



# IL BILANCIO EUROPEO 2021-2027, IL NEXT GENERATION EU E LE RISORSE PER LA PAC



## **PSRhub**

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

Piano di azione biennale 2019-2020

Scheda progetto CREA 4.1 - Monitoraggio strategico

Autorità di gestione

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

### **A cura del Comitato di redazione**

Raffaele De Franco, Antonio Papaleo, Fabio Pierangeli, Simona Romeo Lironcurti, Marta Striano, Serena Tarangioli

### **Testi**

Raffaele De Franco, Antonio Papaleo, Simona Romeo Lironcurti, Marta Striano

### **Grafica e tabelle**

Simona Romeo Lironcurti, Marta Striano, Roberta Ruberto

**Aprile 2021**

## Il QFP 21-27 ed il Next Generation EU

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE valido per il settennio 2021-2027 (Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2093, del 17 dicembre 2020), definisce gli importi massimi annuali (i cosiddetti "massimali") di cui l'Ue può disporre in settori diversi (le cosiddette "rubriche") per un determinato periodo di tempo.

Il QFP 2021-2027 ha dovuto tenere conto della Brexit, che ha creato un deficit di finanziamento pari a circa il 12% dei contributi al bilancio dell'Ue, rispetto al periodo precedente. Inoltre, è stato preceduto da un percorso negoziale abbastanza difficoltoso, a causa di divergenze di natura politica, ma anche di questioni contingenti, come la crisi generata dall'epidemia da Covid-19. Si è reso, pertanto, necessario uno sforzo notevole nella ricerca e messa in atto di "strumenti" idonei ad affrontare le criticità prodotte dall'emergenza.

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea aveva presentato la sua prima proposta relativa al Qfp 2021-2027, che prevedeva una dotazione di 1.135 miliardi di euro (a prezzi costanti 2018). Erano anche stati previsti aumenti di bilancio per alcune rubriche (controllo delle frontiere, difesa, migrazioni, sicurezza interna ed esterna, cooperazione allo sviluppo e la ricerca), a fronte di paralleli tagli in altri ambiti, tra cui, in particolare, la politica di coesione e la politica agricola, ma il Parlamento europeo, nella seduta plenaria del 14 novembre 2018, ha considerato insufficiente tale proposta ritenendo che, per far fronte a tutte le priorità, fosse necessario un massimale più alto, pari a 1.324 miliardi di euro a prezzi 2018. La proposta del Parlamento non prevedeva tagli alla PAC ed alla Politica di Coesione.

La pandemia da Covid-19 e la conseguente situazione di crisi venutasi a creare in tutta Europa, hanno spinto la Commissione a proporre un nuovo strumento temporaneo per riparare ai danni economici e sociali immediati. Si tratta del Fondo per la ripresa economica (Next Generation EU, NextGEU), uno strumento temporaneo di ripresa per riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus e "creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future" (Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020), con una dotazione pari a 750 miliardi di euro, (a prezzi 2018), di cui 500 miliardi da erogare sotto forma di sovvenzioni e 250 miliardi come prestiti.

Le risorse del Next Generation EU sono andate a sommarsi ad un Quadro Finanziario Pluriennale che prevede un impegno di 1.074,3 miliardi di euro (a prezzi costanti 2018) per il finanziamento di tutte le politiche europee nel settennio (risorse cosiddette ordinarie). Un totale di risorse, per il settennio 21-27, pari a 1.824 miliardi di euro (a prezzi 2018) e che rappresenta il più grande pacchetto finanziario messo in atto attraverso il bilancio dell'UE.



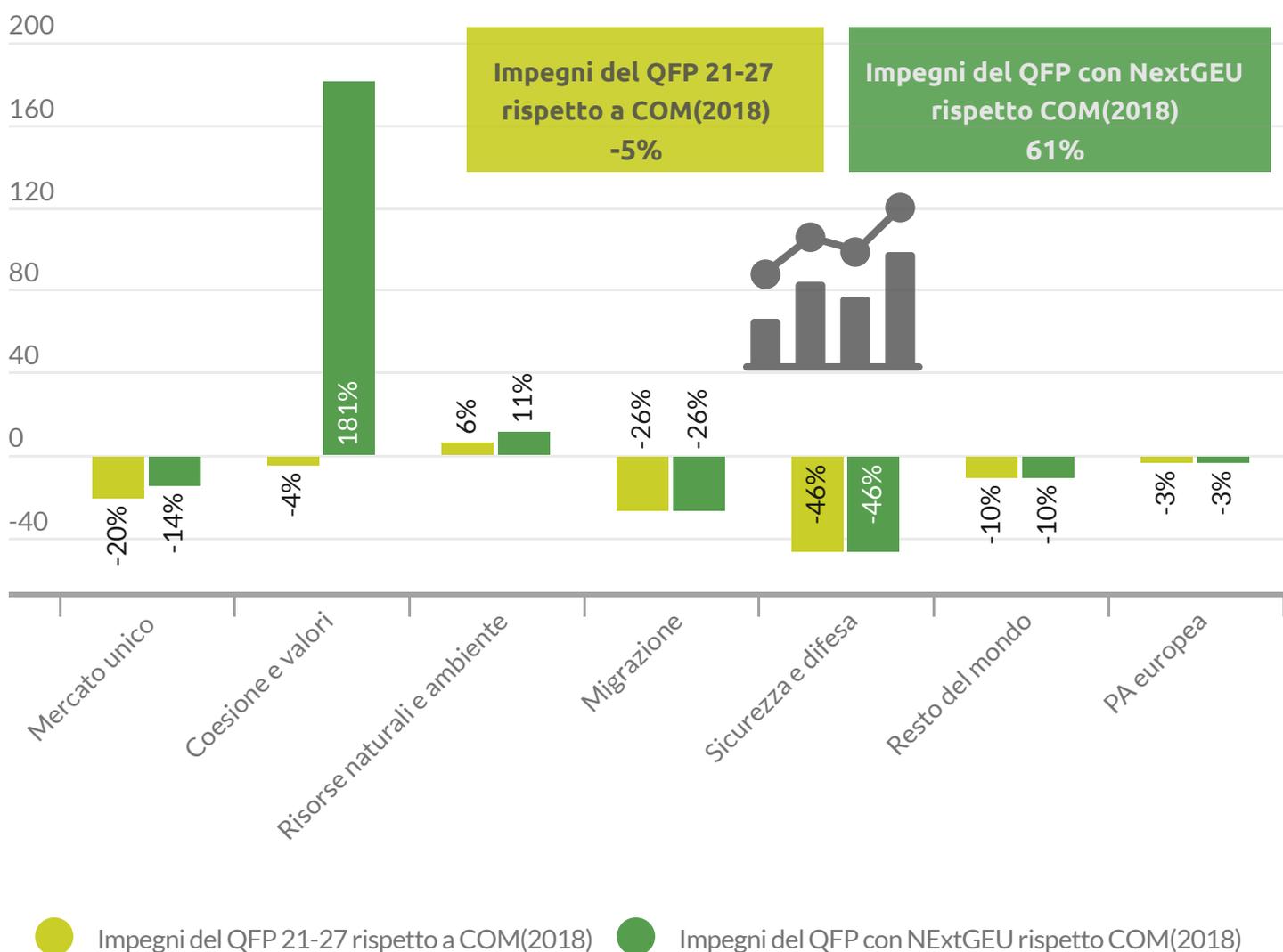
Confrontando il solo QFP con la proposta iniziale della Commissione si può notare una riduzione pari a circa 60 miliardi di euro, che diventano 250 in meno se il confronto viene effettuato con la proposta del Parlamento, mentre rispetto al Qfp 2014-2020 (che, però, include 28 Stati Membri), la riduzione di risorse si attesta a 12,9 miliardi di euro.

Andando più nello specifico e mettendo a confronto la proposta COM (2018) 321 final con la prima bozza degli stanziamenti di impegno presenti nel documento COM (2020) 442 final del 27 maggio 2020, risulta una ripartizione pressoché omogenea delle risorse, con un lieve taglio sulle rubriche “Mercato Unico”, “Coesione” e “Sicurezza”, a vantaggio della rubrica Risorse Naturali che guadagna 6 punti percentuali (3 se consideriamo la sola componente Agricola).

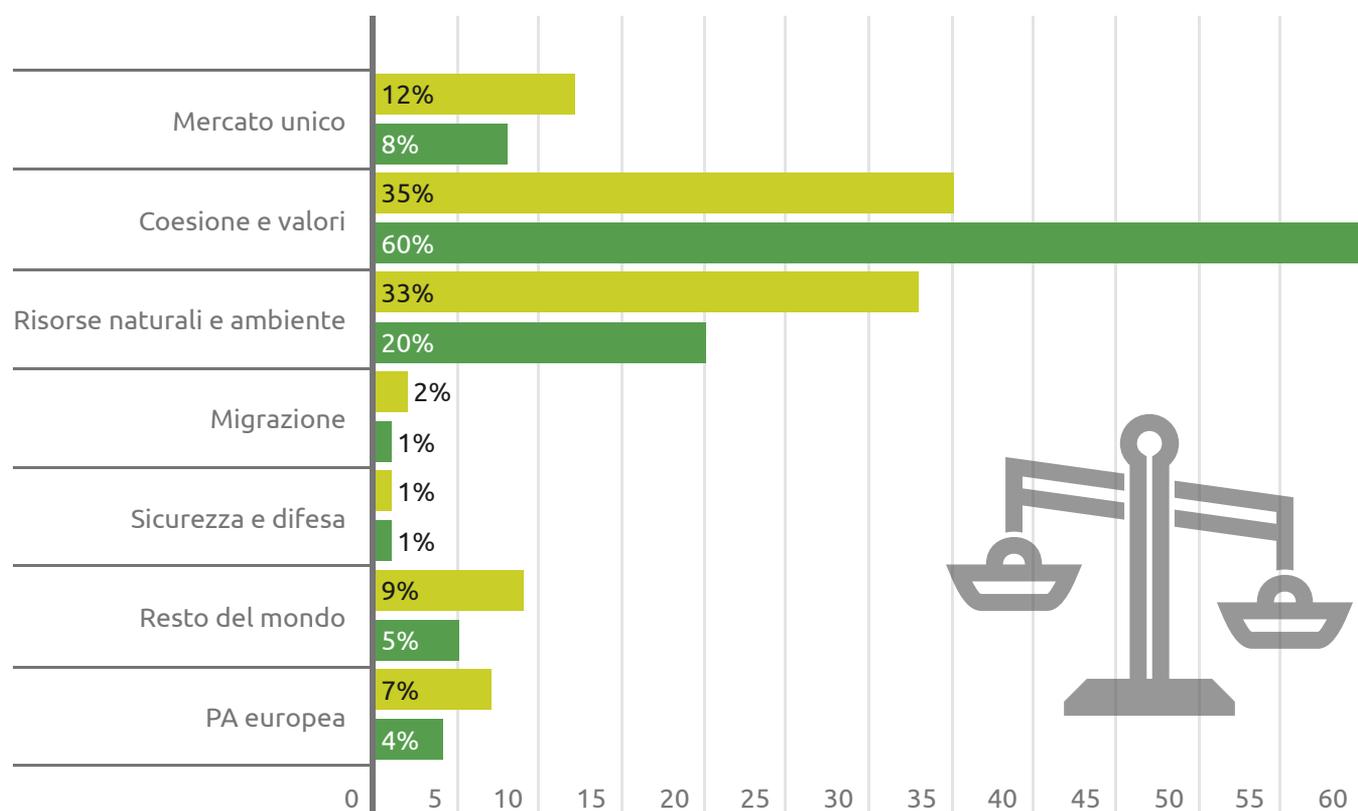
Cambia tutto con le risorse del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, approvato a dicembre 2020 (REG. (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio) e, in particolare con la nuova distribuzione degli importi aggiuntivi del Next Generation EU. Rispetto alle ipotesi iniziali, infatti, lo strumento transitorio va ad incrementare le risorse della rubrica “Coesione e valori” di ben 181 punti percentuali (assorbendo il 96% di tutte le risorse del NextGEU), rimodulando completamente il peso delle singole rubriche di spesa sul bilancio complessivo. Le risorse naturali perdono la propria posizione di preminenza, scivolando da un terzo delle risorse totali ad appena un quinto.

In sostanza, il finanziamento previsto dal NextGEU per la ripresa dell’UE, distribuito in modo eterogeneo sulle diverse rubriche e destinato prevalentemente al sostegno di investimenti pubblici e riforme strutturali, ha penalizzato in particolare la componente Agricola che, sul nuovo bilancio complessivo perde ben 13 punti percentuali.

### Variatione degli stanziamenti di impegno in bilancio rispetto alla proposta 2018



## Incidenza delle singole rubriche sul bilancio complessivo con e senza NextGEU



● Peso delle rubriche sul bilancio 21-27 ● Peso delle rubriche sul bilancio 21-27 con NextGEU

## Negoziato QFP 2021-2027, ripartizione delle risorse tra rubriche di spesa

Commitment appropriations	COM (2018) 321 final	MFF 2021-2027 COM(2020) 442 final	NextG EU COM(2020) 442 final	VARIAZIONE SU COM(2018)		MFF 2021-2027		VARIAZIONE SU COM(2018)	
				%	% NextGE	NextG EU	%	% NextGE	
Mercato unico, innovazione e agenda digitale	166.303	140.656	69.800	-15%	27%	132.781	10.600	-20%	-14%
Coesione e valori	391.974	374.460	610.000	-4%	151%	377.768	721.900	-4%	181%
di cui Cohesion	331.684	323.858	50.000	-2%	13%	330.235	47.500	0%	14%
Risorse naturali e ambiente	336.623	357.032	45.000	6%	19%	356.374	17.500	6%	11%
di cui FEAGA	254.247	258.251		2%	2%	258.594		2%	2%
di cui FEASR	70.037	75.013	15.000	7%	29%	77.850	7.500	11%	22%
di cui Totale PAC	324.284	333.264	15.000	3%	7%	336.444	7.500	4%	6%
Migrazione e gestione delle frontiere	30.829	31.122		1%	1%	22.671		-26%	-26%
Sicurezza e difesa	24.323	19.423	9.700	-20%	20%	13.185		-46%	-46%
Vicinato e resto del mondo	108.929	102.705	15.500	-6%	9%	98.419		-10%	-10%
Pubblica amministrazione europea	75.602	74.602		-1%	-1%	73.102		-3%	-3%

I valori sono espressi in milioni di euro, a prezzi 2018

## Le risorse PAC 2021-2027 e la transizione del biennio 2021-22

Il Quadro Finanziario europeo rappresenta il quadro di riferimento per il finanziamento dei programmi settoriali di tutte le politiche dell'Unione. Per il settennio 2021-2027, il Qfp destina alla Politica Agricola Comune un totale di risorse di 343,5 miliardi di euro (a prezzi 2018), dei quali circa 336,5 miliardi sono risorse cosiddette "ordinarie" suddivise, come visto, tra i cosiddetti primo e secondo pilastro e 7,5 sono risorse messe a disposizione (per il solo Sviluppo Rurale) dallo strumento NextGEU.

Come noto le proposte legislative del 2018 per la riforma della PAC post 2020, prevedevano la sua adozione entro dicembre 2020 e l'entrata in vigore al 1 gennaio 2021. Queste scadenze non sono state rispettate (da parte delle istituzioni europee - triloghi); i negoziati in corso dovrebbero portare ad un accordo decisivo entro l'estate 2021 così da poter confermare la definitiva entrata in vigore della PAC post 2020 al 1° gennaio 2023.

Questo ritardo, in considerazione della concomitante scadenza della programmazione 2014-2020, ha creato una situazione di incertezza e rischi per gli agricoltori dell'Unione e per l'intero settore agricolo tanto che, al fine di attenuare tale incertezza e mantenere la vitalità delle zone e regioni rurali, il legislatore europeo ha previsto che, fino alla data di applicazione del nuovo quadro giuridico della PAC (1 gennaio 2023), l'Unione Europea continui ad assicurare il sostegno agli agricoltori e agli altri beneficiari della PAC, attraverso le condizioni dell'attuale quadro normativo (programmazione 2014-2020).

Lo scorso 1° gennaio è entrato in vigore il regolamento (UE) 2020/2220 del 23 dicembre 2020, cosiddetto regolamento transitorio, attraverso il quale vengono stabilite alcune "disposizioni transitorie" della PAC per gli anni 2021 e 2022. Il regolamento, adottato all'indomani della definizione del quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE valido per il settennio 21-27 (Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2093, del 17 dicembre 2020), ufficializza il sostanziale "prolungamento" dell'attuale periodo di programmazione 14-20, in attesa dell'avvio della nuova Pac, che riguarderà il periodo 1° gennaio 2023 - 31 dicembre 2027.

Il periodo di transizione è funzionale alla conclusione dell'iter di approvazione del quadro normativo della futura Pac, ancora in fase di negoziato tra il Parlamento europeo ed il Consiglio, e quindi all'elaborazione dei Piani Strategici Nazionali (PSN), e serve a garantire il sostegno agli agricoltori e agli altri beneficiari, utilizzando fondi della nuova programmazione ma attraverso l'applicazione delle norme dell'attuale quadro normativo (programmazione 2014-2020).

Il regolamento (UE) 2020/2220 stabilisce, come detto, alcune disposizioni transitorie relative al sostegno della Pac (I e II Pilastro) modificando i relativi regolamenti del 2013. Per quanto attiene allo Sviluppo Rurale ha modificato il regolamento (UE) n. 1305/2013, prorogando il periodo di durata dei programmi (PSR) fino al 31 dicembre 2022 dando agli Stati membri la possibilità di finanziare i loro programmi attingendo alla corrispondente dotazione di bilancio per gli anni 2021 e 2022. Per l'Italia si tratta di un ammontare di risorse di circa 3 miliardi di euro (che considerando il cofinanziamento nazionale arriverebbero a circa 6 miliardi di spesa pubblica totale) a cui vanno a sommarsi gli oltre 900 milioni provenienti dallo strumento "Next Generation EU", che l'Italia non cofinanzierà con risorse nazionali. Si tratta quindi di un totale di circa 4 miliardi di euro di risorse FEASR a disposizione dei PSR, da impegnare in questi due anni e da "spendere" pertanto entro il 31-12-2025 (regola N + 3).

2021	Risorse ordinarie (QFP 21-27)	1.648.587.531 €
	Risorse aggiuntive (NextGEU)	269.404.179 €
	Totale (QFP+NextGEU)	1.917.991.710 €

2022	Risorse ordinarie (QFP 21-27)	1.349.921.375 €
	Risorse aggiuntive (NextGEU)	641.181.947 €
	Totale (QFP+NextGEU)	1.991.103.322 €



La ripartizione di queste risorse a livello dei singoli Programmi regionali/provinciali è tuttora oggetto di discussione in sede di Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito della quale sono emerse posizioni divergenti in merito ai criteri di ripartizione da adottare e ciò sta rallentando la loro designazione.

Tema abbastanza delicato, il riparto dei fondi, vede, da un lato, un gruppo di Regioni che sostiene una ripartizione dei fondi basata sulla storicità della spesa, cosiddetto "criterio storico" adottato per la ripartizione dei fondi FEASR ad inizio programmazione 2014-2020 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Umbria); dall'altro, un gruppo Regioni, comprese le due Province Autonome, che vorrebbero adottare il nuovo "criterio oggettivo" basato sulla ponderazione di cinque elementi oggettivi: la SAU, la superficie forestale, il numero di aziende agricole, la produzione lorda vendibile e la popolazione delle aree rurali classificate come area C e D.

Giungere al più presto ad una intesa per il riparto delle risorse del periodo "transitorio 21-22" è altresì urgente poiché, per poter essere utilizzate, le Autorità di Gestione devono presentare alla Commissione Europea una richiesta di modifica dei programmi di sviluppo rurale che, salvo eventuali deroghe, deve avvenire entro il primo maggio prossimo.

Nel modificare i Programmi dovrà essere rispettato il "principio di non regressione", in base al quale le AdG dovranno destinare alle misure particolarmente benefiche per l'ambiente e il clima una quota di risorse aggiuntive almeno pari a quella prevista nei PSR attualmente in vigore.

Per quanto attiene alle Misure con impegni pluriennali (agro-ambiente-clima: M10; agricoltura biologica: M11; benessere animale: M14), a partire dal 2021 potranno essere assunti nuovi impegni con una durata che può andare da 1 a massimo 3 anni. Tuttavia, in base alla natura degli impegni e agli specifici obiettivi climatico-ambientali perseguiti, ovvero in caso di obiettivi ambientali rilevanti, è prevista la possibilità di derogare tale durata prevedendo un periodo di impegno anche superiore ai 3 anni.

Mentre, dal 2022 per gli impegni già in essere dopo la fine del periodo iniziale può essere concessa una proroga che non può andare oltre un anno.

Per quanto attiene alle risorse NextGEU, almeno il 37% di queste deve essere destinato a misure particolarmente benefiche per l'ambiente e il clima, al benessere degli animali (misure che contribuiscono alla "transizione ecologica"), e al Leader: a) agricoltura biologica; b) mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi, compresa la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura; c) conservazione del suolo, compreso l'aumento della fertilità del suolo mediante sequestro del carbonio; d) miglioramento dell'uso e della gestione delle risorse idriche, incluso il risparmio di acqua; e) creazione, conservazione e ripristino di habitat favorevoli alla biodiversità; f) riduzione dei rischi e degli impatti dell'uso di pesticidi e antimicrobici; g) benessere degli animali; h) attività di cooperazione Leader.

Almeno il 55% delle risorse deve essere attribuito a misure che promuovono l'innovazione e la transizione digitale, ed a misure dirette allo sviluppo economico e sociale nelle zone rurali, vale a dire: investimenti in immobilizzazioni materiali, sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, sostegno a servizi di base e al rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali, cooperazione: a) filiere corte e mercati locali; b) efficienza delle risorse, compresi l'agricoltura di precisione e intelligente, l'innovazione, la digitalizzazione e l'ammodernamento dei macchinari e delle attrezzature di produzione; c) condizioni di sicurezza sul lavoro; d) energie rinnovabili, economia circolare e bioeconomia; e) accesso a tecnologie dell'informazione e della comunicazione di elevata qualità nelle zone rurali.



**Innovazione e transizione digitale; Sviluppo economico e sociale nelle zone rurali:**

- a) filiere corte e mercati locali;
- b) efficienza delle risorse, compresi l'agricoltura di precisione e intelligente, l'innovazione, la digitalizzazione e l'ammodernamento dei macchinari e delle attrezzature di produzione;
- c) condizioni di sicurezza sul lavoro;
- d) energie rinnovabili, economia circolare e bioeconomia;
- e) accesso a tecnologie dell'informazione e della comunicazione di elevata qualità nelle zone rurali.



**Ambiente e clima; Transizione ecologica; Leader:**

- a) agricoltura biologica;
- b) mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi, compresa la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura;
- c) conservazione del suolo, compreso l'aumento della fertilità del suolo mediante sequestro del carbonio;
- d) miglioramento dell'uso e della gestione delle risorse idriche, incluso il risparmio di acqua;
- e) creazione, conservazione e ripristino di habitat favorevoli alla biodiversità;
- f) riduzione dei rischi e degli impatti dell'uso di pesticidi e antimicrobici;
- g) benessere degli animali;
- h) attività di cooperazione Leader.

In sostanza le risorse aggiuntive derivanti dallo strumento NextGEU dovranno essere indirizzate verso interventi che contribuiscono ad una ripresa economica resiliente, sostenibile e digitale in linea con il Green Deal europeo. La restante parte, l'8% del totale, è evidentemente destinata ad incrementare le risorse finanziarie disponibili sulle attuali Misure previste nei PSR.

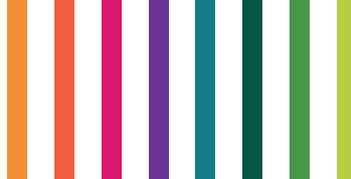
Il regolamento (UE) 2020/2220 modifica inoltre il regolamento (UE) n. 1308/2013 "organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli" stabilendo, sia per il 2021 sia per il 2022, le risorse per il finanziamento dei programmi di attività del settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola (elaborati per il periodo decorrente dal 1 aprile 2021 al 31 dicembre 2022), i massimali dedicati ai programmi di sostegno nel settore vitivinicolo nonché la proroga, dei programmi apicoli (elaborati per il periodo dal 1 agosto 2019 al 31 luglio 2022) al 31 dicembre 2022. Infine, vengono apportate modifiche al Regolamento (UE) N. 1307/2013 per quanto attiene i massimali sui pagamenti diretti per il biennio 21-22.

In definitiva, le risorse europee a disposizione per gli agricoltori italiani, nel biennio 21-22 assommano a circa 12 miliardi di euro.

### Risorse PAC Biennio 21-22 (Mln€)

Annualità	Risorse ordinarie (Qfp-21-27)	Risorse aggiuntive (NextGEU)	Totale FEASR	Pagamenti Diretti	Vitivinicolo	Olivicolo	Apicoltura	Totale
2021	1.648,59	269,40	1.917,99	3.628,53	323,88	34,59	5,17	5.910,16
2022	1.349,92	641,18	1.991,10	3.628,53	323,88	34,59	5,17	5.983,27
Totale 21-22	2.998,51	910,59	3.909,10	7.257,06	647,77	69,18	10,33	11.893,43





Rete Rurale Nazionale  
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Via XX Settembre, 20 Roma

    [RETERURALE.IT](http://RETERURALE.IT)

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)  
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

