



# DOVE STA ANDANDO LA PAC

L'evoluzione della Pac tra il *Green deal* e  
l'emergenza Covid-19



# DOVE STA ANDANDO LA PAC

## L'evoluzione della Pac tra il *Green deal* e l'emergenza Covid-19

Il quaderno, il quarto della serie *Dove sta andando la Pac*, è frutto dell'impegno di un gruppo di lavoro coordinato da Fabrizio De Filippis, composto da competenze sia interne che esterne a Coldiretti. Al gruppo hanno partecipato Felice Adinolfi, Fabian Capitano, Stefano Ciliberti, Eleonora Diaferia, Riccardo Fargione, Michele Falce, Angelo Frascarelli, Sara Guerrini, Gianluca Lelli, Stefano Loporati, Paolo Magaraggia, Giada Mastandrea.



Dicembre 2020



Finanziato dal programma Imcap dell'Unione europea.

Le opinioni espresse nella presente pubblicazione sono quelle dell'autore che ne assume la responsabilità esclusiva. La Commissione non è responsabile dell'eventuale uso delle informazioni in essa contenute.

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	5
<b>CAPITOLO 1</b>	
L'architettura e i tempi della nuova Pac .....	7
<b>CAPITOLO 2</b>	
Il Quadro finanziario pluriennale successivo al 2020.....	12
<b>CAPITOLO 3</b>	
La svolta verde delle politiche dell'Ue e i riflessi sulla Pac.....	30
<b>CAPITOLO 4</b>	
Il nuovo quadro strategico nazionale della Pac.....	49
<b>CAPITOLO 5</b>	
Il primo pilastro della futura Pac .....	54
<b>CAPITOLO 6</b>	
Il secondo pilastro della futura Pac.....	85
<b>CAPITOLO 7</b>	
La Pac nel biennio 2021-22: il regolamento transitorio.....	101
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b> .....	106

## INTRODUZIONE

La definizione del bilancio a lungo termine dell'Unione europea – il cosiddetto Quadro finanziario pluriennale (Qfp) – e, al suo interno, la rivisitazione della Politica agricola comune (Pac), è sempre frutto di un processo negoziale lungo e tormentato, che vede impegnati gli attori istituzionali europei protagonisti dell'iter decisionale: la Commissione, il Parlamento, il Consiglio. Il Qfp 2021-27 e la relativa Pac corrispondente allo stesso periodo di programmazione non hanno rappresentato una eccezione a questa regola; anzi, una serie di circostanze hanno reso il percorso ancora più lento e accidentato:

- la *Brexit* considerando che il Regno Unito rappresentava pur sempre un contribuente netto al bilancio;
- le elezioni europee del 2018 che hanno comunque rafforzato la componente euroscettica;
- l'insediamento di una nuova Commissione, avvenuta a fine 2019, con il periodo di stasi istituzionale che ne è derivato;
- la pandemia del Covid-19, che ha reso necessario il ripensamento della struttura, delle dimensioni e delle stesse competenze del Qfp, per renderlo coerente alla gestione di misure eccezionali – in particolare il programma di ripresa economica *Next Generation Eu* – volte a fronteggiare la crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria;
- infine, il veto che Ungheria e Polonia hanno posto nell'ultima fase del processo di approvazione del Qfp, motivato dalla condizionalità imposta dall'Ue sul fronte dei diritti civili, che è stato ritirato in seguito a un lungo negoziato, sbloccato *in extremis* da un accordo di compromesso promosso dalla presidenza tedesca.

L'accumularsi di tali ritardi ha portato alla decisione di far slittare di due anni – al 1° gennaio 2023 – l'entrata in vigore della "nuova" Pac, da precisare in alcuni dettagli ma già ampiamente delineata dalle proposte della Commissione e dalle posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo.

Il fatto tuttavia che per i prossimi due anni avremo a che fare con l'attuale Pac prorogata e gestita da un regolamento transitorio, rappresenta una buona notizia, perché concede tempo e modo a un Paese come l'Italia – la cui *governance* in campo agricolo è tradizionalmente lenta a metabolizzare il cambiamento – di prepararsi a gestire le importanti novità previste dalla futura Pac.

Tra queste novità, le principali sono due:

1. la svolta verde delle politiche Ue, alla quale la nuova presidenza di Ursula von der Leyen ha dato un impulso senza precedenti, trasformandolo – con il *Green deal* – in un vero e proprio manifesto programmatico della nuova Commissione europea;
2. il *New delivery model*, che sposta l'enfasi dal rispetto delle norme e delle procedure alla misurazione dei risultati ottenuti, da programmare nei piani strategici nazionali che vengono richiesti agli Stati membri per gestire la nuova Pac.

Entrambe queste novità rappresentano per l'Italia delle sfide difficili, nei cui confronti sarebbe sbagliato reagire, come spesso fatto in passato, con un approccio difensivo e che, dunque, vanno interpretate come opportunità più che come minacce.

Il *Green deal* in campo agricolo va preso sul serio, con la necessità di trasformare il *greening* da giustificazione cosmetica del mantenimento di un vecchio sussidio in un approccio contrattuale del tutto nuovo, approdando ad un nuovo sistema di incentivi ben disegnati e ben integrati nell'eco-schema previsto dalla nuova Pac.

L'elaborazione del piano strategico nazionale della Pac sarà il terreno su cui si misurerà la capacità dello Stato e delle Regioni di costruire un impianto di programmazione e un modello di gestione capace di combinare una visione generale di sviluppo sostenibile del settore con i bisogni e le specifiche caratterizzazioni dei diversi territori che compongono il ricco mosaico del sistema agricolo nazionale.

In questo lavoro sarà fondamentale, più che in passato, l'ancoraggio alla strategia europea che anima il quadro finanziario per il post-2020. Se, infatti, fino a ieri i regolamenti sulla Pac rappresentavano una dettagliata traduzione degli obiettivi strategici dell'Unione in prescrizioni e regole operative, oggi nell'approccio che ci consegna la proposta della Commissione il dettaglio lascia spazio alla capacità dei singoli Stati membri di individuare le soluzioni migliori e i riferimenti essenziali che diventano gli obiettivi da perseguire a livello nazionale.

Il presente quaderno esce nell'ambito della serie "Dove sta andando la Pac", che Coldiretti promuove affidandosi a un gruppo di lavoro di esperti interni ed esterni alla organizzazione. Lo scopo, come sempre, è quello di descrivere in modo critico, rigoroso ed obiettivo, il processo di riforma della Pac, cercando di coglierne le principali novità per metterle a disposizione di una vasta platea di possibili lettori interessati: *policy maker* nazionali e locali, operatori agricoli e loro rappresentanze o, più in generale, l'ampia e composita comunità di studiosi e addetti ai lavori che segue e interpreta l'evoluzione delle politiche indirizzate all'agricoltura.

Le "istruzioni per l'uso" di questo lavoro sono le seguenti:

- in primo luogo, come tutti i quaderni della serie "Dove sta andando la Pac", l'obiettivo è quello di condividere un esercizio di buona informazione sulla nuova Pac, con una descrizione puntuale e documentata delle modalità con cui essa sarà applicata;
- in secondo luogo, fornire un contributo di analisi critica di taglio economico-politico con la ricostruzione del processo che scandisce il cambiamento della Pac, attraverso l'esame delle principali forze che trainano il cambiamento e dei principali ostacoli che si frappongono;
- in terzo luogo, nella consapevolezza che la Pac è, per definizione, un cantiere sempre aperto, l'ambizione è quella di fornire utili chiavi di interpretazione per leggerne le principali novità e monitorarne le modalità con cui esse si evolveranno nei mesi e negli anni a venire, quando i dettagli della Pac che partirà nel 2023 saranno definiti;
- infine, discutere le principali implicazioni della nuova Pac per l'agricoltura italiana, rispetto alle quali è necessario riflettere sin da ora sulle azioni da attivare per difendersi dalle minacce ad esse associate ma, soprattutto, per sfruttare al meglio le buone opportunità che esse possono offrire.

Vincenzo Gesmundo  
*Segretario Generale Coldiretti*

Ettore Prandini  
*Presidente Coldiretti*

## CAPITOLO 1

### L'architettura e i tempi della nuova Pac

Il percorso per la definizione della nuova Pac 2021-2027 è iniziato molto tempo fa. Il primo passo formale è avvenuto il 2 febbraio 2017, quando la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica della durata di tre mesi (2 febbraio - 2 maggio 2017), per raccogliere le opinioni dei cittadini europei sulla Pac post-2020.

I risultati della consultazione pubblica sono stati illustrati il 7 luglio 2017 a Bruxelles, in occasione della Conferenza europea sul futuro della Pac. Successivamente, il 29 novembre 2017, la Commissione europea ha presentato il primo documento di proposta ufficiale dal titolo *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, in cui sono state comunicate le linee guida sul futuro della Pac.

Le riforme di tutte le politiche dell'Unione europea, prima tra tutte la Pac, seguono di pari passo la definizione del nuovo bilancio pluriennale (Qfp) dell'Ue, da cui sono finanziate. Su questo fronte, nel maggio 2018, la Commissione europea ha presentato una proposta ambiziosa per un Qfp innovativo, volto a inglobare i rapidi sviluppi nel campo dell'innovazione e in quello economico, ambientale e geopolitico. Il prossimo Qfp, che opererà dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027, sarà il primo di una Unione europea a 27 Stati membri dopo la *Brexit*.

Subito dopo le proposte sul Qfp, il 1° giugno 2018, la Commissione europea ha presentato le proposte legislative sulla Pac 2021-2027, che specificano:

- i nuovi strumenti della Pac (pagamenti diretti, sviluppo rurale e misure di mercato);
- gli obiettivi e gli indicatori;
- i dettagli applicativi sui pagamenti diretti, sulle misure di mercato e sullo sviluppo rurale.

Come si vedrà nel seguito, le novità sono molteplici, a cominciare dal ruolo determinante affidato agli Stati membri nel decidere come applicare gli strumenti della Pac, con la redazione di un "piano strategico nazionale"; a questo si aggiungono i nuovi pagamenti diretti, la convergenza, la possibilità di abolire i titoli, il *capping*, la nuova definizione di agricoltore attivo, denominato *genuine farmer* (agricoltore "vero e proprio") e le nuove misure della politica di sviluppo rurale.

#### 1.1 Le proposte della Commissione

Le proposte formulate dalla Commissione europea sulla futura Pac si ispirano a tre obiettivi generali:

- promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
- rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione;
- rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali;

A partire dai tre obiettivi generali sono stati identificati nove obiettivi specifici, che riflettono l'importanza economica, sociale e ambientale della nuova Politica agricola comune:

1. sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;
2. migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;

3. migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
4. contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile;
5. promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria;
6. contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
7. attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
8. promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
9. migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Ue alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali.

In questo elenco ci sono obiettivi tradizionalmente presenti nella Pac (reddito, competitività, sostenibilità, cambiamenti climatici, giovani agricoltori), ma altri sono nuovi, come le catene del valore, i servizi ecosistemici, l'occupazione, la bioeconomia, la digitalizzazione, l'alimentazione e la salute. Si può anche notare come tra i nove obiettivi specifici solo i primi tre e il settimo riguardino direttamente l'agricoltura, mentre tutti gli altri focalizzano aspetti ambientali, sociali, territoriali, sanitari che in modo diretto o indiretto sono connessi all'esercizio dell'attività agricola. La promozione delle conoscenze, dell'innovazione e della digitalizzazione costituisce un obiettivo trasversale, così come quello di una Pac più semplice e più efficace.

L'architettura giuridica della nuova Pac prevede un'articolazione in tre regolamenti:

1. regolamento sui piani strategici Pac;
2. regolamento orizzontale (finanziamento, gestione e monitoraggio);
3. regolamento che modifica l'Ocm.

Il primo regolamento riunisce in un'unica cornice legislativa tre precedenti atti normativi:

- l'attuale regolamento sui pagamenti diretti (Reg. 1307/2013);
- le misure settoriali dell'Ocm (Reg. 1308/2013);
- l'attuale regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Reg. 1305/2013).

Il secondo regolamento è la rivisitazione dell'attuale regolamento orizzontale (Reg. 1306/2013).

Il terzo regolamento mantiene l'architettura e le caratteristiche principali del Reg. 1308/2013, modificando alcune disposizioni ed eliminando quelle relative agli interventi settoriali che in futuro saranno disciplinati dal primo regolamento e faranno parte dei piani strategici degli Stati membri.

## **1.2 Lo stallo del dibattito sul Qfp e i conseguenti ritardi**

A seguito delle proposte legislative del 1° giugno 2018, i testi della Commissione europea sono passati alla fase legislativa, affidata al Parlamento e al Consiglio europeo. In questo ambito, la proposta sui piani strategici è stata dibattuta al Parlamento europeo in seno alla commissione ambiente (Comenvi) – associata con competenza condivisa – e alla commissione agricoltura (Comagri), competente per il merito, che hanno votato le loro rispettive relazioni a febbraio<sup>1</sup> e

---

<sup>1</sup> Parere Comenvi adottato il 14 febbraio 2019. Si rimanda a [Documento 2018/0216](#).



aprile<sup>2</sup> 2019. Le relazioni sulle altre due proposte legislative, il regolamento per la modifica dell'Ocm e il regolamento orizzontale, sono state votate dalla Comagri nello stesso mese di aprile. Il voto in commissione parlamentare è stato l'ultimo atto del Parlamento europeo in tema di Pac, prima delle elezioni europee del 23-26 maggio 2019.

Successivamente, l'iter legislativo è ripreso dopo la pausa estiva 2019, ma l'insediamento di un nuovo Parlamento e la nuova composizione delle commissioni parlamentari competenti hanno creato qualche incertezza sul percorso della nuova Pac. In particolare, si trattava di decidere se continuare con i testi delle relazioni approvate dalle vecchie commissioni parlamentari; se votare nuovi emendamenti per una nuova relazione o addirittura se respingere la proposta della Commissione europea per ricominciare da zero.

Il 16 ottobre 2019, in seguito ad una approfondita discussione tra i gruppi politici, si è raggiunta un'intesa per proseguire il lavoro legislativo sulla nuova Pac partendo dai testi delle relazioni adottate dalle precedenti commissioni parlamentari (Comagri e Comenvi), con possibilità di presentare nuovi emendamenti di compromesso per sottoporli al voto della nuova Plenaria.

Parallelamente ai lavori in Parlamento, il dibattito sulla nuova Pac si è svolto anche in sede di Consiglio dei ministri dell'agricoltura, prima sotto la Presidenza austriaca (secondo semestre 2018) poi sotto la Presidenza rumena (primo semestre 2019). Nel dibattito sono emerse notevoli divergenze tra Stati membri, in particolare sulle modalità di applicazione del nuovo modello di esecuzione della Pac (*New delivery model*).

La Presidenza austriaca, a dicembre 2018, ha prodotto una relazione finale di fine mandato sullo stato dei lavori e i progressi compiuti; nel 2019, il dibattito è proseguito sotto la Presidenza rumena, con l'ambizioso obiettivo di raggiungere un primo accordo politico in seno al Consiglio entro la fine del 2019, con la Presidenza finlandese (secondo semestre 2019).

Sulla base del lavoro svolto dalle presidenze precedenti, la Presidenza finlandese ha compiuto importanti passi avanti adeguando ulteriormente i tre regolamenti proposti alle opinioni espresse dalle delegazioni nei gruppi di lavoro competenti. Gli aspetti ambientali e legati al clima della riforma della Pac sono stati una chiara priorità della Presidenza finlandese, rilevando che, in linea di principio, gli Stati membri erano favorevoli ad una maggiore ambizione in materia di ambiente e clima rispetto al periodo attuale, a condizione di rendere disponibili adeguate risorse finanziarie per la futura Pac.

Nello specifico, la Presidenza finlandese ha seguito le linee della Comunicazione della Commissione europea del 28 novembre 2018 "*Un pianeta pulito per tutti Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*" (Commissione europea, 2018a) che ha gettato le basi del programma di lavoro sul *Green deal* della nuova Commissione europea insediatasi a dicembre 2019.

Le divergenze di opinioni tra gli Stati membri sulla proposta relativa al nuovo Qfp, riscontrate nel Consiglio europeo del 17-18 ottobre e le incertezze che erano ancora in corso sulla *Brexit*, hanno portato ad uno slittamento dell'accordo sul Qfp al 2020. Pertanto, il percorso legislativo di approvazione della nuova Pac, oltre al ritardo causato dalle elezioni del nuovo Parlamento, è stato reso ancora più incerto dal negoziato sul Qfp. La necessità di raggiungere un accordo sul Qfp era pertanto la condizione indispensabile per chiudere la discussione sulla Pac, per cui si è resa necessaria una proroga per fare slittare la nuova Pac di almeno un anno, a partire dal 1° gennaio 2022 (anziché dal 2021).

A tal scopo, il 31 ottobre 2019, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento che stabilisce un periodo transitorio per il 2021 (Commissione europea, 2019b) a

---

<sup>2</sup> Relazione Comagri adottata il 2 aprile 2019. Si rimanda a [Documento A8-0200/2019](#).

garanzia del mantenimento dei programmi attuali e la continuità dei pagamenti per gli agricoltori fino all'approvazione dei piani strategici con l'entrata in vigore della nuova Pac.

In aggiunta alle numerose vicende che hanno rallentato il processo legislativo – le elezioni del nuovo Parlamento, la *Brexit* e le difficoltà legate al raggiungimento dell'accordo sul Qfp post-2020 – la diffusione della pandemia da Covid-19 ha tolto ogni dubbio sulla necessità di una proroga, spingendo il Consiglio e il Parlamento a raggiungere un accordo politico per l'avvio della nuova Pac dal 2023, con l'adozione di un periodo transitorio di due anni.

Nel frattempo, già nel mese di dicembre 2019, la Commissione europea aveva presentato la comunicazione sul *Green deal*: una strategia che definisce gli orientamenti politici e gli obiettivi chiave della nuova Commissione e dell'Unione europea per i prossimi cinque anni, nel cui ambito, come vedremo, l'agricoltura e le politiche ad essa indirizzate hanno un ruolo strategico. Successivamente, nei primi mesi 2020, la Commissione ha presentato la strategia *Farm to fork* che avrà un particolare impatto sui settori della produzione agricola ed agroalimentare e che è rivolta a garantire un approccio equilibrato tra la sostenibilità economica e quella ambientale.

Infine, a seguito della pandemia da Covid-19, la Commissione europea è stata invitata dai Capi di stato e di Governo a presentare una proposta riveduta sul Qfp e per l'istituzione di un Fondo di ripresa economica. Le due proposte sono state adottate il 27 maggio 2020. Il 21 luglio, dopo quattro giorni di negoziati ininterrotti, il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo politico sul nuovo Qfp 2021-2027 e il pacchetto del Fondo di ripresa (*Next Generation Eu*).

Il Quadro finanziario pluriennale deve essere adottato con un regolamento del Consiglio approvato all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono con potere di veto.

In seguito all'accordo politico, il Consiglio dell'Ue ha avviato i negoziati con il Parlamento europeo al fine di garantire la conclusione dei lavori su tutti gli atti giuridici, anche per consentire all'Ue di rispondere con l'urgenza richiesta dalla situazione alla crisi prodotta dalla pandemia da Covid-19. Il 10 novembre, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico che conferma e completa il pacchetto finanziario globale. A seguito dell'accordo, il Consiglio e il Parlamento hanno formalmente adottato il regolamento sul Qfp, l'accordo interistituzionale e il regime generale di condizionalità, in linea con i rispettivi ruoli e procedure. Parallelamente sono proseguiti i lavori per l'adozione della decisione sulle risorse proprie che necessita anche dell'approvazione di tutti gli Stati membri in base alle loro norme costituzionali. Riguardo alla Pac, il Consiglio e il Parlamento europeo, dopo aver definito le loro rispettive posizioni, proseguiranno il negoziato nell'ambito della procedura di co-decisione, sino a raggiungere l'accordo politico definitivo, probabilmente nel corso del 2021, in modo che la nuova Pac essa possa entrare in vigore dal 1° gennaio 2023.

### **1.3 Il regolamento transitorio**

Come si è detto, la gestazione della Pac post-2020 è andata avanti a rilento, a causa dei ritardi accumulati con le elezioni di maggio 2019, del conseguente insediamento del nuovo Parlamento europeo e della ritardata entrata in carica della nuova Commissione europea, avvenuta il 1° dicembre 2019. A ciò si è aggiunta l'emergenza coronavirus e il lungo dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Allo scopo di gestire la transizione tra la Pac 2014-2020 e quella del periodo successivo, nell'ottobre del 2019 la Commissione aveva pubblicato le proposte per un regime transitorio (Commissione europea, 2019b) per tutti gli strumenti della Pac: pagamenti diretti, Ocm e politica di sviluppo rurale.



Inizialmente, come previsto dalla proposta della Commissione europea, il periodo transitorio doveva interessare un solo anno (il 2021), ma il 30 giugno 2020, Commissione, Consiglio e Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo che proroga l'applicazione delle attuali regole fino al 31 dicembre 2022. Pertanto, il periodo di transizione sarà di due anni, dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022 e la nuova Pac entrerà in vigore dal 1° gennaio 2023.

Il regolamento transitorio, di cui si tratterà in dettaglio nel Capitolo 7, mira a fornire certezza e continuità nella concessione del sostegno agli agricoltori europei per il 2021 e il 2022, tramite l'estensione del quadro giuridico esistente e gli adattamenti di alcune norme per traghettare la Pac fino all'entrata in vigore della nuova riforma prevista per il 2023. Questo significa che avremo una Pac "biennale", che prosegue e adatta le regole attuali per i primi due anni della programmazione finanziaria 2021-2027.

Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha proposto un nuovo Strumento europeo di emergenza per la ripresa, il *Next Generation Eu* (Ngeu), che includeva un pacchetto di 15 miliardi di euro, a prezzi costanti (16,5 miliardi a prezzi correnti), addizionale alle risorse finanziarie previste nel secondo pilastro per gli interventi Feasr nell'ambito dei piani strategici Pac. Tali risorse aggiuntive per gli impegni di bilancio a titolo del Feasr per gli anni 2022, 2023 e 2024, sono state proposte per essere utilizzate nel quadro di un nuovo obiettivo in linea con il *Green deal* europeo e complementare agli obiettivi specifici stabiliti nei piani strategici Pac, al fine di sostenere la ripresa dell'economia. Successivamente, l'accordo politico al Consiglio europeo di luglio 2020 ha dimezzato tale importo a 7,5 miliardi di euro a prezzi costanti 2018 (8,2 miliardi a prezzi correnti).

Tuttavia, l'erogazione di tali risorse addizionali all'interno dei piani strategici della nuova Pac (da avviare nel 2023) sarebbe stata troppo tardiva per lo scopo per cui sono state proposte. Pertanto, il 10 novembre 2020, le Istituzioni europee hanno raggiunto un'intesa affinché le risorse addizionali Ngeu per lo sviluppo rurale potessero essere disponibili a partire dal 2021, all'interno del regolamento transitorio, senza attendere l'applicazione del regolamento sui piani strategici della nuova Pac. Di conseguenza, i Psr potranno disporre nel 2021 e 2022 della dotazione ordinaria con l'aggiunta delle risorse messe a disposizione dal programma *Next Generation Eu* per un importo complessivo di 8,07 miliardi di euro (l'importo iniziale di 8,2 miliardi ha subito un adeguamento tecnico per deflazione).

## CAPITOLO 2

### Il Quadro finanziario pluriennale successivo al 2020

#### 2.1 La procedura per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale

Il quadro finanziario pluriennale (Qfp) definisce gli importi massimi annuali (i cosiddetti "massimali") di cui l'Ue può disporre in settori diversi (le cosiddette "rubriche") per un periodo di almeno 5 anni. L'attuale Qfp copre un periodo di sette anni, dal 2014 al 2020.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le priorità politiche e gli orientamenti generali del negoziato tra gli Stati membri sono condotte a livello di Consiglio europeo, cioè tra Capi di Stato o di Governo. Il Consiglio europeo, pur non esercitando funzioni legislative, ha un ruolo centrale nei negoziati per raggiungere un accordo politico sul Qfp.

Il Consiglio "Affari generali" è responsabile del lavoro istruttorio sul pacchetto relativo al Qfp e prepara il cosiddetto schema di negoziato, comprendente gli elementi che riflettono gli orientamenti politici e le priorità stabilite dai leader dell'Ue, in modo da facilitare la preparazione del progetto di conclusioni da parte del presidente del Consiglio europeo. Sulla base degli orientamenti politici che emergono sugli aspetti principali del bilancio a lungo termine, il Consiglio europeo definisce la propria posizione. L'accordo politico, che va raggiunto con il consenso all'unanimità degli Stati membri, stabilisce la cifra massima totale della spesa per l'Ue, la ripartizione settoriale degli stanziamenti per impegni e lo scadenziario degli stanziamenti per pagamenti. Successivamente, in ossequio alla procedura di approvazione, il Consiglio può adottare il regolamento base sul Qfp che fissa il quadro finanziario pluriennale, previa approvazione del Parlamento europeo<sup>3</sup>.

Un cambiamento importante intervenuto rispetto all'ultimo Qfp 2014-2020 è il numero di Stati membri dell'Unione. Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 venne concepito tenendo conto dell'imminente adesione della Croazia all'Ue, che avrebbe portato a 28 il numero degli Stati membri. Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 ha dovuto tenere conto della Brexit, che con l'uscita del Regno Unito ha creato un deficit di finanziamento pari a circa il 12% dei contributi al bilancio dell'Ue, rispetto al periodo precedente.

#### 2.2 Le proposte iniziali sul Qfp

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea aveva presentato la sua proposta relativa al Qfp 2021-2027, dando formalmente avvio ai negoziati sul bilancio a lungo termine dell'Ue. Nel giugno dello stesso anno, sono state presentate anche le proposte settoriali riguardanti 37 programmi di finanziamento dell'Ue, tra le quali anche quella sulla nuova Pac.

La proposta iniziale della Commissione era principalmente volta a potenziare i finanziamenti per le nuove priorità dell'Unione: ricerca e innovazione, economia digitale, gestione delle frontiere, sicurezza e difesa dell'Ue. Considerando il vuoto di bilancio causato dalla *Brexit*, è stato proposto un taglio della dotazione delle politiche tradizionali cioè la Pac e la politica di Coesione. In termini di impegni, la proposta della Commissione del 2018 prevedeva una dotazione di 1.135 miliardi di euro (a prezzi costanti 2018), vale a dire l'1,11% del Reddito nazionale lordo (Rnl) dell'Ue-27: un peso sensibilmente maggiore di quello del Qfp attualmente in corso, pari all'1% del Rnl. Questo livello di impegni corrisponde (sempre a prezzi costanti 2018) a un ammontare di pagamenti effettivi pari a 1.105 miliardi di euro (l'1,08% del Rnl). A prezzi correnti (in base al

---

<sup>3</sup> La procedura di approvazione del regolamento sul nuovo Qfp prevede l'adozione da parte del Consiglio solo dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento europeo, il quale – mediante votazione a maggioranza assoluta – ha il potere di accettare o respingere la proposta legislativa del Consiglio, ma non la può modificare. Si tratta, di fatto, di un diritto di veto, giacché il Consiglio non ha il potere di disattendere il parere del Parlamento.

deflatore fisso utilizzato dalla Commissione pari al 2% annuo rispetto agli importi a prezzi 2018), la proposta era di 1.279 miliardi di euro in termini di impegni e di 1.246 miliardi di pagamenti.

Complessivamente, confrontando queste cifre con l'attuale dotazione finanziaria senza il Regno Unito, la proposta iniziale della Commissione prevedeva un aumento del bilancio dell'Ue di circa 52,3 miliardi di euro (+ 5%) a prezzi costanti 2018. Se il confronto viene eseguito a prezzi correnti, l'aumento è di circa 216 miliardi di euro, cioè superiore al 20%.

Guardando alla distribuzione per rubriche del Qfp 2021-2027, come si è detto, la proposta prevedeva un ridimensionamento delle risorse per le politiche tradizionali: la Coesione ma soprattutto la Pac, il cui peso sul bilancio Ue si riduceva in misura considerevole, dal 38% al 28%.

Successivamente, il Parlamento europeo, nella seduta plenaria del 14 novembre 2018, ha approvato la sua posizione considerando insufficiente la proposta della Commissione di un Qfp 2021-2027 equivalente all'1,11% del Rnl dell'Ue-27; dati tutti gli impegni e le priorità, infatti, il Parlamento ha stimato che il massimale del Qfp dovrebbe ammontare all'1,3% dell'Rnl dell'Ue-27, ovvero 1.324.089 milioni di euro a prezzi del 2018, una cifra superiore del 16,7% alla proposta della Commissione.

Per quanto concerne le singole rubriche, il Parlamento si è espresso per mantenere invariate in termini reali le dotazioni per la Pac e la Politica di coesione ai livelli del 2014-2020, mentre altre rubriche dovrebbero essere rafforzate. Il contributo del bilancio dell'Ue al conseguimento degli obiettivi sul clima dovrebbe essere fissato ad almeno il 25% della spesa del Qfp per il periodo 2021-2027, integrandolo nelle pertinenti aree strategiche, per poi raggiungere il 30% quanto prima e non oltre il 2027. Inoltre, i deputati si sono espressi per una revisione intermedia del Qfp entro il 1° luglio 2023.

Nelle tabelle 2.1 e 2.2 sono riportate, relativamente alla Pac, le cifre (rispettivamente, a prezzi costanti 2018 e a prezzi correnti) della proposta iniziale della Commissione del maggio 2018 e della posizione del Parlamento europeo, confrontate a quelle del Qfp 2014-2020 relativo all'Ue27, cioè depurato dal Regno Unito.

**Tabella 2.1: Risorse Pac - Proposta iniziale Commissione (milioni di euro a prezzi costanti 2018)**

	1 <sup>1</sup>	2 <sup>2</sup>	3	4
Stanziamenti di impegno	Qfp 2014-20 Ue-27	Qfp 2014-20 Ue-27 (2020 x 7)	Qfp 2021-27 Proposta iniziale Maggio 2018	Qfp 2021-27 Posizione Parlamento <sup>3</sup> Novembre 2018
Qfp in % Rnl Ue-27	1,00%	1,00%	1,11%	1,30%
Qfp	1.082.320	1.107.138	1.134.583	1.324.089
Pac, di cui	382.855	367.621	324.284	383.255
I pilastro <sup>4</sup> (P.d.+mercati)	286.143	273.743	254.247 (235.022 + 19.225)	286.500
II pilastro <sup>4</sup>	96.712	93.877	70.037	96.755
% Pac su Qfp	35,3%	33,2%	28,5%	28,9%

<sup>1</sup> La prima colonna contiene le risorse totali Pac per il 2014-2020 detraendo il Regno Unito.

<sup>2</sup> La seconda colonna contiene le risorse totali Pac 2014-2020 calcolate moltiplicando per sette l'ultimo anno (2020 x 7). Tale sistema è quello preferito dalla Commissione, mentre il Parlamento europeo utilizza quello della prima colonna.

<sup>3</sup> La relazione intermedia del Parlamento fissa le risorse Pac per l'Ue-27 aggiungendo al 2014-2020 l'importo della riserva agricola.

<sup>4</sup> Gli importi tengono conto dei trasferimenti tra il I e il II pilastro nel periodo 2014-2020.

Fonte: nostra elaborazione

**Tabella 2.2: Risorse Pac – Proposta iniziale Commissione (milioni di euro a prezzi correnti)**

	1 <sup>1</sup>	2 <sup>2</sup>	3	4
Stanziamenti di impegno	Qfp 2014-20 Ue-27	Qfp 2014-20 Ue-27 (2020 x 7)	Qfp 2021-27 Proposta iniziale Maggio 2018	Qfp 2021-27 Posizione Parlamento <sup>3</sup> Novembre 2018
Qfp in % Rnl Ue-27	1,00%	1,00%	1,14%	1,30%
Qfp	1.063.101	1.151.866	1.279.408	1.493.701
Pac, di cui	375.429	382.473	365.006	431.946
I pilastro <sup>4</sup> (P.d.+mercati)	280.351	284.803	286.195 (264.535+18.259)	
II pilastro <sup>4</sup>	95.078	97.670	78.811	
% Pac su Qfp	35,3%	33,2%	28,5%	29,9%

<sup>1</sup> La prima colonna contiene le risorse totali Pac per il 2014-2020 detraendo il Regno Unito.

<sup>2</sup> La seconda colonna contiene le risorse totali Pac 2014-2020 calcolate moltiplicando per sette l'ultimo anno (2020 x 7). Tale sistema è quello preferito dalla Commissione, mentre il Parlamento europeo utilizza quello della prima colonna.

<sup>3</sup> La relazione intermedia del Parlamento fissa le risorse Pac per l'Ue-27 aggiungendo al 2014-2020 l'importo della riserva agricola.

<sup>4</sup> Gli importi tengono conto dei trasferimenti tra il I e il II pilastro nel periodo 2014-2020.

Fonte: nostra elaborazione

Nella tabella 2.3 sono riportate le cifre della dotazione Pac relativa all'Italia, confrontando le cifre della proposta iniziale della Commissione per il 2021-2027 con l'attuale Qfp 2014-2020.

**Tabella 2.3: Risorse Pac Italia – Proposta iniziale Commissione (milioni di euro)**

	1	2	6	
Pagamenti diretti	2014-2020 Dotazione attuale	2021-2027 Proposta iniziale	Variazione (2 – 1)	
Prezzi correnti	26.983	24.921	-2.062	-7,6%
Prezzi costanti 2018	27.550	22.147	-5.403	-19,6%
<b>Sviluppo rurale</b>				
Prezzi correnti	10.430	8.892	- 1.538	-14,7%
Prezzi costanti 2018	10.636	7.902	-2.734	-25,7%
<b>Misure di mercato</b>				
Prezzi correnti	2.609	2.545	- 64	-2,5%
Prezzi costanti 2018	2.663	2.262	- 401	-15,0%
<b>Pac</b>				
Risorse a prezzi correnti	40.022	36.358	-3.664	-9,2%
Risorse a prezzi costanti 2018	40.849	32.311	-8.538	-20,9%

Fonte: nostra elaborazione

La proposta iniziale della Commissione a confronto con l'attuale dotazione Pac per l'Italia (intero periodo settennale a prezzi correnti), comportava una riduzione del 9,2% cioè nettamente superiore alla riduzione media dell'Ue del 5%.

Tale differenza è principalmente imputabile al sistema utilizzato (2020x7) per il calcolo della dotazione pagamenti diretti 2014-2020 per l'Ue-27. Infatti, poiché nel periodo 2014-2020 l'Italia ha subito una forte riduzione dei pagamenti diretti a causa della convergenza esterna (circa 6%),

il dato del 2020 è più basso di quello degli anni precedenti; di conseguenza, rispetto alla dotazione complessiva del periodo 2014-2020, calcolata come 2020x7, la riduzione Pac per il nostro Paese è superiore rispetto alla riduzione media dell'Ue.

Il dibattito iniziale sul Qfp si è concentrato sulla necessità di aumentare il livello dei contributi degli Stati membri al bilancio dell'Ue per riuscire a finanziare i nuovi capitoli di spesa mantenendo invariato il finanziamento delle spese tradizionali (Pac e Coesione). A favore di questo orientamento vi erano non solo la Commissione e il Parlamento europeo ma anche molti Stati membri favorevoli a superare l'1% del Rnl: tra questi Irlanda, Repubblica Ceca, Polonia, Finlandia e Italia. Alcuni Stati membri erano persino disposti a diventare contribuenti netti.

Nel periodo successivo alla proposta della Commissione (2018-2019), con le presidenze austriaca, rumena e finlandese, il Consiglio ha lavorato con l'obiettivo di raggiungere un compromesso condiviso all'unanimità da tutti gli Stati membri; ma solo il 5 dicembre 2019 la presidenza finlandese ha pubblicato una proposta di schema di negoziato per il Qfp 2021-2027, completa di cifre, con impegni ad un livello complessivo di 1.087 miliardi di euro, cioè l'1,07% del Rnl dell'Ue a 27.

Il documento è stato poi presentato alla riunione del Consiglio europeo del 10-12 dicembre 2019 e, in seguito a un dibattito orientativo, i leader dell'Ue hanno dato mandato al presidente del Consiglio europeo Charles Michel di proseguire i negoziati. Nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del 20 e 21 febbraio 2020, il presidente Charles Michel di fronte alle difficoltà di trovare un accordo politico generale, ha dichiarato che c'era bisogno di più tempo.

Riguardo alla Commissione europea, la nuova presidente Ursula von der Leyen, a pochi giorni dell'inizio del suo mandato, basato su una forte ambizione ambientale e climatica dell'Ue, ha presentato le prime proposte sul *Green deal*. In tale contesto, il 14 gennaio 2020, la Commissione ha proposto il cosiddetto Fondo per una transizione giusta (Jtf) per un importo di 7,5 miliardi di euro, addizionale alla proposta iniziale sul prossimo Qfp. Tale fondo viene concepito come strumento per attenuare i costi socioeconomici della transizione verso la neutralità climatica dell'Ue, attraverso uno stretto legame con le risorse del Fondo di coesione e dei finanziamenti nazionali supplementari (cofinanziamento) per la transizione verde e in particolare per gli investimenti nella *green economy*.

### **2.3 Le nuove proposte della Commissione europea a seguito del Covid-19: il rinforzo del Qfp con *Next Generation Eu* e le questioni aperte sulla Pac**

A partire dal mese di marzo 2020, con lo scoppio della pandemia da Covid-19, la situazione si è ulteriormente complicata. La necessità di finanziare investimenti urgenti per fronteggiare una crisi economica senza precedenti nella storia dell'Ue, ha imposto una risposta straordinaria. Era anche necessario anticipare il sostegno finanziario già nel 2020, per colmare il divario tra le misure di prima risposta e la ripresa a più lungo termine.

In questo quadro, già a metà marzo 2020, la Commissione europea ha presentato la *Coronavirus Response Investment Initiative* (Crii) per aiutare gli Stati membri a fare fronte alla crisi del coronavirus con l'utilizzo dei fondi già loro disponibili. Nel presentare le proposte della Crii, la Commissione ha spinto gli Stati membri a utilizzare i fondi di coesione 2014-2020 non ancora impegnati, rimettendo a loro disposizione anche quelli che avrebbero dovuto essere restituiti a causa del mancato utilizzo nei tempi previsti dalla normativa Ue. Un importo complessivo di 28 miliardi di euro (compreso il cofinanziamento nazionale), di cui più della metà in Spagna e Italia, da utilizzare come prime risorse per fare fronte alla crisi in atto.

Nelle prime settimane della pandemia, la Commissione ha quindi utilizzato tutta la flessibilità residua dell'attuale bilancio dell'Ue, ma ciò non poteva essere sufficiente: per fare fronte alla

crisi economica si rivelava necessaria e urgente l'adozione di nuove misure, anche per gestire le fasi successive e cruciali della ripresa.

Il 21 aprile, il presidente del Consiglio europeo Charles Michel ha presentato una tabella di marcia, predisposta insieme alla presidente della Commissione europea Von der Leyen, per realizzare un piano di rilancio globale (*Recovery plan*) senza precedenti, simile al piano *Marshall* successivo alla seconda guerra mondiale, per sostenere la ripresa, fortemente orientato a investimenti per modernizzare le economie europee con una transizione ecologica e digitale.

Qualche giorno dopo, il 18 maggio, il cancelliere tedesco Merkel e il presidente francese Macron hanno presentato una iniziativa comune per sostenere la creazione di un ambizioso *Recovery fund*, temporaneo e mirato, con un aumento concentrato nei primi anni del prossimo Qfp, per sostenere una ripresa sostenibile che ripristini e rafforzi la crescita nell'Ue. Un Fondo di ripresa con una dotazione di 500 miliardi di euro finanziati tramite il bilancio dell'Ue e destinati ai settori e alle regioni più colpite, in base ai criteri di solidarietà nel contesto della transizione ecologica e digitale basata sulla ricerca e l'innovazione.

Su tali basi, il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha proposto un nuovo strumento europeo di emergenza per la ripresa, il *Next Generation Eu* (Ngeu), accompagnato da una proposta per un Qfp 2021-2027 rivisto e potenziato. In termini di risorse finanziarie a prezzi 2018, ai 1.100 miliardi di euro della proposta della Commissione per il Qfp 2021-2027, si sono aggiunti 750 miliardi del Ngeu, per un importo complessivo di 1.850 miliardi di euro<sup>4</sup>.

Per garantire la copertura complessiva di tali risorse, la Commissione ha proposto di innalzare il massimale delle entrate di bilancio all'1,4% del Rnl, con un margine di aumento di sicurezza temporaneo dello 0,6% dell'Rnl, fino a raggiungere una percentuale complessiva del 2,00%.

Infine, la Commissione ha previsto di stanziare 11,5 miliardi di euro già dal 2020, aggiuntivi rispetto agli importi dell'attuale Qfp, e che almeno il 25% delle risorse complessive del Qfp e del Ngeu siano destinate alle azioni per il clima e l'ambiente.

Il nuovo pacchetto di risorse finanziarie proposto si aggiungeva ai 540 miliardi di euro già approvati dal Consiglio europeo il 23 aprile 2020, da erogare sotto forma di prestiti tramite il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e il programma Sure (a sostegno dei lavoratori).

Le tabelle 2.4 e 2.5 riportano le cifre (a prezzi costanti 2018 e a prezzi correnti) della proposta finale della Commissione del maggio 2020 sul Qfp e Ngeu, confrontate con quelle della proposta iniziale del maggio 2018 e dell'attuale Qfp 2014-2020 dell'Ue a 27 (depurato dal Regno Unito).

Limitatamente al Qfp 2021-2027, la nuova proposta della Commissione ha previsto un importo complessivo di 1.100 miliardi di euro (a prezzi costanti 2018) con una limatura del 3% rispetto ai 1.134 miliardi della proposta iniziale del 2 maggio 2018.

Sul fronte della Pac, rispetto alla proposta iniziale del maggio 2018, la nuova proposta prevedeva un aumento complessivo 9 miliardi di euro a prezzi costanti 2018 (10 miliardi di euro a prezzi correnti) ripartito in 4 miliardi di euro sul primo pilastro e 5 miliardi di euro sul secondo pilastro. Più in particolare, per il primo pilastro, la dotazione per i pagamenti diretti rimane invariata come da proposta iniziale del 2018, mentre la dotazione addizionale di 4,0 miliardi di euro è destinata alle spese di mercato volte a "Rafforzare la resilienza dei settori agroalimentare e fornire le possibilità necessarie per la gestione delle crisi".

Eseguendo lo stesso confronto con l'attuale dotazione Pac 2014-2020, a prezzi costanti, la nuova proposta prevedeva una riduzione complessiva di 49,6 miliardi di euro ripartita in 27,9 miliardi

---

<sup>4</sup> La dotazione finanziaria di 750 miliardi del Ngeu, da raccogliere sui mercati finanziari per il periodo 2021-2024, prevedeva una ripartizione in sovvenzioni per 500 miliardi e in prestiti per 250 miliardi di euro.



sul primo pilastro e 21,7 miliardi sul secondo pilastro. A prezzi correnti, l'importo della dotazione complessiva della Pac veniva portata all'attuale livello.

Sul fronte Ngeu, la Commissione ha proposto un pacchetto di 15 miliardi di euro a prezzi costanti (16,5 miliardi a prezzi correnti) addizionale alle risorse finanziarie previste nel secondo pilastro per gli interventi Feasr nell'ambito dei piani strategici Pac. Tali risorse aggiuntive per gli impegni di bilancio a titolo del Feasr per gli anni 2022, 2023 e 2024, sono state proposte per essere utilizzate nel quadro di un nuovo obiettivo specifico in linea con il *Green deal* europeo e complementare agli obiettivi specifici stabiliti nei piani strategici Pac al fine di sostenere operazioni che preparano la ripresa dell'economia.

Nello specifico, il piano strategico della Pac dovrà contemplare una serie di disposizioni volte ad affrontare le preoccupazioni della società sul rischio relativo all'utilizzo di pesticidi chimici e di antibiotici. A tal scopo, entro la fine del 2020, la Commissione europea dovrà adottare una serie di raccomandazioni per ciascun Stato membro riguardanti i nove obiettivi specifici della Pac, prima che le proposte sui piani strategici siano formalmente presentate.

**Tabella 2.4: Risorse Pac - Proposta finale Commissione Qfp + Ngeu rispetto al Qfp 2014-2020 e alla proposta iniziale (milioni di euro a prezzi costanti 2018)**

Stanziamenti di impegno	1	2	3	Variazione rispetto a			
	Qfp 2014-20 Ue-27	Qfp 2021-27 Proposta iniziale Maggio 2018	Qfp 2021-27 Proposta finale Maggio 2020	Dotazione Attuale (3 - 1)	Proposta iniziale Maggio 2018 (3 - 2)		
% Rni Tot.	1,16%	1,11%	2,00%	Importo	%	Importo	%
Qfp			1,40%				
Ngeu			0,60%				
<b>Totale</b>	<b>1.082.320</b>	<b>1.134.583</b>	<b>1.850.000</b>				
Qfp			1.100.000	+17.680	+1,6%	-34.583	-3,0%
Ngeu			750.000				
<b>Risorse Nat.</b>	<b>399.608</b>	<b>336.623</b>	<b>402.032</b>	<b>+2.424</b>	<b>+0,6%</b>	<b>+65.409</b>	<b>+19,5%</b>
Qfp			357.032				
Ngeu			45.000				
<b>Pac di cui</b>	<b>382.855</b>	<b>324.284</b>	<b>348.264</b>	<b>-34.591</b>	<b>-9,0%</b>	<b>+23.980</b>	<b>+7,4%</b>
Qfp			333.264	-49.591	-13,0%	+8.980	+2,8%
Ngeu			15.000				
- I pilastro (P.d.+mercati)	286.143	254.247	258.251	-27.892	-9,7%	+4.004	+1,6%
- II pilastro	96.712	70.037	90.013	-6.699	-6,9%	+ 19.976	+28,5%
Qfp			75.013	-21.699	-22,4%	+4.976	+7,1%
Ngeu			15.000				
% Pac su Qfp	35,3%	28,5%	30,2%				
% Pac su Qfp+Ngeu			18,8%				

Fonte: nostra elaborazione

**Tabella 2.5: Risorse Pac - Nuova proposta Commissione Qfp + Ngeu rispetto al Qfp 2014-2020 e alla proposta iniziale (milioni di euro a prezzi correnti)**

Stanzamenti di impegno	1	2	3	Variazione rispetto a:			
	Qfp 2014-20 Ue-27	Qfp 2021-27 Proposta iniziale Maggio 2018	Qfp 2021-27 Proposta finale Maggio 2020	Dotazione attuale (3 - 1)	Proposta iniziale Maggio 2018 (3 - 2)		
% Rnl Tot.	1,16%	1,11%	2,00%	Importo	%	Importo	%
Qfp			1,40%				
Ngeu			0,60%				
<b>Totale</b>	1.063.101	1.279.408	2.049.422				
Qfp			1.240.436	+177.335	+16,7%	-38.972	-3,0%
Ngeu			808.986				
<b>Risorse Nat.</b>	391.849	378.920	451.035	+59.190	+15,1%	+72.115	+19,0%
Qfp			401.749				
Ngeu			49.286				
<b>Pac di cui</b>	375.429	365.006	391.440	+16.011	+4,2%	+26.438	+7,2%
Qfp			374.957	-472	-0,1%	+9.951	+2,7%
Ngeu			16.483				
- I pilastro (P.d.+mercati)	280.351	286.195	290.702	+10.351	+3,7 %	+4.507	+1,6%
- II pilastro	95.078	78.811	100.738	+5.660	+5,9%	+21.927	+27,8%
Qfp			84.255	-10.823	-11,4%	+5.444	+6,9%
Ngeu			16.483				
% Pac su Qfp	35,3%	28,5%	30,2%				
% Pac su Qfp+Ngeu			19,1%				

Fonte: nostra elaborazione

### 2.3.1 Le risorse Qfp + Ngeu – La dotazione Pac stimata per l'Italia

Per quanto riguarda la Pac, come descritto in precedenza, la proposta della Commissione tramite il pacchetto Ngeu ha previsto risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale di 16.483 milioni di euro a prezzi correnti (15.000 milioni a prezzi costanti 2018) al fine di affrontare l'impatto della crisi.

Tali risorse aggiuntive sono state proposte con la seguente ripartizione annuale:

- 2022: 8.117 milioni di euro;
- 2023: 4.140 milioni di euro;
- 2024: 4.226 milioni di euro;

e tra gli Stati membri utilizzando i criteri di ripartizione previsti nell'allegato IX della proposta sui piani strategici per la Pac: la dotazione prevista per l'Italia è di circa 1.864 milioni di euro a prezzi correnti (1.697 milioni di euro a prezzi costanti 2018) con una disponibilità annuale riportata nella tabella 2.6.

**Tabella 2.6: Sviluppo rurale: risorse aggiuntive Ngeu - Proposta Commissione (milioni di euro a prezzi correnti)**

Anno	Totale Ue		Italia	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
2022	8.117	2.030,00	918	229,55
2023	4.140	3.876,35	468	438,30
2024	4.226	4.939,95	478	558,65
2025		3.532,00		399,50
2026		1.681,50		190,20
2027		423,20		47,80
<b>Totale</b>	<b>16.483</b>	<b>16.483,00</b>	<b>1.864</b>	<b>1.864,00</b>

Fonte: Commissione europea e nostre elaborazioni per l'Italia

Inoltre, la proposta della Commissione sul Qfp (tabella 2.4) ha previsto un aumento della dotazione per lo sviluppo rurale di 5.000 milioni di euro a prezzi costanti (5.444 milioni a prezzi correnti). Eseguendo una simulazione per l'Italia sulla ripartizione del totale delle risorse aggiuntive per il secondo pilastro, per lo sviluppo rurale l'aumento rispetto alla proposta iniziale del maggio 2018 è di 2.259 milioni di euro (565 dal Qfp + 1.697 da Ngeu) a prezzi costanti e di 2.504 milioni di euro (640 dal Qfp + 1.864 da Ngeu) a prezzi correnti, pari a circa il 28%. Se si esegue il confronto rispetto alla dotazione attuale 2014-2020, l'aumento è di 966 milioni di euro a prezzi correnti (+9,2%), cui corrisponde una diminuzione di 472 milioni di euro a prezzi costanti (-4,5%). Per quanto riguarda i pagamenti diretti del primo pilastro, invece, la Commissione non ha previsto alcuna modifica dei massimali, confermando quindi la riduzione della sua proposta iniziale del maggio 2018.

#### 2.4 Il dibattito tra gli Stati membri e la proposta del presidente del Consiglio europeo (Euco)

A seguito della presentazione del nuovo pacchetto di proposte, la Commissione ha invitato il Consiglio europeo e i due Colegislatori ad esaminare rapidamente le nuove proposte, allo scopo di raggiungere un accordo politico entro il mese di luglio: una tempistica molto stretta, dettata dalla necessità di completare il negoziato tra Parlamento europeo e Consiglio sul futuro Qfp entro l'autunno, per consentire il suo avvio al 1° gennaio 2021.

Il 19 giugno, in un incontro virtuale, i Leader dell'Ue affrontano la prima discussione sul pacchetto di proposte della Commissione - il Qfp rafforzato e lo Strumento di ripresa economica (Ngeu) - volto a rispondere alla crisi Covid-19. Il presidente del Consiglio europeo Charles Michel, esprime l'ambizione di svolgere un vertice in presenza dopo trenta giorni previa presentazione di una sua proposta rivista prima della riunione, nonostante le diverse posizioni tra gli Stati membri. In particolare, quattro di essi (Austria, Danimarca, Olanda e Svezia, denominati i "quattro frugali"), hanno espresso la loro opposizione alla condivisione e alla mutualizzazione del debito, nonché a qualsiasi proposta di aumento del bilancio dell'Ue per il 2021-2027. Un approccio quindi per "prestiti per prestiti" che contemplava l'impegno di una restituzione diretta da parte degli stessi Stati membri beneficiari<sup>5</sup>.

Altri elementi di contrasto tra gli Stati membri sono stati la distribuzione dell'importo Ngeu tra sovvenzioni (500 miliardi di euro) e prestiti (250 miliardi di euro), i criteri di attribuzione e

<sup>5</sup> Le richieste dei "quattro frugali" saranno successivamente compensate con il mantenimento e un aumento delle "correzioni" (assegno di ritorno), di cui sino ad oggi hanno beneficiato.

distribuzione di tali fondi tra gli Stati membri, la condizionalità per il loro utilizzo e la creazione di nuove risorse proprie per restituire i 750 miliardi di euro che la Commissione dovrà prendere in prestito dai mercati finanziari.

Il 10 luglio 2020, dopo diversi incontri bilaterali con gli Stati membri, il presidente del Consiglio europeo Charles Michel presenta la sua nuova proposta relativa al bilancio a lungo termine dell'Ue e al pacchetto per la ripresa, il cosiddetto schema di negoziato. Tale proposta servirà da base per le discussioni dei leader in occasione del Consiglio europeo straordinario del 17 e 18 luglio 2020.

La proposta di Charles Michel individua sei "elementi costitutivi" di un possibile accordo:

- l'entità del bilancio dell'Ue per il periodo 2021-2027;
- il mantenimento delle correzioni;
- l'entità dello strumento europeo per la ripresa;
- i prestiti e le sovvenzioni;
- l'assegnazione delle risorse con il dispositivo per la ripresa e la resilienza;
- il sistema di governance e condizionalità.

La proposta del presidente Michel affronta anche altri temi fondamentali: l'inizio dei rimborsi, le nuove risorse proprie e l'impatto della *Brexit*. Per quanto riguarda il Qfp 2021-2027, la proposta Michel ha previsto un importo complessivo di 1.074 miliardi di euro. L'importo di 750 miliardi di euro per il Fondo di ripresa ha previsto la stessa chiave di ripartizione tra sussidi (500 miliardi) e prestiti (250 miliardi) come proposto dalla Commissione europea il 27 maggio 2020.

Una novità della proposta Michel è l'idea di un Fondo di riserva di 5 miliardi di euro destinato agli Stati membri e ai settori che possono subire conseguenze negative in seguito alla *Brexit*. Inoltre, la proposta Michel ha stabilito che il 30% (anziché 25%) del totale risorse Qfp, di cui una quota del 40% dalla spesa Pac, sia destinato a finanziare azioni per il clima e l'ambiente.

Nella rubrica 3 "Risorse naturali e ambiente", che comprende la politica per l'agricoltura e il settore marittimo, nonché l'azione per l'ambiente e il clima, Michel ha proposto una dotazione per la Pac di 333,2 miliardi di euro, di cui 258,2 miliardi per i pagamenti diretti e le spese di mercato e 75 miliardi per lo sviluppo rurale.

## **2.5 L'accordo politico al Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020**

Il mattino del 21 luglio, dopo quattro giorni di intensi negoziati, i Capi di Stato e di Governo al Vertice straordinario di Bruxelles, hanno raggiunto un accordo politico sul nuovo Qfp e sul pacchetto Ngeu, per una dotazione totale di 1.824,3 miliardi di euro. Il testo dell'accordo politico mantiene la struttura con due componenti proposta dalla Commissione il 27 maggio 2020:

- quadro finanziario pluriennale 2021-2027 con una dotazione complessiva di 1.074,3 miliardi di euro destinato ad orientare rapidamente gli investimenti, rafforzare il mercato unico e dotare l'Unione di un bilancio a lungo termine che le consenta di promuovere la transizione verde e digitale e costruire un'economia più equa e resiliente;
- strumento europeo di emergenza per la ripresa (Ngeu) del valore di 750 miliardi di euro destinato a creare posti di lavoro e riparare i danni immediati causati dalla pandemia di Covid-19, sostenendo nel contempo le priorità verdi e digitali dell'Ue. Lo strumento per la ripresa potenzierà temporaneamente la capacità finanziaria del bilancio Ue grazie a fondi raccolti con nuove risorse proprie, con una chiave di ripartizione tra sovvenzioni per 390 miliardi e prestiti per 360 miliardi di euro.

I leader hanno convenuto di destinare il 30% della spesa totale a titolo del Qfp e del Ngeu a progetti legati al clima in linea con l'obiettivo dell'Ue di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, con gli obiettivi dell'Ue in materia di clima a orizzonte 2030 e con l'accordo di Parigi. I leader dell'Ue hanno inoltre concordato uno strumento unico di margine per dare maggiore flessibilità nel finanziamento di spese impreviste, con un massimale annuo di 772 milioni di euro (prezzi 2018). A questo si aggiungono tre strumenti speciali tematici per offrire mezzi finanziari supplementari in caso di eventi imprevisti specifici:

- riserva di adeguamento alla *Brexit* per sostenere gli Stati membri e i settori economici maggiormente colpiti dalla *Brexit* (5 miliardi di euro);
- fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per offrire assistenza ai lavoratori che perdono il lavoro a causa di ristrutturazioni legate alla globalizzazione (1,3 miliardi di euro);
- riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da catastrofi gravi negli Stati membri e nei paesi in fase di adesione e per rispondere rapidamente a specifiche necessità urgenti all'interno dell'Ue o nei paesi terzi (1,2 miliardi di euro).

Inoltre, in considerazione delle incertezze economiche e della *Brexit*, l'accordo prevede l'aumento permanente del massimale delle risorse proprie pari all'1,4% del Rnl dell'Ue, proposto, con un aumento temporaneo di 0,6 punti percentuali, portandolo così il massimale al 2% dell'Rnl dell'Ue, mediante ricorso ai mercati finanziari per il reperimento delle risorse da destinare al Ngeu. I leader dell'Ue hanno convenuto che nei prossimi anni l'Unione lavorerà a una riforma del sistema delle risorse proprie, per valutare la possibilità di introdurre:

- un'imposta sui rifiuti di plastica non riciclati, a partire dal 1° gennaio 2021;
- un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera che sarà introdotto al più tardi dal 1° gennaio 2023;
- una proposta rivista per un sistema di scambio di quote di emissioni (Ets) e l'estensione del sistema ai settori marittimo e aeronautico;
- un'imposta sul digitale applicata a società con un certo fatturato annuo, che sarà applicata dal 1° gennaio 2023;
- un'imposta sulle transazioni finanziarie tra imprese che traggono enormi benefici dal mercato unico dell'Ue.

Le nuove fonti di finanziamento si aggiungono alle risorse proprie esistenti:

- risorse proprie tradizionali: principalmente dazi doganali e prelievi sullo zucchero (gli Stati membri tratteranno, a titolo di spese di riscossione, il 25% degli importi riscossi);
- risorsa propria basata sull'Iva: derivante da un'aliquota uniforme dello 0,3% applicata alla base dell'imposta sul valore aggiunto di ciascuno Stato membro, con la base imponibile Iva livellata al 50% del Rnl di ciascun paese (la metodologia sarà semplificata);
- risorsa propria basata sul Rnl: proveniente da un'aliquota uniforme applicata al reddito nazionale lordo degli Stati membri, questa aliquota è adattata ogni anno al fine di ottenere un pareggio tra entrate e spese (non modificata).

### **2.5.1 Il nuovo Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2021-2027**

L'accordo finale sul Qfp 2021-2027, a prezzi costanti 2018, stabilisce una dotazione di impegni di 1.074,3 miliardi di euro. In confronto alla dotazione di 1.100 miliardi dell'ultima proposta dalla Commissione (27 maggio 2020) c'è una riduzione di 26 miliardi (-2,4%); rispetto alla dotazione

di 1.134 miliardi della proposta iniziale di maggio 2018 la riduzione è di 60 miliardi (-5,3%) e rispetto ai 1.082 miliardi dell'attuale Qfp 2014-2020 essa è pari a 8 miliardi (-0,7%).

Inoltre, rispetto all'ultima proposta della Commissione, l'accordo finale ha ridotto alcune voci di spesa del Qfp che trovavano una compensazione nei corrispondenti capitoli di spesa presenti nel Ngeu: *Horizon europe*, Politica di vicinato e cooperazione, InvestEu.

La tabella 2.7 riporta gli importi del Qfp per le varie rubriche e dei corrispondenti programmi Ngeu.

**Tabella 2.7: Ripartizione tra le rubriche del nuovo Qfp 2021-2027 e tra i programmi Ngeu**

Rubriche	Qfp 2021-2027	% totale	Ngeu	Totale
1. Mercato unico, innovazione e digitale	132.781	12,4	10.600	143.381
2. Coesione e valori	377.768	35,2	721.900	1.099.688
3. Risorse naturali e ambiente	356.374	33,2	17.500	373.874
4. Migrazione e gestione delle frontiere	22.671	2,1	-	22.671
5. Sicurezza e difesa	13.185	1,2	-	13.185
6. Paesi limitrofi e resto del mondo	98.419	9,2	-	98.419
7. Amministrazione pubblica europea	7.302	6,8	-	73.102
<b>Stanziamenti di impegno</b>	<b>1.074.300</b>	<b>100,0</b>	<b>750.000</b>	<b>1.824.300</b>

Fonte: nostra elaborazione

Per il periodo 2021-27 si conferma il sistema di riduzioni (correzioni forfettarie) del contributo annuale basato sull'Rnl per i seguenti Stati membri (importi in milioni di euro a prezzi 2020): Austria (565), Danimarca (377), Germania (3.671), Paesi Bassi (1.921) e Svezia (1.069). L'importo complessivo delle correzioni (7.603 milioni di euro all'anno, pari a 53.221 milioni per l'intero periodo 2021-2020) sarà finanziato da tutti gli Stati membri proporzionalmente al loro Rnl.

### 2.5.2 Lo Strumento europeo per la ripresa - Next Generation Eu (Ngeu)

La Commissione europea sarà autorizzata a prendere in prestito sui mercati, per conto e a nome dell'Unione europea, fino a 750 miliardi di euro a prezzi costanti 2018, sino al più tardi alla fine del 2026. Il bilancio dell'Ue sarà a garanzia dell'importo generato tramite la vendita di titoli di debito in termini relativamente vantaggiosi rispetto a quelli previsti nei singoli Stati membri.

Gli importi dei massimali delle risorse proprie saranno incrementati in via temporanea dello 0,6% al solo scopo di coprire tutte le passività dell'Unione risultanti dai prestiti contratti per far fronte alle conseguenze della crisi. Questo aumento del massimale decadrà una volta che tutti i fondi saranno ripagati e quando saranno cessate tutte le passività, ossia entro la fine del 2058.

Gli impegni giuridici dei programmi integrati nell'ambito del *Next Generation Eu* devono essere contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti saranno effettuati entro il 31 dicembre 2026.

**Tabella 2.8: Programmi Ngeu – Accordo finale (miliardi di euro, prezzi costanti 2018)**

Programmi Ngeu	Proposta iniziale	Accordo finale	Differenza
Dispositivo di ripresa e resilienza (Rrf)	560,0	672,5	112,5
<i>Di cui prestiti</i>	<i>250,0</i>	<i>360,0</i>	<i>110,0</i>
<i>Di cui sovvenzioni</i>	<i>310,0</i>	<i>312,5</i>	<i>2,5</i>
ReactEu	50,0	47,5	-2,5
Orizzonte Europa	13,5	5,0	-8,5
InvestEu	30,3	5,6	-24,7
Strumento di sostegno alla solvibilità	26,0	0,0	-26,0
Sviluppo rurale	15,0	7,5	-7,5
Fondo per una transizione giusta (Jtf)	30,0	10,0	-20,0
RescEu	2,0	1,9	-0,1
Programma in materia di salute	7,7	0,0	-7,7
Ndici	15,5	0,0	-15,5
<i>Totale sovvenzioni programmi singoli</i>	<i>190,0</i>	<i>77,5</i>	<i>-112,5</i>
<i>Totale sovvenzioni Ngeu</i>	<i>500,0</i>	<i>390,0</i>	<i>-110,0</i>
<b>Totale Generale</b>	<b>750,0</b>	<b>750,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: nostra elaborazione

Il principale programma nell'ambito Ngeu è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Rrf) disponibile per tutti gli Stati membri, ma in modo specifico per quelli più colpiti e i settori dove è più necessario assicurare la resilienza (anche per le filiere agroalimentari). Il dispositivo prevede sovvenzioni fino a 312,5 miliardi di euro e metterà a disposizione prestiti fino a 360 miliardi di euro, per un importo complessivo di 672,5 miliardi. Il 70% delle sovvenzioni sarà impegnato nel 2021 e 2022 e il restante 30% entro la fine del 2023.

Sulla base dei criteri di ripartizione stabiliti, l'Italia dovrebbe essere il primo paese beneficiario per complessivi 209 miliardi di euro, di cui 82 miliardi di sovvenzioni e 127 miliardi di prestiti.

Gli Stati membri dovranno predisporre dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza per il periodo 2021-2023. Tali piani saranno valutati e approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, con un atto di esecuzione che il Consiglio si impegna ad adottare entro quattro settimane dalla proposta. La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al raggiungimento di pertinenti traguardi intermedi e finali. Qualora il Comitato del Consiglio non riesca a raggiungere il consenso, uno o più Stati membri che ritengono non congruo l'impiego dei fondi possono chiedere di sottoporre la questione all'esame del Consiglio europeo.

## 2.6 Le risorse per la Pac

L'accordo finale relativo alla rubrica 3 "Risorse naturali e ambiente", in termini di impegni a prezzi costanti 2018, stabilisce una dotazione Pac di 336.444 milioni di euro, di cui 258.594 milioni al primo pilastro e 77.850 milioni al secondo. Nel primo pilastro, la dotazione per i pagamenti diretti è di 239.916 milioni di euro e per i mercati agricoli è di 18.678 milioni di euro.

L'accordo finale per la dotazione Pac costituisce un miglioramento delle risorse destinate al

primo e al secondo pilastro rispetto alla proposta iniziale sul Qfp del maggio 2018, ma comporta comunque una riduzione del 10,2% rispetto al Qfp 2014-2020. La quota della spesa Pac, che deve essere destinata alle misure e le azioni per l'ambiente e il clima, è confermata al 40%.

La tabella 2.9 riporta le cifre relative alla Pac stabilite dall'accordo (Qfp + Ngeu) confrontate con il Qfp 2014-2020 (Ue-27) e la proposta iniziale della Commissione (maggio 2018).

**Tabella 2.9: Risorse Pac - Accordo Qfp 2021-2027 + Ngeu (milioni di euro a prezzi costanti 2018)**

Stanziamenti di impegno	1	2	3	Variazione rispetto a:			
	Qfp 2014-20 Ue-27	Qfp 2021-27 Proposta Iniziale Maggio 2018	Qfp + Ngeu 2021-27 Accordo politico	Dotazione attuale (3 - 1)		Proposta iniziale Maggio 2018 (3 - 2)	
<b>Qfp in % Rnl Ue-27</b>	1,16%	1,11%	2,00%	Importo	%	Importo	%
<b>Qfp Ngeu</b>	1.082.320	1.134.583	1.074.300 750.000	-8.020	-0,7%	-60.283	-5,3%
<b>Risorse Nat. Qfp Ngeu</b>	399.608	336.623	373.874 356.374 17.500				
<b>Pac di cui:</b>	382.855	324.284	343.944	-38.911	-10,2%	+19.660	+6,1%
Qfp			336.444	-46.411	-12,1%	+12.160	+3,7%
Ngeu			7.500				
- I pilastro	286.143	254.247	258.594	-27.549	-9,6%	+4.347	+1,7%
Pag. diretti		235.022	239.916			+4.894	+2,1%
Spesa mercati		19.225	18.678			-547	-2,9%
- II pilastro	96.712	70.037	85.350	-11.362	-11,7%	+15.313	+21,9%
Qfp			77.850	-18.862	-19,5%	+7.813	+11,2%
Ngeu			7.500				
<b>% Pac su:</b>							
Qfp	35,3%	28,5%	32,0%				
Qfp+Ngeu			18,8%				

Fonte: nostra elaborazione

A prezzi costanti 2018, in confronto con la proposta iniziale della Commissione, l'accordo del Consiglio europeo prevede un aumento complessivo per la Pac del 6%, dovuto a un aumento consistente del secondo pilastro (+22%) e più contenuto nel primo pilastro (+1,7%). Il confronto con l'attuale dotazione Pac (2014-2020) mostra una riduzione di circa 39 miliardi di euro (-10%), in particolare sui pagamenti diretti (-27,5 miliardi di euro). Tuttavia, a prezzi correnti (tabella 2.10), l'accordo politico sul Qfp mantiene pressoché invariato l'importo Pac al livello attuale che aumenta con l'importo addizionale Ngeu di 8,2 miliardi previsto per lo sviluppo rurale (+3%).



Tabella 2.10: Risorse Pac - Accordo Qfp 2021-2027 + Ngeu (milioni di euro a prezzi correnti)

Stanziamen- ti di impegno	1	2	3	Variazione rispetto a:			
	Qfp 2014-20 Ue-27	Qfp 2021-27 Proposta Iniziale Maggio 2018	Qfp + Ngeu 2021-27 Accordo politico	Dotazione attuale (3 - 1)	Proposta iniziale Maggio 2018 (3 - 2)		
Qfp in % Rnl Ue-27	1,16%	1,14%		Importo	%	Importo	%
Qfp Ngeu	1.063.101	1.279.408	1.210.894 807.052	+147.793	+13,9%	-68.514	-5,3%
Risorse Nat. (Qfp+Ngeu)	391.849	378.920	420.063 (400.996+19.067)				
Pac, di cui:	375.429	365.006	386.729	+11.300	+3,0%	+21.723	+6,0%
Qfp			378.530	+3.101	+0,8%	+13.524	+3,7%
Ngeu			8.199				
- I pilastro	280.351	286.195	291.089	+10.738	+3,8%	+4.894	+1,7%
Pag. diretti		264.535	270.044			+5.509	+2,1%
Spesa mercati		21.660	22.205			+545	+2,5%
Entrate ass.			-1.160			-1.160	
- II pilastro	95.078	78.811	95.640	+562	+0,6%	+16.829	+21,4%
Qfp			87.441	-7.637	-8,0%	+8.630	+10,9%
Ngeu			8.199				
%Pac su:							
Qfp	35,3%	28,5%	31,9%				
Qfp+Ngeu			19,2%				

Fonte: nostra elaborazione

L'accordo politico su Qfp comporta diverse conseguenze finanziarie sulla Pac.

Nell'ambito del Primo pilastro, per i pagamenti diretti:

- *Convergenza esterna.* La convergenza esterna continuerà come da proposta iniziale della Commissione con alcune varianti. Tutti gli Stati membri con pagamenti diretti per ettaro al di sotto del 90% della media Ue colmeranno il 50% del divario tra l'attuale livello medio di pagamenti diretti e il 90% della media Ue in sei fasi uguali a partire dal 2022. Questa convergenza sarà finanziata in modo proporzionale da tutti gli Stati membri. Inoltre, nel 2022 tutti gli Stati membri avranno un livello di almeno 200 euro per ettaro e entro il 2027 tutti gli Stati membri dovranno raggiungere almeno 215 euro per ettaro.
- *Limitazione dei pagamenti diretti (capping).* Il limite ai pagamenti diretti per i grandi beneficiari sarà introdotto su base volontaria a un livello di 100.000 euro, senza alcuna degressività e si applicherà solo al sostegno al reddito di base per la sostenibilità. Nell'applicare il massimale, gli Stati membri possono, su base volontaria, sottrarre dall'importo del sostegno tutti i costi relativi al lavoro.
- *Riserva agricola e disciplina finanziaria.* L'importo della riserva agricola è fissato a 450 milioni di euro a prezzi correnti all'inizio di ogni anno nel periodo 2021-2027, alimentato con gli importi non utilizzati della riserva dell'esercizio finanziario 2020 che saranno riportati all'esercizio finanziario 2021. Viene pertanto confermata la proposta iniziale della Commissione con una variante a tutela dei pagamenti diretti nel caso in cui la

riserva venga utilizzata: essa sarà ristabilita utilizzando i margini disponibili nell'ambito del primo pilastro o, come ultima risorsa, dal meccanismo di disciplina finanziaria applicato con una riduzione dei pagamenti diretti.

Nell'ambito della *flessibilità tra i pilastri*, gli Stati membri possono decidere:

- *trasferimenti dal I al II pilastro*: fino al 25% dei massimali nazionali annui del Feaga (primo pilastro) per l'utilizzo a favore dello sviluppo rurale negli esercizi finanziari 2022-2027. Tale soglia può essere aumentata del 15% per gli interventi a specifici obiettivi ambientali e climatici e del 2% per gli interventi a sostegno dei giovani agricoltori;
- *trasferimenti dal II al I pilastro*: fino al 25% della dotazione Feasr (secondo pilastro) per l'aumento della dotazione per i pagamenti diretti per gli anni civili dal 2021 al 2026 (esercizi finanziari 2022-2027). Tale soglia può essere aumentata al 30% per gli Stati membri con pagamenti diretti per ettaro al di sotto del 90% della media Ue.

Nell'ambito del II pilastro, l'assegnazione complessiva per il Feasr sarà di 77.850 milioni di euro. Per gli Stati membri che affrontano particolari sfide strutturali, che hanno investito molto nel II secondo pilastro o che hanno bisogno di trasferire importi più elevati al I pilastro per aumentare il grado di convergenza, saranno previste dotazioni supplementari. Per l'Italia tale dotazione supplementare è di 500 milioni di euro per tutto il periodo di programmazione 2021-2027.

Riguardo ai tassi di cofinanziamento per il sostegno allo sviluppo rurale, il tasso massimo del contributo a carico del Feasr (Ue), da stabilire nei piani strategici della Pac, è pari a:

- 80% della spesa pubblica ammissibile nelle regioni ultraperiferiche e nelle isole minori del Mar Egeo ai sensi del regolamento (UE) n. 229/2013;
- 85% della spesa pubblica ammissibile nelle regioni meno sviluppate;
- 60% della spesa pubblica ammissibile nelle regioni in transizione;
- 65% delle spese ammissibili per vincoli naturali o altri vincoli regionali specifici;
- 43% della spesa pubblica ammissibile nelle altre regioni.

Il tasso minimo di contributo del Feasr è del 20%. Un tasso di cofinanziamento più elevato dell'80% si applica agli impegni ambientali, climatici e di gestione; per gli svantaggi regionali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; per investimenti non produttivi; per il sostegno al partenariato europeo per l'innovazione e il Leader. Il cofinanziamento Ue al 100% si applica ai fondi trasferiti dal I pilastro al II pilastro.

Riguardo alle regole di disimpegno, esse interesseranno qualsiasi dotazione per gli interventi di sviluppo rurale non utilizzata per il prefinanziamento o per effettuare pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del secondo anno successivo all'anno di impegno di bilancio (N+2).

### **2.6.1 Le risorse Pac per l'Italia**

In seguito all'accordo politico di luglio 2020, il Consiglio dovrà adottare il regolamento sul quadro finanziario pluriennale che stabilisce le capacità di spesa dell'Ue e una decisione sulle risorse proprie, previa approvazione del Parlamento europeo. Tali testi includeranno gli elementi dell'accordo politico sulla Pac e in particolare la ripartizione dei massimali annuali tra gli Stati membri per il primo e il secondo pilastro della Pac e le relative voci di spesa. Le nuove assegnazioni dovranno anche tenere conto dell'impatto della convergenza esterna come è stato concordato nelle conclusioni del Consiglio europeo, a partire dall'esercizio finanziario 2022.

La dotazione Pac assegnata all'Italia, a prezzi correnti, comporta un aumento del 6,2% rispetto alla proposta della Commissione di maggio 2018. L'aumento del I pilastro (Feaga) è concentrato

sui pagamenti diretti (+1,7%), mentre rimane inalterata la dotazione per le spese di mercato. Al contrario, la dotazione del II pilastro aumenta del 20%.

Eseguito il confronto con l'attuale Pac (2014-2020), la dotazione Pac per l'Italia registra una riduzione del 3,5%. In particolare, per il I pilastro si prevede una riduzione del 5,6% (5,9% per i pagamenti diretti e 2,4% per le spese di mercato), mentre per il II pilastro, pur in presenza di una riduzione del 6,6% sul Qfp, si registra un aumento del 2,2%, grazie alle risorse aggiuntive Ngeu per un importo di 910,6 milioni di euro. Tali risorse aggiuntive potranno essere utilizzate nel periodo transitorio nel 2021 (269,4 milioni) e 2022 (641,2 milioni).

**Tabella 2.11: Risorse Pac Italia - Accordo Qfp 2021-2027+Ngeu (milioni di euro a prezzi correnti)**

	1	2	3	Variazione rispetto a			
	Qfp 2014-20	Qfp 2021-27 Proposta iniziale Maggio 2018	Qfp+Ngeu 2021-27 Accordo finale	Dotazione attuale (3 - 1)	Proposta iniziale Maggio 2018 (3 - 2)		
Pagamenti diretti	26.983,3	24.921,3	25.399,7	-1,583,6	-5,9%	+478,4	+1,9%
Misure di mercato	2.609,0	2.545,5	2.545,5	-63,5	-2,4%	0,0	0,0%
<b>I Pilastro</b>	<b>29.592,3</b>	<b>27.466,8</b>	<b>27.945,2</b>	<b>-1.647,1</b>	<b>-5,6%</b>	<b>+478,4</b>	<b>+1,7%</b>
Sviluppo Rurale Qfp	10.429,5	8.892,2	9.748,1	-681,4	-6,6%	+855,9	+9,6%
Sviluppo Rurale Ngeu*			910,6	+910,6		+910,6	
<b>II Pilastro</b>	<b>10.429,5</b>	<b>8.892,2</b>	<b>10.658,7</b>	<b>+229,2</b>	<b>+2,2%</b>	<b>+1.766,5</b>	<b>+20,0%</b>
<b>Totale Pac</b>	<b>40.021,8</b>	<b>36.359,0</b>	<b>38.603,9</b>	<b>-1.417,9</b>	<b>-3,5%</b>	<b>+2.244,9</b>	<b>+6,2%</b>

\* L'importo stabilito con l'accordo di luglio ha subito un adeguamento tecnico per anticipo annuale delle risorse.

Fonte: nostra elaborazione

**Tabella 2.12: Distribuzione tra pilastri e settori 2021-2027+Ngeu (milioni di euro a prezzi correnti)**

Anno finanziario	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-27
Anno civile*	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2020-26
<b>Pag. Diretti</b>	<b>3.628,50</b>	<b>3.628,50</b>	<b>3.628,50</b>	<b>3.628,50</b>	<b>3.628,50</b>	<b>3.628,50</b>	<b>3.628,50</b>	<b>25.399,70</b>
<i>Olio oliva</i>	34,6	34,6	34,6	34,6	34,6	34,6	34,6	242,1
<i>Vitivinicolo</i>	323,9	323,9	323,9	323,9	323,9	323,9	323,9	2.267,20
<i>Apicolo</i>	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	36,2
<b>Mercati tot.</b>	<b>363,7</b>	<b>363,7</b>	<b>363,7</b>	<b>363,7</b>	<b>363,7</b>	<b>363,7</b>	<b>363,7</b>	<b>2.545,50</b>
<b>I Pilastro</b>	<b>3.992,20</b>	<b>3.992,20</b>	<b>3.992,20</b>	<b>3.992,20</b>	<b>3.992,20</b>	<b>3.992,20</b>	<b>3.992,20</b>	<b>27.945,20</b>
<i>Svil. Rur. Qfp</i>	1.648,60	1.349,90	1.349,90	1.349,90	1.349,90	1.349,90	1.349,90	9.748,10
<i>Svil. Rur. Ngeu</i>	269,4	641,2	0	0	0	0	0	910,6
<b>II Pilastro</b>	<b>1.918,00</b>	<b>1.991,10</b>	<b>1.349,90</b>	<b>1.349,90</b>	<b>1.349,90</b>	<b>1.349,90</b>	<b>1.349,90</b>	<b>10.658,70</b>
<b>Pac Totale</b>	<b>5.910,20</b>	<b>5.983,30</b>	<b>5.342,10</b>	<b>5.342,10</b>	<b>5.342,10</b>	<b>5.342,10</b>	<b>5.342,10</b>	<b>38.603,90</b>

\* Il massimale annuale ricade nell'anno finanziario successivo all'anno civile di presentazione della domanda Pac.

Fonte: nostra elaborazione

## 2.7 L'agenda futura e la procedura di approvazione dei nuovi testi legislativi

Il Quadro finanziario pluriennale deve essere adottato con un regolamento del Consiglio approvato all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono con potere di veto.

Il 23 luglio il Parlamento europeo, tramite un atto non legislativo, ha espresso parere favorevole alla proposta relativa allo strumento europeo di ripresa. In coerenza con la posizione adottata il 14 novembre 2018 nella legislatura precedente, il Parlamento ha espresso rammarico per i consistenti tagli apportati a diversi programmi di spesa del Qfp e anche alla componente sovvenzioni dello strumento di ripresa Ngeu. Sono le seguenti:

- attenuare gli inaccettabili i tagli al bilancio a lungo termine;
- un impegno vincolante sulle risorse proprie per nuove fonti di entrate del bilancio Ue;
- un meccanismo chiaro per collegare il bilancio Ue al rispetto dello Stato di diritto;
- una necessaria supervisione democratica del Piano di ripresa economica.

Il 10 novembre, dopo tre mesi di negoziato, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico che conferma e completa il pacchetto finanziario globale di 1.824,3 miliardi di euro, dell'accordo a luglio tra i leader dell'Ue, composto dalla dotazione complessiva del prossimo Qfp (2021-2027) di 1.074,3 miliardi di euro e dallo strumento di ripresa Ngeu di 750 miliardi di euro (a prezzi costanti 2018).

L'accordo politico interistituzionale prevede 16 miliardi di euro addizionali al pacchetto concordato dai Capi di Stato e di governo al Vertice di luglio. Tra questi, 15 miliardi di euro saranno destinati a rafforzare alcuni programmi prioritari dell'Ue, mentre un miliardo di euro servirà a rendere più flessibile il bilancio per far fronte a possibili imprevisti e a crisi future.

L'integrazione di 15 miliardi di euro sarà destinata per i seguenti ambiti prioritari:

- Orizzonte europa: 4 miliardi di euro (per un totale di 79,9 miliardi);
- Erasmus+: 2,2 miliardi di euro (per un totale di 23,4 miliardi);
- Ue per la salute (Eu4Health): 3,4 miliardi di euro (per un totale di 5,07 miliardi);
- Fondo per la gestione integrata delle frontiere: 1 miliardo di euro (per un totale di 6,5 miliardi);
- Agenzia guardia di frontiera e costiera (Frontex): 0,5 miliardi di euro (per un totale di 5,6 miliardi);
- Diritti e valori: 0,8 miliardi di euro (per un totale di 1,6 miliardi);
- Europa creativa: 0,6 miliardi di euro (per un totale di 2,2 miliardi);
- Fondo InvestEu: 1 miliardo di euro (per un totale di 3,8 miliardi);
- Strumento di vicinato (Ndcici): 1 miliardo di euro (per un totale di 71,8 miliardi);
- Aiuti umanitari: 0,5 miliardi di euro (per un totale di 10,26 miliardi);

I fondi aggiuntivi saranno ricavati principalmente da importi provenienti dalle ammende per la violazione delle norme sulla concorrenza per mancato rispetto delle norme dell'Ue.

L'accordo di compromesso contempla anche:

- una maggiore flessibilità per consentire all'Ue di rispondere a esigenze impreviste, con una dotazione di 1 miliardo di euro;
- una maggiore ambizione e monitoraggio rafforzato della biodiversità, del clima e della spesa per la parità di genere, al fine di garantire che almeno il 30% dell'importo totale

del Qfp e di Ngeu sia destinato agli obiettivi climatici. Inoltre, i negoziatori hanno concordato l'obiettivo di raggiungere il 7,5% della spesa annuale dedicata agli obiettivi della biodiversità a partire dal 2024, aumentata al 10% a partire dal 2026;

- un maggior coinvolgimento dell'autorità di bilancio e meccanismi di tutela del bilancio rafforzati tra cui il meccanismo di condizionalità;
- una tabella di marcia dettagliata per l'introduzione di nuove risorse proprie integrata nell'Accordo interistituzionale, un testo che sarà giuridicamente vincolante.

Inoltre, la Commissione ha annunciato il suo impegno a presentare un riesame del bilancio a lungo termine entro il 1° gennaio 2024 e, se opportuno, una proposta di revisione.

Il regolamento Qfp e l'accordo interistituzionale, dopo l'accordo politico del 10 novembre, saranno formalmente adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in linea con i rispettivi ruoli e procedure. Parallelamente, proseguiranno i lavori verso l'adozione definitiva di tutti gli altri elementi del pacchetto, comprese la legislazione settoriale, il regime generale di condizionalità e la decisione sulle risorse proprie.

Il regolamento Qfp viene adottato all'unanimità dal Consiglio dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento europeo. Mentre, il regolamento sul Ngeu viene adottato dal Consiglio, previa informazione del Parlamento europeo che non ha un ruolo legislativo specifico.

Il regolamento sul regime generale di condizionalità a tutela del bilancio dell'Ue viene adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, cioè con un accordo tra i due co-legislatori. Tale regolamento, che condiziona l'erogazione dei fondi dell'Ue al rispetto dello Stato di diritto all'interno di ogni paese beneficiario, ha dovuto fare i conti con il veto posto da Polonia e Ungheria. Al Vertice Ue del 10 dicembre, con la mediazione della Presidenza tedesca, Polonia e Ungheria hanno ritirato il veto che bloccava l'approvazione dei testi legislativi sul pacchetto finanziario Qfp e Ngeu.

Per quanto riguarda la decisione sulle risorse proprie, essa richiede una delibera unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. La decisione entra in vigore solo in seguito all'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.

A seguito dell'approvazione dei testi legislativi sul pacchetto Qfp e Ngeu sarà formalmente adottato anche il regolamento transitorio, per la sua applicazione a inizio 2021.

Per quanto riguarda la futura Pac, l'accordo politico del 10 novembre ha confermato le cifre concordate al Vertice di luglio e, pertanto, saranno inserite nelle posizioni dei due colegislatori che hanno dato avvio al negoziato tramite il trilogio. Il negoziato si concluderà con l'accordo finale in sede di trilogio previsto entro giugno 2021, affinché la nuova Pac possa partire dal 1° gennaio 2023.

## CAPITOLO 3

### La svolta verde delle politiche dell'Ue e i riflessi sulla Pac

#### 3.1 Il *Green deal* della Commissione Ue

L'11 dicembre 2019 la Presidente della Commissione Ue, Ursula von der Leyen, ha presentato la comunicazione sul *Green deal* (Commissione europea, 2019a). È un documento che delinea un ambizioso quadro di interventi finalizzato a rendere, entro il 2050, la società europea neutrale rispetto alle emissioni di gas serra. In questo modo viene aggiornato il Quadro europeo 2030 per il clima e l'ambiente (che prevedeva la riduzione delle emissioni del 40% rispetto al 1990) e l'Europa, in virtù del peso rivestito sotto il profilo industriale e commerciale a livello globale, si candida a guidare un processo di riconfigurazione internazionale dei modelli di produzione e consumo. Si tratta di un'articolata *road map* che prevede molteplici interventi che coinvolgono tutte le componenti economiche e sociali del vecchio continente e in particolare i settori dell'energia, della produzione industriale, della mobilità e dell'agricoltura.

I pilastri portanti di questa strategia, che l'Europa ha tenuto ferma anche nel corso dell'emergenza sanitaria del Covid-19, sono quattro:

1. un sistema europeo di scambio delle emissioni, conosciuto come Ets (*European emission trading system*) rafforzato e ampliato rispetto a quello attuale;
2. un nuovo slancio da imprimere agli investimenti sostenibili, con l'obiettivo prioritario di rendere più "circolari" e quindi meno impattanti soprattutto i settori che consumano con maggiore intensità risorse naturali;
3. un nuovo quadro di stimoli alle attività di ricerca e sviluppo, per coniugare l'obiettivo della neutralità delle emissioni con quello della competitività dell'industria europea, in un contesto reso più incerto dalle tensioni commerciali internazionali degli ultimi anni e dalla pandemia da Covid-19;
4. un fondo per aiutare la transizione delle aree colpite dagli inevitabili effetti distributivi negativi della transizione.

Il primo pilastro della strategia dovrebbe concretizzarsi in una estensione del sistema europeo di scambio delle quote di emissione a nuovi settori, accompagnato da misure per prevenire o ridurre potenziali effetti di delocalizzazione industriale in Paesi con regole meno severe in tema di emissioni di carbonio. In particolare, l'ipotesi di una *carbon tax* parrebbe essere tra le soluzioni più caldegiate, per fare in modo che tutti i prodotti consumati all'interno dell'Unione siano assoggettati al rispetto degli obblighi in materia di emissioni, ma anche una leva per spingere i Paesi che commerciano con l'Europa ad adottare standard più elevati in materia di lotta ai cambiamenti climatici.

Il secondo pilastro prevede corposi investimenti che dovrebbero accompagnare la transizione verso una economia verde e digitale estesa a tutti i settori, a partire da quelli che più di altri impattano sul livello di emissioni generate nel territorio europeo (come trasporti, edilizia, chimica, acciaio). In particolare, si fa riferimento a una prospettiva di economia circolare, all'interno della quale minimizzare gli sprechi, favorire il riciclo dei materiali e promuovere l'uso di fonti rinnovabili.

Il terzo ambito portante del *Green deal* è rappresentato dall'innovazione. L'idea di fondo è quella di fare dell'Europa un motore dell'innovazione verde, promuovendo iniziative capaci di coniugare sostenibilità e competitività. L'ambizione di essere neutri dal punto di vista delle emissioni non può essere perseguita, secondo quanto affermato nella Comunicazione, a scapito della competitività dell'industria europea, soprattutto alla luce delle crescenti tensioni geopolitiche in atto e della recessione innescata dal coronavirus. In questa direzione l'Europa

intende incentivare gli investimenti in ricerca e sviluppo e le sinergie tra i Paesi membri in modo da liberare un potenziale di innovazione tale da rendere l'Europa un riferimento mondiale per lo sviluppo industriale sostenibile. A tal fine è previsto non solo un massiccio rafforzamento degli investimenti in ricerca e sviluppo ma anche un maggior coordinamento tra i Paesi membri con lo scopo di promuovere sinergie e complementarietà tra le diverse iniziative in atto e in programma per il futuro.

Infine, il *Green deal* prevede un fondo destinato a contrastare gli effetti distributivi negativi della transizione, il *Just transition mechanism* (Jtm), che dovrebbe in particolare supportare la transizione di quei bacini produttivi e occupazionali fondati sull'estrazione di carbone, torba, lignite e altre materie prime energetiche destinate a produrre energia da fonti tradizionali e a quelle aree i cui apparati industriali risultano particolarmente inquinanti.

All'interno della cornice del *Green deal* la Commissione sta adottando una serie di specifiche strategie, alcune delle quali riguardano direttamente il settore agricolo e le aree rurali e che saranno discusse nel seguito. Si tratta in particolare della Strategia *Farm to fork*, della Strategia per la biodiversità, della proposta di una legge europea sul clima e di un nuovo *Action plan* per promuovere una prospettiva di economia circolare.

### **3.1.1 Il Green deal e la proposta di riforma della Pac**

La Pac è direttamente chiamata in causa dal *Green deal* attraverso due nuovi principi: da un lato, la proposta di riforma della Pac per il periodo 2021-2027 stabilisce l'obbligo per i Paesi membri di mostrare chiaramente come le scelte dei propri Piani strategici nazionali possano soddisfare l'ambizione di un'agricoltura più sostenibile dal punto di vista della salvaguardia ambientale e della lotta al cambiamento climatico (art. 92 della proposta); dall'altro, la stessa Comunicazione sul *Green deal* pone l'enfasi sulla necessità che i piani strategici nazionali riflettano in pieno le ambizioni del *Green deal*, della strategia *Farm to fork* e della strategia sulla biodiversità. Aggiungendo, poi, la necessità che i Piani siano valutati sulla base di robusti criteri ambientali e climatici.

La Commissione, peraltro, ha avuto modo di dettagliare, su esplicita richiesta del Parlamento europeo (punto 58 della risoluzione 2956/2019) gli elementi di coerenza tra la proposta legislativa di riforma della Pac e gli obiettivi esplicitati dal *Green deal*, evidenziando in particolare come i nove obiettivi specifici della proposta di riforma siano concettualmente in linea rispetto alle aspettative del *Green deal* circa il contributo atteso dai sistemi di produzione del cibo e dall'economia delle aree rurali<sup>6</sup>. In particolare, la proposta accoglie in maniera esplicita i seguenti obiettivi:

1. rafforzare il contributo dell'agricoltura alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici;
2. migliorare la gestione delle risorse naturali utilizzate dall'agricoltura, in particolare suolo, aria e acqua;
3. promuovere la protezione della biodiversità e la fornitura di servizi ecosistemi da parte dei sistemi agricoli e forestali;
4. promuovere la sostenibilità dei sistemi di produzione del cibo, in coerenza con le preoccupazioni della società relativamente alla salute umana e al benessere degli animali;

---

<sup>6</sup> Per una lettura più approfondita si rimanda a [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability\\_and\\_natural\\_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf)

5. ridurre lo squilibrio del potere contrattuale lungo la filiera, migliorando la posizione degli agricoltori.

Appare chiaro dalla lettura della proposta come la natura orizzontale di questi temi sia maggiormente pronunciata rispetto al passato e come le connessioni tra gli ambiti di intervento (pagamenti diretti, interventi settoriali e sviluppo rurale) risultino enormemente rafforzate dalla previsione di un unico Piano nazionale, esplicitamente finalizzato a rendere complementari e sinergici gli interventi programmati nell'ambito dei due pilastri della Pac. Più nel dettaglio, la Commissione rileva il ruolo chiave che sarà giocato dalla cosiddetta "nuova architettura verde della Pac" (cfr. Cap. 5), i cui risvolti in termini ambientali e climatici sono molteplici.

In primo luogo, i Piani nazionali dovranno evidenziare lo specifico contributo che viene dato al raggiungimento di obiettivi che fanno riferimento ad altri atti legislativi adottati dall'Unione in materia di ambiente. In particolare, si fa riferimento (Allegato XI della proposta) a 12 direttive e regolamenti in materia di biodiversità, qualità dell'acqua e dell'aria, emissioni di gas serra, energia e pesticidi. Nel redigere il proprio piano, ogni Stato membro dovrà tenere conto delle analisi e delle raccomandazioni che informano gli obiettivi nazionali derivanti da tali atti legislativi e le autorità competenti degli Stati membri per l'ambiente e il clima dovranno essere effettivamente coinvolte nella definizione degli aspetti ambientali e climatici dei piani nazionali della Pac.

Va inoltre sottolineato come la proposta rafforzi l'obbligo degli Stati membri di circoscrivere una quota di risorse da destinare agli impegni ambientali e climatici. Come in passato, almeno il 30% dei fondi del secondo pilastro devono avere questa destinazione, ma tale assegnazione dovrà rispondere a criteri più rigorosi: a differenza dell'attuale programmazione (2014-2020), sono infatti escluse le compensazioni per le aree agricole con svantaggi naturali, poiché si ritiene che il legame di questa forma di sostegno con i benefici ambientali e climatici non sia diretto. Seguendo tale approccio, viene inoltre prevista una quota minima di spesa del 20% che dovrà essere dedicata al miglioramento delle prestazioni ambientali e climatiche degli agricoltori all'interno dei programmi operativi previsti nell'ambito degli interventi settoriali dedicati al comparto ortofrutticolo.

La Commissione, pur evidenziando il legame di coerenza tra la proposta riforma della Pac e gli indirizzi del *Green deal*, segnala però l'opportunità di lavorare su alcuni elementi al fine di irrobustire tale legame. In particolare, la Commissione si concentra su due aspetti:

- l'opportunità di prevedere una quota minima obbligatoria del budget Pac da dedicare agli impegni ambientali aggiuntivi dell'eco-schema, tema che sarà approfondito nel paragrafo 5.3. Infatti, pur essendo gli Stati membri obbligati ad attivare questa componente dei pagamenti diretti, per come risulta oggi formulata la proposta non prevede una spesa minima da devolvere a tale misura;
- l'opportunità di promuovere il miglioramento delle condizioni di benessere animale e la riduzione dell'uso degli antibiotici negli allevamenti, temi ai quali l'allegato XI dell'attuale testo della proposta di riforma non fa riferimento.

Le ambizioni del *Green deal* sono proiettate oltre l'orizzonte del nuovo quadro finanziario comune (2021-2027) e l'obiettivo di irrobustire il contributo del settore agricolo alla transizione ecologica europea sarà uno dei *driver* fondamentali dei futuri cambiamenti della Pac. Ulteriori tasselli sono destinati ad aggiungersi ai tanti che dalla prima riforma della Pac, nel 1992, ad oggi hanno ridisegnato il volto della Pac, favorendone la progressiva integrazione con le politiche ambientali dell'Ue.



**Tabella 3.1: Indicatori nell'Allegato I della proposta di Regolamento del Piano strategico della Pac associato agli obiettivi del *Green deal***

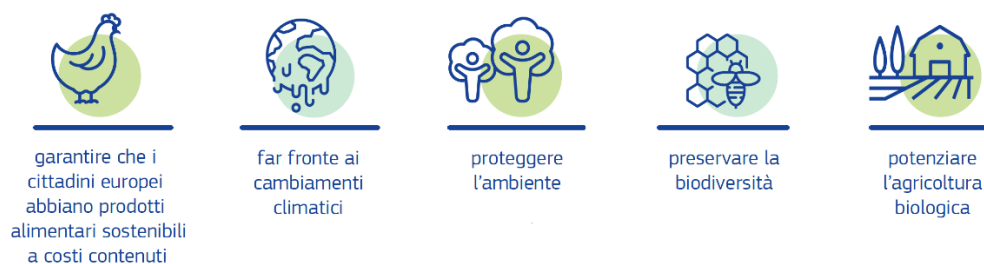
Obiettivi del <i>Green deal</i> associati al settore agricolo	Indicatori	Indicatori di output e risultati
Ridurre del 50% l'uso e rischio derivante da pesticidi chimici entro il 2030. Ridurre del 50% l'uso di pesticidi ad alto rischio.	I.27 Uso sostenibile dei pesticidi: ridurre i rischi e gli impatti legati ai pesticidi.	R.37 Uso sostenibile dei pesticidi: quantità di superficie agricola coinvolta in specifiche azioni di supporto che portano ad un uso sostenibile dei pesticidi.
Ridurre del 50% le vendite di antibiotici per la zootecnia e l'acquacoltura entro il 2030.	I.26 Limitare l'uso di antibiotici in agricoltura: vendite/utilizzo in animali da reddito.	R.36 Limitare l'uso degli antibiotici: quantità di bestiame coinvolta da azioni di supporto per limitare l'uso di antibiotici.
Ridurre la perdita di nutrienti di almeno il 50% nel 2030.	I.15 Migliorare la qualità dell'acqua: bilancio lordo dei nutrienti nelle superfici agricole.	R.21 Gestione sostenibile dei nutrienti: quantità di terreni agricoli vincolati ad una miglior gestione dei nutrienti.
Raggiungere il 25% di superficie agricola impiegata per l'agricoltura biologica entro il 2030.	C.32 Aree agricole impiegate per agricoltura biologica.	O.15 Numero di ettari con supporti per agricoltura biologica.
Completare l'accesso a Internet veloce a banda larga nelle aree rurali.		R.34 Collegare l'Europa rurale: quantità di popolazione rurale che beneficia di un migliorato accesso ai servizi ed infrastrutture attraverso i supporti della Pac.
Aumentare la superficie per la biodiversità, inclusa la superficie agricola con caratteristiche paesaggistiche di elevata diversità.	I.20 Migliore fornitura di servizi ambientali: quantità di Sau coperta con elementi paesaggistici.	R.29 Preservare le caratteristiche paesaggistiche: la quantità di terreni agricoli vincolati alla gestione delle caratteristiche ambientali, incluse le siepi.

Fonte: Commissione europea

### 3.2 La strategia *Farm to fork*: minacce e opportunità per l'agricoltura

La recente Comunicazione della Commissione europea *Farm to fork* contiene una nuova strategia per un sistema agro-alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (Commissione europea, 2020a). Tale strategia propone numerose azioni e ambiziosi impegni per il raggiungimento di cinque principali obiettivi generali entro il 2030, riportati in figura 3.1.

Figura 3.1: Gli obiettivi della strategia "*Farm to fork*"



Fonte: Commissione europea

#### 3.2.1 Inquadramento e contenuti

Per comprendere l'impostazione e gli intenti della strategia *Farm to fork* bisogna fare un passo indietro. Essa, infatti, nasce da lontano, nell'ambito del percorso iniziato dalle Nazioni Unite nel 2015 con il lancio dell'Agenda 2030 per gli obiettivi di sviluppo sostenibile, con cui attivare azioni interconnesse in grado di assicurare un corretto modello di sviluppo socio-economico e ambientale.

È in questo quadro che si innesta il *Green deal* europeo lanciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, che pone le basi per la strategia *Farm to fork*: questa, dunque, rappresenta un tassello di un mosaico articolato volto a realizzare un quadro normativo organico e coerente per una nuova stagione di sviluppo sostenibile all'interno dell'Ue.

Si tratta, in pratica, di un testo di circa 20 pagine che ambisce a delineare delle risposte concrete ai principali problemi di natura sociale, ambientale ed economica legati alla produzione e al consumo di alimenti, riportate nella figura 3.2.

Scendendo nel dettaglio, la strategia *Farm to fork* individua 5 obiettivi specifici declinati in una serie di iniziative (che dovranno a loro volta essere tradotte in misure e interventi entro il 2023, confluyendo in una proposta di quadro legislativo). Essi sono riportati di seguito:

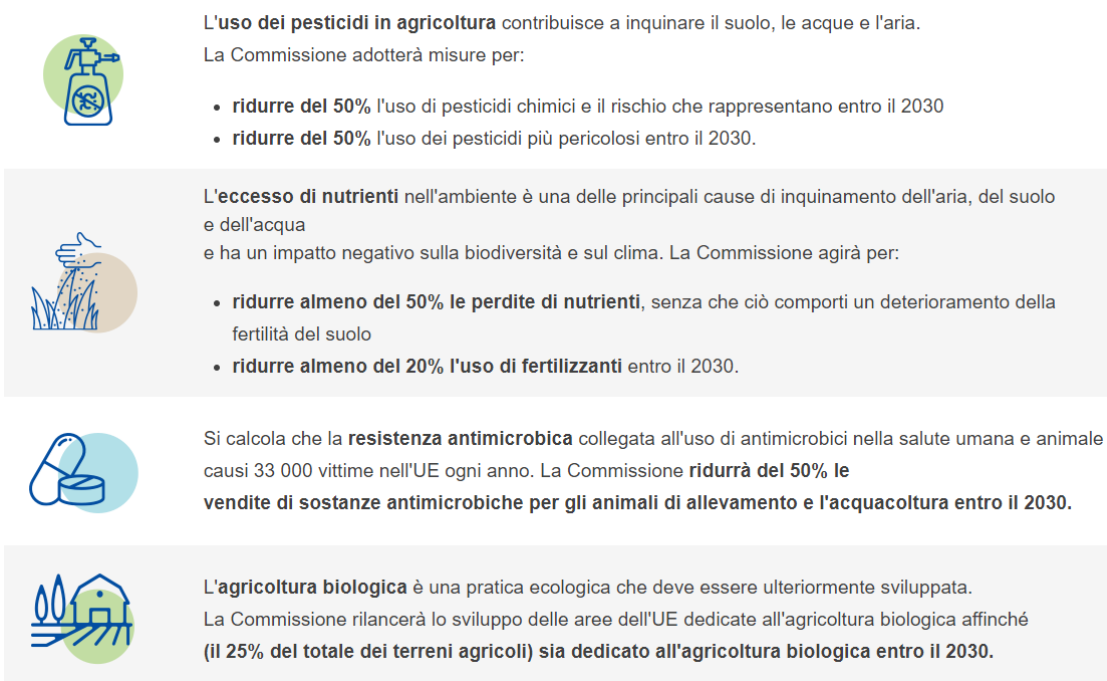
- Obiettivo 1, "garantire la sostenibilità della produzione alimentare", che comprende iniziative volte a:
  - premiare le pratiche agricole che sottraggono Co2 dall'atmosfera (*carbon farming*);
  - ridurre del 50% l'uso dei fitofarmaci e del 20% l'uso dei fertilizzanti entro il 2030;
  - ridurre la dipendenza estera da materie prime per mangimi promuovendo le proteine vegetali coltivate nell'Ue e i sottoprodotti della bioeconomia;
  - ridurre del 50% le vendite totali europee di antibiotici nella zootecnia entro il 2030;
  - avviare una revisione della normativa sul benessere animale;
  - raggiungere almeno il 25% di superficie agricola biologica nell'agricoltura europea;



- rafforzare la posizione degli agricoltori, le loro cooperative e le loro organizzazioni di produttori nella filiera alimentare;
- stimolare investimenti nella bioeconomia circolare e nelle energie rinnovabili.
- Obiettivo 2, “stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio e dei servizi di ristorazione”, che comprende iniziative volte a:
  - sviluppare un Codice di condotta per pratiche commerciali e di marketing responsabili, affinché le campagne pubblicitarie non distorcano la percezione del valore dei prodotti alimentari;
  - introdurre l'obbligo, per l'industria alimentare, di integrare la sostenibilità nelle strategie aziendali;
  - sostenere l'impiego di soluzioni di imballaggio innovative e sostenibili che utilizzino materiali ecologici, riutilizzabili e riciclabili;
  - inserire criteri di sostenibilità nel sistema delle Indicazioni geografiche (Igp e Dop).
- Obiettivo 3, “promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani, riducendo le perdite e gli sprechi alimentari”, che comprende iniziative volte a:
  - consentire agli Stati membri la possibilità di prevedere regimi agevolati di Iva per supportare il consumo dei prodotti biologici;
  - proporre un'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo delle indicazioni di origine o di provenienza;
  - promuovere modelli di alimentazione sani che facilitino la transizione a diete più salutari e sostenibili;
  - proporre obiettivi giuridicamente vincolanti per dimezzare gli sprechi alimentari.
- Obiettivo 4, “favorire la transizione mediante ricerca, innovazione, tecnologia, investimenti, consulenza e condivisione di dati e conoscenze”, che comprende iniziative volte a:
  - emanare un bando di 1 miliardo di Euro nell'ambito di Horizon 2020 per le priorità del *Green deal*;
  - rafforzare il ruolo del Partenariato europeo per l'innovazione “produttività e Sostenibilità in Agricoltura” (Eip-Agri) nei Piani strategici nazionali della Pac;
  - accelerare la diffusione di Internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100% entro il 2025 e sostenere gli investimenti per accelerare la trasformazione digitale delle aziende agricole.
- Obiettivo 5, “garantire sicurezza di approvvigionamento alimentare” che comprende iniziative volte a:
  - sviluppare un piano di emergenza da attuare in tempi di crisi per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare;
  - rinnovare la riserva per le crisi nel settore agricolo in modo da poterne sfruttare appieno il potenziale fin dall'inizio in caso di crisi nei mercati agricoli.

Da questa sintetica rassegna si comprende come “*Farm to fork*” sia un documento denso di indicazioni e finalizzato a ribadire con forza le priorità di azione del *Green deal* europeo in ambito agroalimentare.

**Figura 3.2: Farm to fork - la transizione del modello di produzione e consumo alimentare europeo**



Fonte: Commissione europea

### 3.2.2 Un'analisi preliminare

Se la tesi sostenuta dalla Commissione è che le risorse pubbliche debbano remunerare soltanto la produzione di beni pubblici, è evidente come tale obiettivo porti a considerare gli impatti dei prodotti alimentari lungo il loro intero ciclo di vita, dal produttore al consumatore.

La Commissione sembra volerci dire che, di fronte a una crisi ecologica globale, occorre riconoscere che “il vero è l'intero”. Dunque, soltanto adottando uno sguardo integrale e olistico è possibile trasformare un modello di consumo e produzione alimentare tuttora ancorato a una prospettiva di crescita lineare, trascurando i nessi e le relazioni fra le diverse dimensioni della sostenibilità (ambientale, sociale, istituzionale e economica).

D'altra parte, le storture dell'attuale modello di produzione e consumo sono sotto gli occhi di tutti ed è proprio la Commissione, nel testo di *Farm to fork*, a ricordarci:

- i regimi alimentari europei non sono in linea con le raccomandazioni nutrizionali, giacché l'assunzione media di energia e il consumo medio di carni rosse, zuccheri, sale e grassi continuano ad eccedere i livelli raccomandati, mentre il consumo di cereali integrali, frutta e verdura, legumi e frutta secca è insufficiente;
- si stima che nel 2017 oltre 950.000 decessi (uno su cinque) e la perdita di oltre 16 milioni di anni di vita in buona salute siano state attribuibili a cattive abitudini alimentari;
- la resistenza antimicrobica legata all'utilizzo inappropriato ed eccessivo di antibiotici negli animali e nell'uomo porta a stimare 33.000 morti ogni anno in Eu/Eea, oltre a considerevoli costi sanitari;
- oltre la metà della popolazione adulta è in sovrappeso, il che alimenta un'elevata incidenza di patologie legate all'alimentazione (tra cui vari tipi di cancro) e ai relativi costi sanitari;

- il settore agricolo è responsabile del 10,3% delle emissioni di gas a effetto serra. Quasi il 70% di esse proviene dal settore dell'allevamento e consiste di gas a effetto serra diversi dalla CO<sub>2</sub> (metano e protossido di azoto). Inoltre, il 68% della superficie agricola totale è destinato alla produzione animale.

Va sottolineato come tale elenco di problemi rifletta le aspettative dei cittadini europei, che hanno ormai piena consapevolezza dell'insostenibilità del modello di consumo alimentare e richiedono una svolta ecologica alla filiera agro-alimentare. Una prova di ciò la si ritrova nei risultati della consultazione pubblica "modernizzare e semplificare la politica agricola comune" del 2017, con cui i cittadini europei avevano richiesto a gran voce una Pac del futuro fondata su quattro pilastri principali: qualità, sostenibilità ambientale, biologico e benessere animale.

### **3.2.3 Le opportunità per l'agricoltura**

Di fronte al cambio di paradigma proposto dalla strategia *Farm to fork*, sarà senz'altro utile ascoltare e comprendere alcune legittime preoccupazioni da parte degli imprenditori agricoli e degli operatori del settore, ma è importante comprendere che essa – al di là degli inevitabili costi di aggiustamento a breve termine – nel medio-lungo periodo può rappresentare una grande opportunità per l'agricoltura europea.

In particolare, il passaggio verso una produzione agricola sostenibile è un'occasione per aumentare il reddito delle imprese agricole, dal momento che le aspettative della popolazione stanno mutando radicalmente, con una domanda sempre più consapevole e capace di guidare il cambiamento degli schemi produttivi.

In un'ottica di competizione internazionale, *Farm to fork* si basa sull'idea che all'agroalimentare europeo possa essere affidata a lungo termine la missione di rendere il cibo europeo uno standard globale di sostenibilità socio-ambientale, oltre che di sicurezza e qualità. È una scommessa sulla possibilità di essere *leader* nel panorama mondiale, assicurando all'agricoltura europea il vantaggio competitivo del *first mover*, anticipando la transizione verso un modello di produzione che realizza le attese di una quota crescente di consumatori a livello mondiale per alimenti a prezzi accessibili ma con elevati standard socio-ambientali, sanitari e nutrizionali.

A livello interno, occorre fare un ragionamento differenziato a seconda della tipologia di agricoltura. Da un lato, l'agricoltura familiare, resiliente e multifunzionale per propria natura e vocazione, potrebbe facilmente adattarsi prima e meglio all'affermazione su larga scala del metodo di produzione biologico e della riduzione dell'uso degli input in agricoltura e nell'attività di allevamento. Affinché ciò possa realizzarsi, occorrerà tuttavia un poderoso sforzo di trasferimento di conoscenza e innovazione per diffondere tecniche agronomiche redditizie e per trasferire informazioni in materia di *marketing* dei prodotti agricoli. Per quanto riguarda invece, le imprese di grandi dimensioni, maggiormente legate al modello di produzione agro-alimentare tradizionale, fornitrici di *commodity* e operanti in aree di pianure, le opportunità potrebbero derivare invece da una riconversione guidata da innovazione, digitalizzazione e tecnologie "verdi", per andare incontro alle mutate esigenze dell'industria di trasformazione e della Gdo.

### **3.2.4 I rischi e le minacce**

Se la competizione internazionale potrà offrire alla strategia *Farm to fork* la possibilità di sfruttare i vantaggi tipici del *first mover*, d'altra parte occorrerà considerare le possibili reazioni e contromosse dei principali *competitor* agro-alimentari mondiali. Alcuni di loro hanno recentemente dimostrato di esser capaci di adottare provvedimenti ostili e aggressivi nei confronti dell'Ue, facendo leva in particolar modo su vecchi strumenti protezionistici in ambito

commerciale. E potrebbero continuare a farlo anche nel momento della transizione ecologica del modello agro-alimentare europeo.

Non bisogna trascurare questo aspetto, valutando attentamente possibili contromosse da attuare di fronte a un tale scenario di competizione commerciale internazionale che potrebbe comportare – almeno nel breve periodo – una perdita di competitività a favore dei modelli produttivi agro-alimentari a basso costo e ad alta impronta carbonica. Ne discende che una tale minaccia possa avere risvolti intrinsecamente politici che occorrerà considerare con attenzione e pragmatismo, al fine di scongiurare possibili futuri focolai di malcontento nella popolazione rurale dell'Ue.

La seconda minaccia per il mondo agricolo potrebbe arrivare dall'interno della stessa filiera agroalimentare, da parte degli stadi della filiera posti a monte e a valle dell'agricoltura: fornitori di input, imprese di trasformazione agro-alimentare e imprese di distribuzione, che potrebbero tentare di scaricare sulla base agricola il costo della transizione e il relativo rischio d'impresa, al netto del sostegno pubblico. Non sarebbe la prima volta che ciò accade e i comparti più vulnerabili (cereali, olio d'oliva, latte, zucchero, pomodoro), spesso considerati come produttori di materie prime indifferenziate per l'industria agroalimentare, dovranno agire per limitare tale rischio. In particolare, dovranno farsi trovare organizzati e capaci di utilizzare soluzioni di economia contrattuale sfruttando strumenti messi a disposizione dall'attuale Ocm unica (Reg. (Ue) 1308/2013) in deroga alle norme sulla concorrenza. In alternativa, ma questo potrà valere solo per una minoranza di imprese, si potrà pensare a sfruttare una strategia di differenziazione produttiva, optando per produzioni di nicchia su mercati locali, al riparo dalle incertezze delle relazioni con l'industria agroalimentare e con la Gdo.

Infine, corre l'obbligo di rilevare un possibile rischio di carattere politico-istituzionale che va di pari passo con l'atteggiamento con il quale la governance del mondo agricolo affronterà la discussione su *Farm to fork*, in quanto documento destinato a incidere profondamente sull'impostazione della futura Pac. A ben vedere, infatti, la strategia delineata dalla Commissione coinvolge tutti e tre i principali blocchi d'interesse tradizionalmente schierati al tavolo negoziale sulla Pac (il blocco "produttivista" al quale appartiene il mondo agricolo, il blocco "ambientalista" al quale appartengono i rappresentanti delle associazioni ecologiste e il blocco "salutista-alimentarista" dietro il quale talvolta si celano gli interessi dell'industria agro-alimentare). *Farm to fork* introduce una prospettiva olistica che potrebbe consentire di ricomporre i conflitti tra tali blocchi, ridefinendo il paradigma della produzione e del consumo di cibo.

In altre parole, l'osservato speciale è l'intero sistema agro-alimentare ed è per questo motivo che qualora la governance del mondo agricolo dovesse cedere ad atteggiamenti conservatori troppo difensivi, chiudendosi di fronte alla sfida proposta dalla Comunicazione, finirebbe probabilmente per offrire il fianco ai suoi detrattori e per indebolire la sua posizione all'interno della filiera. Soprattutto, perderebbe una buona occasione per sfruttare i suoi vantaggi posizionali al tavolo negoziale sulla Pac nei confronti degli altri attori della filiera: la contiguità intrinseca con il cibo e la sua produzione, nonché l'interazione ineludibile e continua con l'ambiente circostante e i cambiamenti climatici.

Una siffatta sindrome d'accerchiamento non gioverebbe pertanto al mondo agricolo, generando una reazione avversa sul piano politico-istituzionale, dove l'agricoltura verrebbe additata come capro espiatorio dei mali del sistema agro-alimentare europeo, perdendo credibilità agli occhi dei cittadini e, soprattutto, assistendo al probabile assalto alla ricca diligenza della Pac, da parte del blocco "ambientalista" e di quello "salutista-alimentarista".

### 3.2.5 Le sfide per il *Made in Italy*

Alla luce delle considerazioni riportate nel precedente paragrafo è utile proporre alcune valutazioni sui principali risvolti che la strategia *Farm to fork* potrà avere sull'agroalimentare italiano. Numerosi potrebbero essere, infatti, gli impatti del documento della Commissione, qualora esso riuscisse a influenzare in maniera rilevante la gestione e la distribuzione delle risorse nell'ambito del *Green deal* europeo e della futura Pac.

La prima e più importante sfida che la Comunicazione della Commissione pone al *Made in Italy* agroalimentare è quella della trasparenza; si tratta di una sfida che il nostro paese può e deve dimostrare di non temere, coerentemente con le fondamentali battaglie sull'*Italian sounding* e sull'origine dei prodotti combattute a livello europeo negli ultimi anni. In un'ottica di sostenibilità integrale, infatti, l'informazione sul cibo, sulla sua provenienza, sulle modalità di produzione, sui suoi impatti sulla salute è indifferibile e fondamentale. Si tratta, appunto, di un'enorme operazione di trasparenza sul cibo che, chiaramente chiama in causa il comparto agricolo. E allora, poiché il principale punto di forza del *Made in Italy* è proprio quello di non aver nulla da nascondere ai consumatori, questa sfida dovrà essere non solo raccolta ma organizzata e condotta in prima linea. A tal proposito, occorrerà evitare che altri Paesi capovolgano a loro vantaggio il nesso fra alimentazione, benessere e salute, antepoendo la rilevanza del contenuto nutrizionale degli alimenti all'importanza di una dieta equilibrata, che è, invece, il valore aggiunto del *Made in Italy*. In altre parole, si tratta di scongiurare la diffusione di soluzioni simili al *Nutriscore*, il sistema di etichettatura sviluppato in Francia che induce il consumatore a considerare la Coca cola zero più salubre del Grana Padano Dop.

La seconda sfida è quella della transizione biologica. In questo caso l'Italia ha un notevole vantaggio rispetto a molti altri Stati membri, dal momento che è il paese europeo *leader* per superficie biologica in agricoltura (circa 2 milioni di ettari secondo l'Eurostat, nel 2019) e vanta produzioni biologiche diffuse in particolar modo fra i pascoli, le colture foraggere, i cereali e l'olivo. La sfida è quella di consolidare questa posizione, coinvolgendo un numero crescente di aziende agricole (partendo dall'attuale 6%), sfruttando appieno il sostegno pubblico al comparto e soprattutto facendo leva sulle classiche "4 P"<sup>7</sup> del marketing, in particolare sui prezzi alti e sulla promozione dei prodotti. Ciò potrebbe avere ricadute di notevole rilievo nel Sud Italia e in quelle regioni che nei prossimi anni subiranno una riduzione dei pagamenti diretti della Pac (Puglia e Calabria in primis), nonché sull'agricoltura delle aree interne e marginali, dove il biologico può rappresentare un'opportunità di reddito per la zootecnia estensiva e produzioni di nicchia (cereali e legumi minori, ecc.).

La terza sfida è quella del trasferimento di conoscenze e innovazione per un uso consapevole delle tecnologie verdi e per affrontare la transizione verso la riduzione dell'uso degli input chimici. Da questo punto di vista, la Comunicazione fa esplicito riferimento al rinnovato ruolo dell'AKIS<sup>8</sup> e del Pei-Agri (Partenariato europeo per l'innovazione per la produttività e la sostenibilità in agricoltura) che dovranno favorire il trasferimento di informazioni mediante la cooperazione fra il mondo della ricerca e quello agricolo anche grazie al ruolo svolto dai consulenti agricoli, guidando le imprese verso la transizione ecologica. Inoltre, il mondo agro-alimentare dovrebbe comprendere l'importanza di intercettare al meglio le ingenti risorse che verranno messe a disposizione dal programma Horizon 2020 per l'attuazione della strategia *Farm to fork*, partecipando a partenariati pubblici-privati con le Università e co-finanziando la ricerca applicata in ambito agro-alimentare. Tale aspetto rappresenta una occasione importante

<sup>7</sup> Dall'inglese *price, product, promotion e place*, vale a dire prezzo, prodotto, promozione e distribuzione.

<sup>8</sup> Dall'inglese "*Agricultural knowledge and innovation system*", ovvero il "Sistema di conoscenza e innovazione in agricoltura" cui viene dedicato uno specifico paragrafo in questo volume.



per l'agricoltura *Made in Italy*, che a differenze di altri *competitor* europei ed extraeuropei non ha mai brillato per innovatività e investimenti in ricerca e sviluppo.

La quarta è la sfida all'individualismo. Il nostro Paese è pienamente consapevole di avere un inestimabile vantaggio competitivo in termini di qualità e salubrità dei propri prodotti agroalimentari. Tuttavia, come anche la storia recente insegna, non sempre l'Italia ha saputo tradurre questo vantaggio in un miglioramento della propria posizione commerciale nel mondo, a causa di condizioni strutturali avverse (elevata frammentazione della proprietà fondiaria, scarsità di superfici agricole, fertilità dei suoli non elevatissima) ma anche per un'endemica avversione alla cooperazione dovuta al diffuso individualismo degli imprenditori. Abbandonare atteggiamenti campanilistici aiuterebbe non poco a concepire e concertare un piano di espansione produttiva e commerciale per governare la transizione ecologica del *Farm to fork*, al fine di conquistare quote crescenti sui mercati esteri con rinnovato spirito nazionale in difesa del *Made in Italy* agroalimentare.

La quinta sfida è quella dell'organizzazione di filiera, che va dotata di una solida struttura organizzativa, in un'ottica di maggiore coordinamento verticale necessaria per la transizione ecologica dell'agroalimentare. Con ogni probabilità, la produzione e lo scambio di materie prime e prodotti agricoli di qualità e sostenibili coinciderà con la diffusione di certificazioni di prodotto e di processo (norme Iso, ecc.) e richiederà l'affermazione di soluzioni contrattuali atte a governare le transazioni lungo le filiere agro-alimentari. Farsi trovare unita e organizzata durante le contrattazioni con l'industria di trasformazione e la Gdo, per la componente agricola della filiera sarà, più che una sfida, un imperativo categorico, al fine di provare a trattenere una quota maggiore di valore aggiunto.

La sesta e ultima sfida è quella di contrastare l'attendismo e il conservatorismo. La *governance* agro-alimentare (intesa come insieme dei rappresentanti delle organizzazioni di settore dotati di potere decisionale e in grado di orientare le sorti del settore) sarà chiamata a decisioni di grande importanza per guidare la transizione verso il modello di produzione propugnato dal *Farm to fork*. Essa dovrà mostrarsi pronta e ricettiva, evitando di rinviare le decisioni ad un prossimo futuro, magari aspettando che altri paesi *competitor* aprano la strada. La domanda e l'offerta di prodotti agro-alimentari stanno cambiando lungo un'ineludibile traiettoria caratterizzata da una maggiore sostenibilità socio-economica. Comprendere la portata di tale fenomeno fin da subito, consentirebbe di intercettare un cospicuo flusso di finanziamenti "verdi", da gestire in maniera mirata per ridurre i costi della transizione verso un modello di produzione agro-alimentare più sostenibile. Tutto ciò è ormai evidente, ma ai soggetti più recalcitranti potrebbe essere utile ripensare a come, dai tempi del grande scandalo alimentare della mucca pazza ad oggi, i provvedimenti di politica agricola in materia di qualità alimentare e indicazioni geografiche abbiano inciso profondamente sul modo di produrre materie prime alimentari in Europa. *Mutatis mutandis*, a distanza di vent'anni, pensare di potersi opporre a una nuova ondata di cambiamento, imposta dalla società civile e dalle istituzioni europee e incarnata dalla strategia *Farm to fork*, rappresenterebbe un'inutile e pericolosa illusione per l'agroalimentare italiano.



### 3.3 Etichettatura e trasparenza: luci e ombre

Nonostante la crescente e ormai consolidata attenzione dei consumatori verso i prodotti che acquistano, l'etichettatura obbligatoria sull'origine dei prodotti alimentari rimane tra le principali questioni aperte nella normativa dell'Ue, con diversi elementi ancora da raffinare. Questo soprattutto dopo che diversi Paesi membri, tra cui l'Italia, hanno avviato iniziative concrete finalizzate alla comunicazione in etichetta dell'origine agricola dei prodotti alimentari.

Il ruolo di Coldiretti in questa partita è stato ed è senza dubbio primario, con attività concrete ed un *pressing* attivo, volto proprio a garantire trasparenza a vantaggio delle aziende agricole, dei consumatori e dell'intera filiera agroalimentare *Made in Italy*.

In Italia, con l'entrata in vigore dell'art. 3-bis del D.l. n. 135 del 2018 (convalidato dalla L. n. 12 del 2019) è stato introdotto l'obbligo dell'indicazione dell'origine per tutti i prodotti alimentari commercializzati, trasformati, parzialmente trasformati e non trasformati. La concreta attuazione delle disposizioni è subordinata all'adozione dei decreti interministeriali del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali (Mipaaf) e del Ministro dello sviluppo economico (Mise), con i quali dovranno essere indicati, per ciascuna filiera, i prodotti alimentari soggetti all'obbligo dell'indicazione dell'origine e il requisito della prevalenza della materia agricola impiegata nella preparazione o produzione dei prodotti.

L'Italia aveva già in precedenza adottato specifici decreti ministeriali per sopperire al vuoto normativo determinatosi a livello europeo a causa della mancata adozione di specifiche disposizioni dettate per l'origine dell'ingrediente primario. Tuttavia, i decreti nazionali hanno previsto, solo in via sperimentale, una disciplina sull'etichettatura obbligatoria dell'origine per il latte ed i prodotti lattiero-caseari (D.m. 9 dicembre 2016), per il grano duro per paste di semola di grano duro (D.m. 6 luglio 2017), per il riso (D.m. 26 luglio 2017) e per il pomodoro (D.m. 16 novembre 2017). In ultimo le novità del mese di luglio 2020 sulla normativa relativa l'etichettatura sui salumi *Made in Italy*, con il via libera dell'Unione europea all'etichetta su salami, mortadella, prosciutti e culatello. Una scelta in linea con il 93% dei cittadini che ritiene importante conoscere l'origine degli alimenti.<sup>9</sup> In questo percorso, come nei casi precedenti, Coldiretti ha fortemente sostenuto il provvedimento, dopo la scadenza del cosiddetto termine di *stand still*, il periodo di "quarantena" di 90 giorni dalla notifica entro il quale la Commissione avrebbe potuto fare opposizione allo schema di decreto nazionale interministeriale (Politiche Agricole, Sviluppo Economico e Salute) che introduce l'indicazione obbligatoria della provenienza per le carni suine trasformate. Nella stessa prospettiva, anche se con minore decisione, diversi Stati membri dell'Unione in questi ultimi anni si sono dotati di norme nazionali volte a disciplinare l'obbligo di indicazione dell'origine per diversi alimenti. È il caso, oltre che della Francia, di Spagna, Portogallo, Grecia, Finlandia, Lituania e Romania.

La Commissione europea, sia pure con diversi anni di ritardo rispetto al termine fissato dal Reg. (Ue) n. 1169 del 2011 (che disciplina i casi in cui è obbligatorio indicare in etichetta l'origine dell'ingrediente primario quando è diversa da quella dell'alimento), ha adottato il Reg. di esecuzione n. 775/2018. Tale regolamento definisce, in particolare, le regole per indicare in etichetta il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, quando questi ultimi sono indicati attraverso qualunque mezzo, come diciture, illustrazioni, simboli o termini che si riferiscono a luoghi o zone geografiche. Il Regolamento non si applica, invece, alle indicazioni geografiche protette, tra cui le Dop, Igp, Stg, né ai marchi d'impresa registrati laddove questi ultimi costituiscano un'indicazione dell'origine.

L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un ingrediente primario dovrà essere fornita con una delle seguenti diciture: "Ue", "non Ue", "Ue e non Ue" oppure con

<sup>9</sup> Indagine online del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

l'indicazione di uno o più Stati membri o Paesi terzi o con l'indicazione di una regione o qualsiasi altra zona ben chiara per il consumatore medio normalmente informato. In alternativa, è prevista la possibilità di inserire la seguente dicitura: «(nome dell'ingrediente primario) non proviene da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)» o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore. Queste disposizioni si applicano a partire dal 1° aprile 2020.

Il punto di caduta del negoziato europeo, tuttavia, non ha soddisfatto tutti i Paesi, in particolare quelli che in via sperimentale avevano avviato le iniziative sull'etichettatura obbligatoria prima richiamate. Questo apre la strada a un probabile (e quanto mai auspicabile) supplemento di riflessione in ambito europeo.

Ma quali sono le reali ragioni della scelta di rendere obbligatoria l'etichettatura d'origine? L'obbligo di etichettatura risponde ad una precisa esigenza manifestata dai consumatori ed è, quindi, strumentale ad un miglior funzionamento dei mercati. Numerose evidenze empiriche testimoniano, d'altronde, come l'origine sia sempre più importante nella spiegazione delle moderne dinamiche dei comportamenti di consumo alimentare, sempre più attenti ai prodotti che si acquistano.

**Tabella 3.2: L'etichetta di origine sulla spesa degli italiani**

Cibi con l'indicazione di origine	Cibi senza obbligo di indicazione di origine
Salumi	Carne di coniglio
Carne di pollo e derivati	Carne trasformata
Carne bovina	Marmellate, succhi di frutta, ecc
Frutta e verdura fresche	Fagioli, lenticchie, piselli in scatola, ecc.
Uova	Pane
Miele	Insalate in busta (IV° gamma), sottoli
Extravergine di oliva	Frutta e verdura essiccata
Pesce	
Derivati del pomodoro e sughi pronti	
Latte/Formaggi	
Pasta	
Riso	
Tartufi e Funghi spontanei	

Fonte: nostra elaborazione

Il serbatoio di valori rappresentato dall'origine alimenta oggi il più importante sistema economico-produttivo del Paese – il sistema agroalimentare – che genera ricchezza e occupazione, anche grazie a ingenti flussi di esportazione. Il potenziale di crescita è ancora molto ampio e l'etichettatura può consentire di guadagnare quegli spazi, che oggi sono appannaggio del cosiddetto *Italian sounding*, il cui valore è stimato sui 100 miliardi di euro.

Su questo fronte le sperimentazioni avviate su pasta, latte e derivati, riso e pomodoro hanno dato risposte positive. L'obbligo di etichettatura per pasta e riso è entrato in vigore nel febbraio 2018 ed ha spinto numerosi player della trasformazione e commercializzazione a orientarsi verso materie prime *Made in Italy*. Una dinamica che ha innestato, conseguentemente, anche un ritorno positivo sui prezzi all'origine, riequilibrando il valore lungo la filiera non a discapito dei consumatori.

L'etichettatura d'origine non è solo, quindi, una risposta alle esigenze degli agricoltori di valorizzare i loro prodotti, ma qualcosa di molto più ampio e complesso: una risposta ai

consumatori e all'intero sistema agroalimentare nazionale; un pezzo importante del progetto per il futuro del Paese su un tema che sempre più coinvolge i consumatori e i cittadini europei.<sup>10</sup>

### 3.3.1. Etichettatura e Farm to fork

La strategia *Farm to fork* prevede che “per dare ai consumatori gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili, la Commissione proporrà un'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e valuterà la possibilità di proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo delle indicazioni di origine o di provenienza, tenendo pienamente conto degli impatti sul mercato unico. La Commissione valuterà inoltre possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che, in sinergia con altre iniziative pertinenti, contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari” (Commissione europea, 2020a).

L'estensione dell'obbligo di etichette con l'indicazione dell'origine degli alimenti rappresenta un risultato storico nell'ambito della strategia *Farm to fork* che mostra, tuttavia, preoccupanti zone d'ombra. Su questi ultimi punti, infatti, molto discutibili risultano essere le scelte relative all'etichettatura nutrizionale del cosiddetto *nutriscore* francese e dei semafori inglesi che penalizzano la dieta mediterranea e le grandi produzioni di qualità Dop e Igp italiane. Si tratta di sistemi che favoriscono il consumo di prodotti artificiali – dei quali in alcuni casi non è nota neanche la ricetta – mentre penalizzano paradossalmente alimenti sani e naturali. Un modello che, sotto la spinta delle multinazionali, boccia ingiustamente quasi l'85% in valore del *Made in Italy* a denominazione di origine (Dop) che la stessa Ue dovrebbe invece tutelare e valorizzare.

Sono infatti inammissibili i sistemi di informazione visiva come il semaforo inglese e il *nutriscore* francese che invece di informare il consumatore cercano di influenzarlo nei suoi comportamenti, orientandolo verso prodotti di minore qualità o addirittura dannosi per la propria salute. Questo sistema rischia infatti di promuovere bevande gassate con edulcoranti al posto dello zucchero e di sfavorire prodotti salutari come l'olio extravergine di oliva, ma anche specialità come il Grana Padano, il Parmigiano Reggiano ed il prosciutto di Parma.

Una valutazione corretta non può assolutamente prescindere dall'equilibrio nutrizionale tra i diversi cibi consumati nella dieta giornaliera e non nel singolo alimento. In tale direzione, infatti, un giusto mix di prodotti *Made in Italy* di qualità assicurato dalla dieta mediterranea, si consolida come scelta vincente per una corretta e sana alimentazione.

L'equilibrio nutrizionale va ricercato tra i diversi cibi consumati nella dieta giornaliera come prevede la proposta italiana del sistema a batteria. L'etichetta nutrizionale dei prodotti alimentari a batteria, denominato *Nutrinform battery*, non attribuisce presunti “patentini di salubrità” ad un singolo alimento, ma soprattutto esclude i prodotti a marchio Igp e Dop per le loro specifiche caratteristiche di eccellenza evitando così il rischio di confondere il consumatore con ulteriori segni distintivi in etichetta.

---

<sup>10</sup> Sotto la spinta di 1,1 milioni di firme raccolte in sette paesi europei, l'etichetta di origine degli alimenti, è stata all'ordine del giorno del Consiglio agricolo Ue del 16 e 17 dicembre 2019. Coldiretti, ha infatti promosso con successo insieme ad altre organizzazioni europee l'iniziativa dei cittadini europei (Ice) “Eat original! Unmask your food” per chiedere alla Commissione Ue di estendere l'obbligo di indicare l'origine in etichetta a tutti gli alimenti. La petizione ha avuto il sostegno di numerose organizzazioni e sindacati di rappresentanza al fianco della Coldiretti e di Fondazione Campagna Amica. L'obiettivo è quello di rispondere alle aspettative dei consumatori, che chiedono una normativa europea stringente sull'obbligo di indicare l'origine degli alimenti in etichetta al fine di garantirne una scelta trasparente e consapevole.

### **3.4 Strategia dell'Ue sulla biodiversità**

Il 20 maggio 2020, a seguito del documento sul *Green deal* europeo, la Commissione ha pubblicato due importanti comunicazioni che interessano direttamente il settore agricolo:

- 1) la Strategia *Farm to fork*;
- 2) la Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita.

Gli agricoltori devono prestare una grande attenzione a questi due documenti, in quanto da essi derivano vincoli, ma anche nuove opportunità produttive e di mercato. L'agricoltura del futuro sarà influenzata dal nuovo orientamento verde dell'Unione europea e, in particolare, dalle prospettive indicate in questi due documenti.

I contenuti della Strategia dell'Ue sulla biodiversità partono da una premessa: gli agricoltori svolgono un ruolo essenziale nel preservare la biodiversità.

#### **3.4.1. La natura ci è indispensabile, ma è in uno stato critico**

Per essere sana e resiliente una società deve dare alla natura lo spazio di cui essa ha bisogno. La recente pandemia di Covid-19 ci ha insegnato quanto sia urgente intervenire per proteggere e ripristinare la natura: esistono legami tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi.

Dunque, la natura ci è indispensabile, ma versa in uno stato critico. Le cinque principali cause dirette della perdita di biodiversità (cambiamenti dell'uso del suolo e del mare, sfruttamento eccessivo delle risorse, cambiamenti climatici, inquinamento e specie esotiche invasive) stanno compromettendo una parte significativa dell'ambiente naturale.

È un fenomeno che tocchiamo con mano, come rileva la Commissione europea: gli spazi verdi sono cancellati da colate di cemento, le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie a rischio di estinzione non è mai stato così alto nella storia dell'umanità. Negli ultimi 40 anni la fauna selvatica del pianeta si è ridotta del 60% a causa delle attività umane e quasi tre quarti della superficie terrestre ha subito alterazioni che hanno relegato la natura in un angolo sempre più ristretto.

#### **3.4.2. Biodiversità, economia e sicurezza alimentare**

Investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19. "Al riavvio dell'economia dovremo evitare di ricadere e rinchiuderci nelle vecchie cattive abitudini" (Commissione europea, 2020b).

I geni, le specie e i servizi ecosistemici sono fattori di produzione indispensabili per l'industria e le imprese, soprattutto per la produzione di medicinali. In altre parole, la biodiversità non è solo un problema ambientale, ma anche e soprattutto un tema economico. Ne consegue che la conservazione della biodiversità può apportare benefici economici diretti a molti settori dell'economia.

Gli investimenti nel capitale naturale, ad esempio nel ripristino di habitat ricchi di carbonio e nell'agricoltura rispettosa del clima, sono considerati vantaggiosi per il loro impatto economico.

La biodiversità è anche fondamentale per la sicurezza alimentare dell'Ue e dell'intero pianeta. Il suo depauperamento rappresenta una minaccia perché mette a repentaglio la nostra sicurezza alimentare. La biodiversità è anche alla base di diete sane e nutrienti e migliora sia i mezzi di sussistenza delle zone rurali sia la produttività agricola: basti pensare che più del 75% dei tipi di colture alimentari nel mondo dipendono dall'impollinazione animale.

### **3.4.3. La natura e l'agricoltura**

Gli agricoltori sono i custodi delle nostre terre e, in quanto tali, svolgono un ruolo essenziale nel preservare la biodiversità: sono tra i primi a risentire delle conseguenze della sua perdita, ma anche tra i primi a beneficiare del suo ripristino.

Grazie alla biodiversità, gli agricoltori possono fornire alimenti sicuri, sostenibili, nutrienti e a prezzi accessibili nonché assicurarsi il reddito necessario per sviluppare e far prosperare la loro attività. Dice la Commissione europea: il futuro dell'Unione non può prescindere dagli agricoltori europei. Tuttavia, al tempo stesso, alcune pratiche agricole sono tra le prime cause del declino della biodiversità.

La Strategia europea sulla biodiversità propone di lavorare di concerto con gli agricoltori per sostenere e incentivare la transizione verso pratiche completamente sostenibili. Il miglioramento delle condizioni e della diversità degli agroecosistemi renderà il settore più resiliente ai cambiamenti climatici, ai rischi ambientali e alle crisi socioeconomiche, creando nel contempo nuovi posti di lavoro, ad esempio nell'agricoltura biologica, nel turismo rurale o in attività ricreative.

In altre parole, la biodiversità è un impegno per gli agricoltori, ma è anche un'occasione di reddito.

### **3.4.4. La nuova Pac e la Strategia biodiversità**

La Strategia per la biodiversità procederà di pari passo con la nuova strategia *Farm to fork* e con la nuova Pac.

Il documento insiste su un concetto: ambiente ed economia vanno a braccetto; biodiversità e sicurezza alimentare sono un connubio inscindibile. A tal fine, sono di vitale importanza per la produzione agricola e la sicurezza alimentare alcuni indicatori come la salute dei sistemi agroecologici, gli uccelli e gli insetti presenti sui terreni agricoli, in particolare gli impollinatori.

La Commissione indica che i piani strategici della Pac saranno valutati in base a solidi criteri climatici e ambientali e dovrebbero favorire lo sviluppo di pratiche sostenibili quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità e norme più rigorose in materia di benessere degli animali. Inoltre, per lasciare agli animali selvatici, alle piante, agli impollinatori e ai regolatori naturali dei parassiti lo spazio di cui hanno bisogno – rileva ancora la Commissione – è urgente destinare almeno il 10% delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità: fasce tampone, maggese completo o con rotazione, siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni.

Tutti questi elementi concorrono a intensificare il sequestro del carbonio, prevenire l'erosione e l'impoverimento del suolo, filtrare l'aria e l'acqua e sostenere l'adattamento al clima.

I terreni più ricchi di biodiversità sono spesso quelli più produttivi. Gli Stati membri dovranno tradurre l'obiettivo Ue del 10% utilizzando gli strumenti e i piani strategici della Pac e attuando la direttiva *Habitat*. I progressi verso l'obiettivo saranno costantemente monitorati e, se necessario, ricalibrati per attenuare le ripercussioni negative sulla biodiversità, la sicurezza alimentare e la competitività degli agricoltori.

In altre parole, la Strategia della biodiversità entrerà nella nuova Pac, con maggiori impegni per gli agricoltori, ma anche tramite una maggiore remunerazione dei loro servizi ambientali.

### 3.5 Sequestro e recupero di carbonio nel suolo: una grande opportunità per l'agricoltura

#### 3.5.1 Il ruolo e l'importanza della sostanza organica nel suolo per la fertilità e per la mitigazione dell'effetto serra

Nell'ultimo decennio, nell'ambito delle strategie di contrasto del cambiamento climatico e di adattamento ai suoi effetti, si è consolidata la consapevolezza dell'importanza del ruolo dell'agricoltura, e in particolare dello stato di salute dei suoli. I suoli agricoli, pur se soggetti a consistenti perdite nel corso degli ultimi secoli<sup>11</sup>, presentano un contenuto di carbonio pari a tre volte quello attualmente contenuto nell'atmosfera; un incremento di appena qualche punto percentuale di tale contenuto potrebbe determinare importanti assorbimenti di CO<sub>2</sub> atmosferica (Bellieni et al., 2017).

La sostanza organica nel suolo (Som) è composta da una combinazione complessa di sostanze organiche parzialmente decomposte e dal microbioma, l'insieme delle comunità microbiche presenti nel suolo, e gioca un ruolo fondamentale in molte delle sue funzioni e in molti servizi ecosistemici come il supporto alla produzione alimentare, la regolazione della disponibilità delle risorse idriche e del ciclo dei nutrienti e l'attenuazione del cambiamento climatico. Cambiamenti nella quantità o nella qualità di Som influiscono sulla capacità dei suoli di garantire tali servizi ecosistemici, rendendo necessaria una gestione oculata dei terreni agricoli. Negli ultimi anni, la riduzione della Som, legata anche agli effetti del cambiamento climatico, sta producendo notevoli effetti negativi sulla produzione cerealicola e sulle colture primaverili.

La gestione della sostanza organica con pratiche di gestione agricole e di uso del suolo sostenibili è universalmente riconosciuta come strategia di ripristino dello stato di salute dei suoli che permette di combattere il degrado ambientale e la desertificazione, incrementando la resilienza degli ecosistemi agricoli al cambiamento climatico.

Il carbonio organico nel suolo (Soc) è una delle componenti della Som, ne rappresenta circa il 58%. Lo stoccaggio di Soc, attraverso l'incremento della Som, non solo aumenta la fertilità e produttività dei terreni, supportando importanti servizi ecosistemici derivati dal suolo, come la filtrazione dell'acqua, il controllo dell'erosione, il ciclo dei nutrienti, l'habitat e l'energia per gli organismi, ma contribuisce anche a raggiungere l'obiettivo comune di ridurre le emissioni di gas serra (Mondini et al, 2012).

È stato infatti stimato che il sequestro del carbonio nel suolo ha un potenziale ottenibile di emissioni negative di 0,7 GtCeq/anno (Smith et al., 2008). Sebbene queste stime siano da approfondire e vadano verificate nella pratica e nel tempo, va detto che equivalgono alla compensazione delle emissioni di combustibili fossili dell'Unione europea. Studi di modellazione su vasta scala hanno stimato un potenziale biofisico di 0,5-2 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>eq nell'Unione europea, che è conservabile in un orizzonte temporale centenario applicando diversi insiemi di pratiche agricole.

È opportuno specificare che a causa della variabilità spaziale del carbonio del suolo, determinata da molteplici fattori ambientali e geografici, sono indispensabili opzioni sito-specifiche per migliorare il suo contenuto; ovviamente, anche il potenziale di sequestro del carbonio da parte del suolo dipende dalle caratteristiche del sito (e da un'efficace gestione dei nutrienti).<sup>12</sup>

Il contenuto di carbonio nei suoli agricoli può essere incrementato adottando pratiche di gestione raccomandate (*Recommended management practices*, Rmp), tra cui il recupero dei residui come pacciami di superficie, pacciamatura, colture di copertura (*cover crops*), rotazione

<sup>11</sup> Negli ultimi due secoli, il carbonio organico del suolo, un indicatore della salute e qualità del suolo, ha registrato una perdita stimata dell'8% a livello mondiale (176 Gt di carbonio).

<sup>12</sup> Si rimanda a <https://www.lifehelpsoil.eu/carbonio-organico-del-suolo/>

ad elevata diversità, gestione mirata degli input, gestione integrata dei nutrienti con fertilizzanti organici ed agricoltura di precisione, integrazione del pascolo (e di colture poliennali tra cui quelle prative e/o dell'agroforestazione) negli ordinamenti colturali, irrigazione a goccia o sub-irrigazione, gestione integrata delle infestanti, programmi conservativi, recupero di suoli degradati mediante *land-use change* (Lal, 2004).

L'applicazione del compost è stata suggerita come uno dei principali strumenti per sequestrare il carbonio nel suolo.<sup>13</sup> L'uso del compost è un valido supporto nel recupero della fertilità perduta dei suoli, migliorandone le proprietà biologiche, fisiche e chimiche a causa dell'elevata materia organica e della prevalenza di azoto organico (Meena et al., 2019). Esperimenti a lungo termine sugli effetti degli ammendanti organici utilizzati per ripristinare la materia organica e per evitare l'applicazione di alti livelli di fertilizzanti chimici (Diacono, Montemurro, 2010), hanno dimostrato che la resa delle colture può aumentare fino al 250% mediante applicazioni a lungo termine di alti tassi di compost. Un recente studio (Razza et al., 2018) evidenzia il ruolo del compost nell'economia circolare e il suo utilizzo nel settore agricolo, sviluppando un modello testato sulla coltivazione del cardo. Questo studio indica che l'uso del compost nella coltivazione risulta utile sia per l'aumento della materia organica del suolo che per la riduzione delle emissioni di gas serra.

Anche l'impiego del digestato equiparato (di cui all. 1 comma 527 della L. 27 dicembre 2019, n. 160) può costituire un importante fonte di sostanza organica per il suolo, favorendo, in stretto collegamento con i principi di bioeconomia circolare, la chiusura del ciclo biologico che l'impresa agro-zootecnica attua grazie alla valorizzazione energetica (produzione elettrica e/o di biometano) delle deiezioni attraverso la digestione anaerobica (impianti di biogas aziendali). L'efficacia dell'impiego agronomico del digestato equiparato in termini di contributo alla fertilità dei suoli, riduzione della fertilizzazione chimica e mitigazione climatica (apporto di carbonio al suolo e riduzione delle emissioni collegate alla contestuale produzione di energia rinnovabile che avviene nell'impianto di biogas) è rafforzata dalle condizioni di equiparabilità stabilite dalla citata legge (che modifica il D.m. 25 febbraio 2016, recante criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue). Tali condizioni sono basate su:

- a) una percentuale di azoto ammoniacale su azoto totale superiore al 70 per cento;
- b) un livello di efficienza di impiego superiore all'80 per cento rispetto alle condizioni di utilizzo;
- c) un'idonea copertura dei contenitori di stoccaggio e della frazione liquida ottenuta dalla separazione;
- d) una distribuzione in campo con sistemi a bassa emissività;
- e) un utilizzo di sistemi di tracciabilità della distribuzione con sistemi Gps.

La norma, inoltre, prevede che al fine di contribuire a ridurre l'inquinamento da nitrati nelle zone vulnerabili, la quantità di apporto del digestato equiparato non deve, in ogni caso, determinare la presenza di tenori in azoto superiori a quelli ammessi per ogni singola coltura.

Con l'obiettivo di promuovere il concetto di prossimità nell'ambito dell'applicazione dei principi dell'economia circolare, sarebbe opportuno sostenere, inoltre, anche l'impiego agronomico delle altre matrici organiche di provenienza aziendale, sempre nell'ottica di preservare, migliorare e ripristinare la fertilità dei suoli e la qualità e la sicurezza dei prodotti agroalimentari: si tratta del letame e dei concimi prodotti dai residui vegetali ed animali; del compost ottenuto

---

<sup>13</sup> Tra i tanti si veda Mondini et al, 2012; Favoino, Hogg, 2008; Kyoto Club e Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, 2016.

dagli sfalci verdi di provenienza aziendale. A queste matrici si potrebbero aggiungere gli effluenti zootecnici di provenienza aziendale tal quali per i quali, tuttavia, riteniamo si debba favorire principalmente il loro avvio alla digestione anaerobica ed indirizzare quindi il principale sostegno al digestato così ottenuto.

Va segnalata, inoltre, l'opportunità di sostenere anche l'impiego agronomico dei fanghi trattati, di cui al D.l.vo 27 gennaio 1992, n. 99, laddove, in presenza dei necessari requisiti di sicurezza ambientale e sanitaria e di qualità delle produzioni agroalimentari, la pratica può essere senz'altro considerata virtuosa rispetto ai principi di economia circolare e, più in particolare, rispetto al ruolo che il settore agricolo può ricoprire in termini di servizio reso alle città. L'impiego agronomico dei fanghi di depurazione trattati, nel contempo, rientra a pieno titolo tra le misure in grado di contribuire all'apporto di sostanza organica nei suoli agricoli con conseguenti effetti positivi sulla fertilità e sull'immagazzinamento di carbonio.

Anche l'utilizzo della frazione organica può dare un grosso contributo alla difesa dell'ambiente attraverso la creazione di compost di qualità in grado di arricchire naturalmente i terreni agricoli. In Europa la frazione organica di origine urbana è di circa 96 milioni di tonnellate di cui il 66% non viene recuperato. Come stimato dal Consorzio Italiano Compostatori, con un'intercettazione di più di 9 Mt/a di frazione organica prevista entro il 2025, sarà possibile produrre circa 2,6 Mt di compost e 0,8 miliardi di Nm<sup>3</sup> di biometano ogni anno, riportando al suolo 400mila t/anno di carbonio organico ed evitando più di 7 Mt di CO<sub>2</sub> equivalenti rispetto al conferimento in discarica. Come riportato nel recente accordo siglato tra Coldiretti e Consorzio Italiano Compostatori, sarà di fondamentale importanza garantire l'elevata qualità della frazione organica promuovendo standard di qualità condivisi e supportati da un sistema di monitoraggio. In questo modo si potrà contribuire in maniera decisiva ad attenuare i fenomeni di perdita della fertilità organica attuando un modello di effettiva bioeconomia circolare, verso la rigenerazione dei territori, e verso la costruzione di un nuovo rapporto tra industria, città e agricoltura, tra modelli di produzione, di consumo e abitudini alimentari più sostenibili (Bastioli, 2019). In questo scenario la combinazione di una rete efficiente di impianti di trattamento e la biodegradabilità di alcuni specifici prodotti, come bioplastiche compostabili, bioerbicidi, biolubrificanti, teli per la pacciamatura biodegradabili in suolo, garantiranno che sostanze persistenti non si accumulino in acqua purificata, nei fanghi, nel compost, e nel suolo riducendo esponenzialmente le possibilità di inquinamento degli ecosistemi.



## CAPITOLO 4

### Il nuovo quadro strategico nazionale della Pac

#### 4.1 Il *New delivery model*

Con la proposta sulla riforma del giugno 2018, la Commissione europea ha presentato di fatto un modello di *governance* della Pac del tutto nuovo rispetto al passato, più flessibile e orientato ai risultati, con meno regole di dettaglio e più attenzione alle *performance*: con questo approccio, esplicitato sia dalle parole del Commissario uscente Hogan al momento della presentazione della proposta che dai considerando che ne anticipano l'articolato, viene data agli stati membri maggiore libertà d'azione, ma anche maggiore responsabilità.

Da un lato, infatti, viene riconosciuta ai governi nazionali la possibilità di decidere quale sia il modo migliore per raggiungere gli obiettivi comuni definiti dalla proposta, adattando così le risposte di *policy* alle specifiche esigenze dei diversi contesti agricoli e rurali; dall'altro, però, la proposta chiede l'elaborazione di un unico piano strategico nazionale, con obiettivi chiaramente individuati e quantificati sulla base di dati ed evidenze consolidate. Questo approccio coinvolge entrambi i pilastri della Pac e dovrà garantire sinergie e complementarità tra pagamenti diretti, interventi settoriali e azioni a sostegno dello sviluppo rurale.

È questo il cosiddetto *New delivery model* che nella proposta della Commissione rappresenta un elemento chiave della nuova Pac di cui costituisce la novità più importante e il principale fattore di modernizzazione e semplificazione. Il *New delivery model*, infatti, dovrebbe favorire il passaggio da un approccio focalizzato sulle regole da rispettare (*compliance*) ad uno più orientato ai risultati, con un conseguente riequilibrio delle responsabilità tra Unione europea e Stati membri. L'espressione utilizzata dalla Commissione è "passare da un approccio unico per tutti a soluzioni maggiormente calibrate sulle specifiche caratteristiche dello Stato membro"<sup>14</sup>.

In concreto questo significa che l'Ue definisce una serie di parametri di base (in termini di obiettivi, tipologie di intervento e requisiti minimi), mentre gli Stati membri, all'interno di una cornice generale comune, scelgono le soluzioni più appropriate ai loro specifici contesti, in modo da consentire, secondo le ambizioni esplicitate dalla Commissione, la massimizzazione del loro contributo agli obiettivi dell'Unione. Gli Stati membri dovranno dotarsi di un piano strategico nazionale che include sia gli interventi del primo pilastro (pagamenti diretti e piani settoriali) che del secondo (sviluppo rurale), dimostrando le sinergie e le complementarità tra i diversi interventi programmati.

La Commissione avrà il compito di valutare e approvare i piani nazionali sulla scorta delle priorità strategiche definite a livello comunitario e dei target di lotta ai cambiamenti climatici che impegnano i singoli Stati membri. Fino ad oggi il principale ruolo della Commissione si è concretizzato nel controllo della correttezza dei processi programmatici e implementativi. Con il *New delivery model* il ruolo della Commissione diventa quello di valutatore del grado di completezza ed efficacia dei piani strategici rispetto ai target nazionali, con prerogative molto ridotte rispetto alle scelte effettuate dagli Stati membri.

Le motivazioni alla base di questa scelta sono molteplici e tra queste le più rilevanti sono state individuate nel bisogno di aumentare l'accettabilità sociale della politica agricola e nella necessità di dare ad essa maggiore efficacia, anche in considerazione della progressiva riduzione del budget disponibile per la Pac (Kiryluk-Dryjska, Baer-Nawrocka, 2019). Come rilevato dalla Corte europea (European Court of Auditors, 2017), infatti, è urgente adottare un approccio più "verde", più documentabile e più rigorosamente agganciato alle *performance* e ai risultati. In teoria, la maggiore flessibilità accordata agli Stati membri dovrebbe garantire, grazie alla

---

<sup>14</sup> *Moving from one-size-fits-all to more tailor-made solutions.*

maggiore contestualizzazione degli interventi, un maggior ritorno delle risorse investite in termini di benefici per la società europea. Tuttavia, diversi analisti (Matthews, 2018) hanno evidenziato come eventuali *deficit* di capacità istituzionale o di interesse da parte degli Stati membri, possano produrre effetti opposti.

Le regole per la redazione dei piani strategici sono stabilite nel titolo V della proposta di regolamento. Dal punto di vista procedurale uno dei passaggi più impegnativi appare essere il coinvolgimento delle autorità competenti per l'ambiente e il clima, che dovrebbero essere direttamente ed effettivamente coinvolte nella definizione degli aspetti ambientali e climatici del Piano (art.94). I contenuti dei Piani sono invece disciplinati dagli articoli della proposta che vanno dal 95 al 103. In particolare, i piani devono aprirsi con una valutazione dei bisogni da affrontare in relazione ai nove obiettivi specifici esplicitati nella proposta di regolamento. I bisogni così identificati vanno poi accompagnati da solide giustificazioni di dettaglio, funzionali non solo a giustificare le scelte effettuate ma anche a classificare gli stessi obiettivi secondo un ordine di priorità. Questa sezione del Piano dovrà anche contenere eventuali giustificazioni rispetto a esigenze che potrebbero essere non affrontate o affrontate solo parzialmente dal piano, anche se questa possibilità viene praticamente esclusa per gli obiettivi ambientali e climatici.

La descrizione della strategia di intervento dovrà chiarire il collegamento tra gli interventi proposti (attingendo dal menù del regolamento) e gli obiettivi assunti dal piano, mostrando la coerenza e la complementarità delle azioni selezionate. Viene sottolineato come in questa sezione sia necessario esplicitare l'architettura ambientale e climatica del piano nazionale: in particolare, va esposto il quadro di coerenza che lega, da un lato, i pagamenti diretti, le misure incluse nell'eco-schema nazionale, le misure agro-ambientali attivate nell'ambito del secondo pilastro e, dall'altro, gli obiettivi ambientali nazionali di lungo periodo stabiliti dalla legislazione in materia di ambiente e lotta al cambiamento climatico.

Ulteriori ambiti che vanno necessariamente approfonditi nei piani nazionali riguardano le strategie per il ricambio generazionale e, nel caso di attivazione di pagamenti accoppiati e altri interventi settoriali, va giustificata la scelta dei settori individuati e delle azioni proposte. Infine, è richiesta la rappresentazione di come la strategia nazionale intenda contribuire a promuovere un approccio integrato alla gestione dei rischi, argomento che è oggetto di approfondimento nel paragrafo 6.3.

Risulta, inoltre, fondamentale descrivere in modo dettagliato il sistema di condizionalità. Nello specifico, viene richiesto di evidenziare come sarà data attuazione a ciascuno degli standard di buone pratiche agricole e ambientali e, in particolare, come le scelte adottate contribuiranno alla realizzazione degli specifici obiettivi ambientali e climatici di cui all'articolo 6. Sempre in questa sezione, gli Stati membri dovranno fornire alcune definizioni di dettaglio rispetto ad ambiti per i quali la Commissione intende lasciare maggiori margini di manovra alle strategie nazionali (in particolare, si fa esplicito riferimento alle definizioni di attività agricola, superficie agricola, superficie ammissibile, agricoltore, piccola azienda agricola e giovane agricoltore).

I piani nazionali dovranno essere corredati da una puntuale pianificazione finanziaria degli interventi che dovrebbe tradursi in un vero e proprio piano finanziario, sviluppato sulla base di dotazioni annuali, nel quale andranno specificati eventuali trasferimenti tra pilastri. Allo stesso modo è prevista la necessità di dare una dettagliata descrizione del sistema di *governance* e coordinamento che gli Stati membri intendono adottare. Questa deve comprendere i sistemi di controllo, i meccanismi sanzionatori e le procedure di monitoraggio e rendicontazione, oltre che le azioni che si intendono intraprendere ai fini della semplificazione della Pac.

Infine, il piano deve fornire una descrizione di come lo Stato membro intende modernizzare la Pac, chiarendo – in particolare – come il piano nazionale contribuirà allo sviluppo e alla

diffusione delle conoscenze, compresa una descrizione dell'assetto organizzativo dell'Akis e delle modalità di fornitura dei servizi di consulenza e di innovazione. A questo si aggiunge l'esplicitazione della strategia che sarà utilizzata per lo sviluppo delle tecnologie digitali in agricoltura e nelle zone rurali al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi del piano strategico della Pac.

#### **4.2 L'applicazione nazionale tra Stato e Regioni**

Una delle questioni che più sta attirando l'attenzione degli addetti ai lavori è come funzionerà in pratica il *New delivery model*, specie in relazione alla gestione delle competenze delle diverse autorità coinvolte nella *governance*. Si tratta, infatti, di un cambio radicale di paradigma che implica una forte spinta a una rivisitazione della sussidiarietà e nuove modalità attraverso le quali amministrare la programmazione e l'implementazione della Pac, sia a livello comunitario che nazionale. Per i sistemi nazionali in cui le competenze in materia di agricoltura e sviluppo rurale sono devolute ad ambiti amministrativi regionali, come nel caso dell'Italia, ma anche della Spagna e della Germania, la partita si complica, sia dal punto di vista della base legale, sia sotto il profilo organizzativo.

Sul primo versante, diversi autori<sup>15</sup> hanno messo in luce come per gli Stati membri, organizzati secondo sistemi federali e regionali, la forma con la quale i Piani nazionali saranno approvati potrebbe essere dirimente per la loro stessa esecuzione. Se l'approvazione dovesse, infatti, essere adottata con decisione della Commissione con un atto delegato o di esecuzione, la capacità dei Governi centrali di governare l'intero processo potrebbe essere messa in discussione dagli apparati regionali, che nel nostro Paese hanno competenza primaria propria in materia di agricoltura.

Dal punto di vista organizzativo, invece, la sfida sta nella capacità degli Stati membri di affrontare un radicale cambiamento culturale nel processo di pianificazione della politica agricola. Lo sforzo di programmazione strategica richiesto, infatti, chiama in causa capacità analitiche e di coordinamento che siano in grado di tenere insieme approcci regionali che sono stati fin qui anche profondamente diversi. E anche capacità istituzionali orientate al dialogo e alla mediazione: un approccio globale che riesca a tenere insieme le diversità regionali all'interno di uno schema unico di coordinamento, anche amministrativo, sarà uno sforzo senza precedenti per gli addetti ai lavori che richiede investimenti sostanziali tanto nel supporto alla preparazione dei piani strategici quanto nell'organizzazione delle procedure e dei metodi di lavoro. In particolare, il rapporto tra Stato e Regioni dovrà trovare un nuovo punto di equilibrio, che non sarà semplice da stabilire e tenere nel tempo, evitando procedure che prevedano la possibilità di contrasti e veti. Nello specifico, nell'ambito della Conferenza Stato Regioni nei prossimi mesi si giocherà una partita importantissima, che sarà cruciale per realizzare la transizione verso un nuovo modello di politica agricola.

Una chiave di lettura che può agevolare il percorso di mediazione può essere rappresentata dalla cornice del *Green deal*, che di fatto rappresenta il faro per la programmazione di tutti i fondi europei per il prossimo quadro finanziario dell'Ue. Gli obiettivi fissati dall'Unione in materia di ambiente e cambiamenti climatici possono, infatti, costituire l'ancoraggio per Governo centrale e Regioni per configurare un nuovo complessivo assetto della programmazione dei fondi europei, capace di favorire maggiori integrazioni e sinergie rispetto al passato e nel quale la politica agricola può trovare un ruolo di assoluto protagonismo nella costruzione di un nuovo approccio alla pianificazione strategica. La consapevolezza di questo ruolo e di questa responsabilità può fare da catalizzatore per uno sforzo creativo, intellettuale e democratico

---

<sup>15</sup> Tra i tanti autori si rimanda in particolare a García Azcárate, Folkeson, 2020.

(Erjavec et al, 2018), che risulterà decisivo alla luce delle ambizioni europee di lotta al cambiamento climatico e della crisi economica senza precedenti che stiamo vivendo.

Per quanto riguarda l'Italia, il *New delivery model*, rappresenta un radicale cambiamento nella gestione delle risorse Pac. Oltre al passaggio a una programmazione più orientata ai risultati che alla *compliance*, l'Italia affronta anche la sfida di comporre, dopo anni di protagonismo assoluto delle Regioni in materia di sviluppo rurale, un unico piano nazionale per la Pac. La gestione di questi due fattori sarà decisiva per determinare se nel prossimo futuro avremo a che fare con una politica agricola moderna, capace di rispondere alle sfide che il settore e i territori rurali hanno di fronte o se, al contrario, questa ambizione risulterà in parte o del tutto soffocata dalla scelta di allontanarsi il meno possibile dallo *status quo*. In quest'ultimo caso la versione italiana della riforma si risolverebbe più in un adempimento formale che in un reale cambio di paradigma e, come spesso è accaduto nella storia delle scelte nazionali sulla Pac, ci ritroveremmo ancora una volta ad inseguire il cambiamento, piuttosto che anticiparlo.

L'opportunità di integrare in un unico, coerente, disegno le scelte sui pagamenti diretti, quelle sui piani settoriali e le misure per lo sviluppo rurale, contando su una flessibilità inedita nella gestione delle risorse Pac, può essere colta solo se pensiamo di costruire non solo un unico programma, ma un programma "unico". In particolare, il programma deve essere "unico" per la sua capacità di cogliere i bisogni del settore agricolo e delle aree rurali e tradurli in risposte di *policy* coerenti con il particolare momento storico in cui si calano. Gli impatti prodotti dalla pandemia da Covid-19 richiedono, infatti, un'attenzione diversa dal passato verso il settore agricolo, che ha assunto, ovunque, una nuova strategicità, anche in termini di sicurezza nazionale. Si tratta di una sfida complessa che si articola attorno ad alcuni principali nodi: noi ne identifichiamo due che riteniamo dirimenti e attorno ai quali si concentrano molte delle questioni di metodo e di merito che vanno affrontate per dare vita ad un programma nazionale ambizioso.

Il primo è quello della fisiologica resistenza al cambiamento che caratterizza i *network* della politica e quello agricolo in modo particolare, data la consistenza dell'apparato che amministra il settore. Fintanto che il circuito politico che elabora le proposte resta chiuso, esso inevitabilmente tende a difendere lo *status quo* (Daugbjerg, 2009), per cui diventa auspicabile disporre di contributi esterni finalizzati a promuovere nuove visioni della programmazione delle risorse. Una strada può essere quella di contaminare il processo decisionale, sin dai suoi primi passi, con le migliori competenze maturate tra gli studiosi, i professionisti, gli addetti ai lavori. Questo permetterebbe di avviare il processo di condivisione delle scelte con gli *stakeholder* non partendo, come da tradizione consolidata, da una richiesta di consenso su una specifica proposta, sulla quale innescare poi la negoziazione sui singoli aspetti specifici, ma di portare al tavolo un set di opzioni per il cambiamento, anche distanti tra loro (*status quo versus more radical*). A partire da queste dovrebbe prendere piede il dibattito, altrimenti il rischio è quello che esso si focalizzi su aspetti di dettaglio, perdendo la prospettiva e la portata del cambiamento messo in campo con il *New delivery model*. Tale bisogno si sente ancora di più in questo particolare momento in cui l'attenzione della politica, degli apparati amministrativi e degli altri attori coinvolti nel processo decisionale è concentrata sull'iniziativa *Next Generation Eu* e pochissimo spazio nel dibattito è riservato alla programmazione 2021-2027.

La scelta può verosimilmente essere il risultato della mediazione tra due o più di queste opzioni, con un limite alla mediazione stessa dato dalla consapevolezza che le diverse opzioni rappresentano paradigmi di intervento alternativi. Questo significa che ipotesi portate alla discussione dovrebbero essere accompagnate da scelte sull'architettura dell'intervento che sono solo in parte negoziabili, pena lo svilimento del complessivo approccio. Un percorso simile a quello adottato dalla Commissione, che nell'avviare i lavori sulle riforme prospetta diversi



scenari e ipotesi di cambiamento, accompagnate da valutazioni d'impatto. Una volta effettuata la scelta sull'approccio nazionale al *New delivery model*, occorre sciogliere il secondo nodo che identifichiamo nella competizione istituzionale. La strada seguita può implicare un riequilibrio dei pesi tra Stato e Regioni nella gestione delle risorse destinate allo sviluppo rurale e questo può naturalmente generare tensioni. Allo stesso modo l'approccio scelto può implicare un parziale effetto di redistribuzione delle risorse tra misure e territori e questo può alimentare ulteriormente tali tensioni e a far prevalere la difesa delle attuali prerogative rispetto alle opportunità del cambiamento.

Sciogliere questi nodi ci permetterà di capire la forma del piano nazionale per la Pac. Sarà un piano fatto di misure nazionali sul modello di quelle attuali (gestione del rischio per fare un esempio)? Un piano di 2000 pagine con una declinazione delle misure specifica per i diversi contesti regionali? Un piano, al contrario, di 100 pagine dove sono fissati obiettivi, architettura e strumenti dell'intervento, con gli apparati regionali a coprire le scelte dell'ultimo miglio? L'ampio patrimonio di esperienze – positive e meno positive – che si sono sedimentate a livello regionale nei tre cicli di programmazione (2000 - 2020) per lo sviluppo rurale può essere la base da cui partire per ricavare la formula più efficace. In questo contesto, una cabina di regia che integra le competenze più avanzate presenti negli assessorati regionali potrebbe essere funzionale a promuovere trame collaborative e a mitigare l'intensità della competizione istituzionale.

Queste riflessioni non hanno la pretesa di fornire la ricetta per la costruzione del miglior piano nazionale possibile. Vogliono semplicemente condividere con i *policy maker* l'idea che la prossima programmazione avrà un carattere speciale, che richiede, per essere capitalizzata al meglio, uno sforzo di innovazione anche nell'organizzazione dei processi di consultazione e decisione.

## CAPITOLO 5

### Il primo pilastro della futura Pac

#### 5.1. Il futuro sistema dei pagamenti diretti

I pagamenti diretti sono destinati a mantenere un ruolo fondamentale nella futura Pac, con un peso predominante in termini di budget (71,3% del plafond agricolo nel Qfp 2021-2027), con molte conferme (spacchettamento, convergenza, sostegno agli agricoltori attivi) e molte novità (superamento dei titoli storici, soppressione del *greening*, rafforzamento della condizionalità, nuovi pagamenti ambientali, rafforzamento del *capping*).

I pagamenti diretti sono chiamati a garantire un equo sostegno al reddito degli agricoltori, con l'obiettivo di promuovere un settore agricolo resiliente e *smart*. La loro importanza era chiaramente emersa anche nella Comunicazione della Commissione del novembre 2017 (Commissione europea, 2017), come strumento per colmare il divario tra il reddito degli agricoltori e quello di coloro che sono impegnati in altri settori. Poiché rimane il consueto squilibrio che vede il 20% degli agricoltori detenere l'80% dell'ammontare complessivo dei pagamenti diretti, nella proposta legislativa del 1° giugno 2018, la Commissione ha previsto una serie di misure per cercare di garantire una loro distribuzione più equa ed efficace:

- la conferma dello "spacchettamento" dei pagamenti per un sostegno più mirato agli obiettivi della Pac;
- il superamento dei pagamenti storici verso un pagamento uniforme su tutta la superficie ammissibile, da raggiungere fin dal 2023 (primo anno della riforma) o, in alternativa, una robusta convergenza verso il pagamento uniforme;
- un pagamento redistributivo a favore delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni;
- il livellamento (*capping*) dell'ammontare complessivo dei pagamenti diretti per beneficiario, pur tenendo conto del lavoro per evitare effetti negativi sull'occupazione;
- il sostegno agli agricoltori attivi, cioè a coloro che esercitano un'attività agricola per "guadagnarsi da vivere" (che ripropone, in altra forma, il principio dell'agricoltore "attivo" già presente nella Pac 2014-2020).

I suddetti cambiamenti nella struttura dei pagamenti diretti mirano a conseguire gli obiettivi della nuova Pac: promuovere un'agricoltura resiliente, assicurare un giusto reddito agli agricoltori, accrescere la competitività e l'orientamento al mercato.

Come vedremo, su alcuni aspetti delle proposte della Commissione, le posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio sono diverse, per cui la definizione di una posizione comune è demandata alla procedura di codecisione, successiva all'accordo di massima fin qui raggiunto: tale procedura, attraverso il negoziato affidato ai cosiddetti triloghi cui partecipano Commissione, Consiglio e Parlamento, dovrebbe portare a convergenza su una decisione finale intorno alla metà del 2021.

##### **5.1.1. Le componenti dei pagamenti diretti nella Pac 2023-2027**

Nel nuovo approccio rimane l'impostazione a "pacchetto", cioè la previsione di diverse tipologie di pagamento che nel loro insieme costituiscono l'importo totale dei pagamenti spettanti al singolo agricoltore.

Se nell'attuale programmazione lo Stato membro aveva la possibilità di scegliere tra ben sei tipologie di pagamento – di cui tre obbligatori (pagamento di base, pagamento *greening* e pagamento per i giovani agricoltori) e tre facoltativi (pagamento redistributivo, pagamento per

le aree con vincoli naturali, pagamenti accoppiati) – nella nuova Pac 2023-2027, le tipologie di sostegno si riducono a cinque, di cui tre obbligatorie e le restanti facoltative (tabella 5.1 e 5.2).

Rimane la possibilità per lo Stato membro di prevedere un pagamento forfettario specifico e sostitutivo degli altri pagamenti diretti per i piccoli agricoltori, la cui definizione dovrà essere riportata nel piano strategico della Pac.

**Tabella 5.1: Tipologie di pagamenti diretti nella programmazione 2014-2020**

Tipologia di pagamento	Obbligatorietà
Pagamento di base	Si
Pagamento greening	Si
Pagamento giovani agricoltori	Si
Pagamento redistributivo	No
Pagamento per le aree con vincoli naturali	No
Sostegno accoppiato	No

Fonte: nostra elaborazione

**Tabella 5.2: Tipologie di pagamenti diretti nella programmazione 2021-2027**

Tipologia di pagamento	Obbligatorietà
Sostegno al reddito di base per la sostenibilità	Si
Sostegno al reddito redistributivo complementare per la sostenibilità	Si
Regime volontario per il clima e l'ambiente (eco-schema)	Si
Sostegno al reddito complementare per i giovani agricoltori	No
Sostegno accoppiato al reddito	No

Fonte: nostra elaborazione

La proposta di regolamento classifica in modo inequivocabile i pagamenti in due categorie:

- disaccoppiati, ovvero sostegno al reddito di base, sostegno complementare per i giovani agricoltori, sostegno complementare redistributivo ed eco-schema;
- accoppiati, ovvero sostegno accoppiato al reddito e pagamento specifico per il cotone.

Rispetto all'attuale programmazione, ci sono tre novità:

1. la soppressione del pagamento *greening*, trasformato in una sorta di condizionalità rafforzata che incrementa gli impegni di base da rispettare per ricevere il sostegno al reddito di base;
2. l'inserimento dello schema volontario per il clima e l'ambiente (eco-schema);
3. la soppressione del pagamento per le aree con vincoli naturali.

Rispetto alle novità sopra indicate, merita un'attenzione particolare l'opzione del pagamento ambientale (eco-schema), volontario per gli agricoltori ma la cui introduzione è obbligatoria per gli Stati membri. L'applicazione volontaria per gli agricoltori non denota una minore attenzione ai temi ambientali, bensì la volontà di assicurare una maggiore flessibilità agli Stati membri per adattare l'offerta ambientale alle esigenze locali e alle reali condizioni degli agricoltori: non tutti, infatti, sono in condizioni di affrontare i vincoli di una maggiore ambizione ambientale, ma chi può e vuole farlo va premiato con un incentivo adeguato. Questa nuova visione è figlia anche della valutazione negativa sull'esperienza del *greening* che – come anche documentato dal

giudizio negativo della Corte dei conti europea (Corte dei conti europea, 2017) – non ha migliorato in maniera significativa la performance della Pac in materia di ambiente e clima.

Infine, visto che la convergenza interna era già prevista nella Pac attuale 2014-2020, nella Pac post-2020 ci si aspettava la messa in soffitta dei riferimenti storici, con il passaggio definitivo verso un pagamento uniforme. Invece, la convergenza è ancora possibile, come opzione per gli Stati membri di proseguire con un passaggio graduale verso pagamenti di valore uniforme, mantenendo un riferimento alla componente storica (tabella 5.3).

**Tabella 5.3: Cosa rimane e cosa cambia nella proposta 2021-2027**

Cosa rimane		
Architettura dei pagamenti diretti	Principi chiave	Altre possibilità come...
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno di base al reddito</li> <li>• Sostegno complementare redistributivo</li> <li>• Sostegno per i giovani agricoltori</li> <li>• Sostegno accoppiato volontario</li> <li>• Sostegno per il cotone (Belgio, Grecia, Spagna e Portogallo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamenti soggetti alla condizionalità</li> <li>• Disaccoppiamento (eccetto per il sostegno accoppiato)</li> <li>• Supporto accoppiato per settori in difficoltà</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno senza titoli</li> <li>• Pagamento per i piccoli agricoltori</li> </ul>
Cosa cambia		
Maggiore sussidiarietà	Maggiore targetizzazione e aiuti su misura	Maggiore redistribuzione verso le aziende più piccole
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo Stato membro individua definizioni e interventi (comprese le condizioni di ammissibilità)</li> <li>• Individuazione dei livelli di supporto sulla base dei fabbisogni</li> <li>• Maggiore flessibilità nella gestione finanziaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricoltori “veri”</li> <li>• Giovani agricoltori</li> <li>• Convergenza interna</li> <li>• Supporto accoppiato (qualità, competitività o sostenibilità)</li> </ul> <hr/> <p style="text-align: center;"><b>Nuovo eco-schema</b></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obbligatorio per lo Stato membro</li> <li>• Volontario per gli agricoltori</li> <li>• Pagamento aggiuntivo o compensazione dei costi/perdita di reddito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione (da 60.000 euro) e <i>capping</i> (a 100.000 euro) per azienda considerando il lavoro (salariati e familiari)</li> <li>• Pagamento redistributivo obbligatorio</li> <li>• Obiettivo: assicurare un supporto maggiore per ettaro per le aziende medio-piccole (indicatore di risultato dedicato)</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

### 5.1.2. Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità

Gli Stati membri concedono per il sostegno di base al reddito un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile a favore degli agricoltori attivi (definiti *genuine farmers* secondo la Commissione europea o *active farmers* secondo il Parlamento europeo). Nella proposta della Commissione, si tratterebbe di un pagamento annuale uniforme legato alla superficie, senza titoli, sul modello dell'attuale Regime di pagamento unico per superficie (di



seguito Saps<sup>16</sup>) che vige nei Paesi dell'Est Europa, che differisce dal Regime di pagamento di base (di seguito Bps) adottato dagli altri Stati membri<sup>17</sup>.

L'importo del pagamento si ottiene dividendo la dotazione finanziaria annuale del paese per la sua superficie agricola ammissibile. In base ad alcune simulazioni, per l'Italia tale pagamento si attesterebbe a circa 180 euro/ha, a cui aggiungere tutti gli altri pagamenti (pagamento redistributivo, regime per il clima e l'ambiente, pagamento giovani agricoltori, pagamento accoppiato).

Con la nuova Pac post-2020, quindi, la Commissione europea offre (auspicandola) la possibilità di superare il regime dei titoli differenziati all'aiuto per passare ad un pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile. Gli agricoltori presenterebbero annualmente la domanda con le superfici ammissibili e riceverebbero un pagamento uniforme ad ettaro, senza la necessità di possedere i titoli. Tuttavia, se questa è la modalità ordinaria di erogazione del pagamento di base al reddito proposta dalla Commissione, esistono due deroghe, applicabili a discrezione dello Stato membro:

1. differenziazione del sostegno per territorio; gli Stati membri possono decidere di differenziare l'importo del sostegno di base per ettaro in diversi territori caratterizzati da condizioni socioeconomiche e/o agronomiche diverse (regionalizzazione); in altre parole, il sostegno è differenziato tra territori, ma uniforme per gli agricoltori dello stesso territorio;
2. continuazione del regime che distribuisce il sostegno sulla base di titoli all'aiuto attribuiti a ciascun beneficiario.

La seconda deroga vale solo per gli Stati membri che avevano già adottato il regime di pagamento di base attraverso l'attribuzione dei titoli all'aiuto (Bps), come l'Italia; in altre parole, gli Stati membri che avevano adottato il Bps possono passare al Saps, ma non viceversa.

Qualora gli Stati membri che hanno applicato il Bps decidano di continuare a concedere il sostegno al reddito di base sulla scorta dei titoli all'aiuto, i vecchi titoli, quelli assegnati con il Reg. (Ue) 1307/2013, scadranno il 31 dicembre 2022 e i nuovi titoli verranno ricalcolati nel 2023, in misura proporzionale al loro valore nell'anno di domanda 2022 (ultimo anno di applicazione del Bps) e aggiungendo ad esso il relativo pagamento *greening* per l'anno di domanda 2022. In altre parole, il valore dei titoli all'aiuto è determinato in misura proporzionale alla somma del loro valore storico e del relativo pagamento percepito per il *greening*.

Nel caso di permanenza di titoli, è prevista l'applicazione di due criteri per ridurre quelli di valore troppo elevato:

- un tetto ai titoli;
- una convergenza per avvicinare il valore dei titoli al valore medio nazionale.

Secondo la proposta della Commissione, il processo di convergenza interna in ogni Stato membro dovrà assicurare che entro il 2026 il valore unitario dei titoli non possa essere per nessun motivo inferiore al 75% del valore medio. Per raggiungere questo obiettivo, viene diminuito il valore dei titoli più elevati<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Il Saps è un regime semplificato di sostegno del reddito, proposto agli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 (Polonia, Ungheria, Cipro, Lituania, Lettonia, Estonia, Repubblica Ceca, Slovacchia), nel 2007 (Romania e Bulgaria) e nel 2013 (Croazia), come opzione al fine di agevolare l'attuazione dei pagamenti diretti. Slovenia e Malta hanno optato per il regime Bps.

<sup>17</sup> Austria, Belgio, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Danimarca, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Svezia, Malta e Slovenia.

<sup>18</sup> Si veda il paragrafo successivo per un approfondimento sugli effetti della convergenza.

La posizione votata dal Consiglio il 21 ottobre 2020 è analoga a quella della Commissione. Invece, in base alla posizione votata dal Parlamento europeo il 23 ottobre 2020, l'applicazione della convergenza si attuerebbe dal 2023 al 2026 per giungere nel 2026 a titoli di valore uniforme (piena convergenza). Entro l'anno di domanda 2024, gli Stati membri provvedono affinché tutti i titoli all'aiuto abbiano un valore pari al 75% dell'importo unitario medio. Come si è detto, la decisione finale dipenderà dal negoziato nell'ambito dei triloghi tra le tre istituzioni comunitarie.

In sintesi, se lo Stato membro opta per il mantenimento dei riferimenti storici (Bps), il valore dei titoli all'aiuto rimarrà differenziato, anche dopo il 2022, pur con un processo di convergenza che nel 2026 porterà tutti i titoli al valore medio nazionale (secondo il Parlamento europeo) o al 75% del valore medio nazionale (secondo la Commissione europea e il Consiglio Agricoltura).

In tutte le proposte, comunque, l'obiettivo finale del nuovo modello di sostegno della Pac è di avvicinare e – nel breve termine – uniformare i valori dei pagamenti diretti ad ettaro.

In caso di applicazione dei titoli all'aiuto, rimane l'obbligo per lo Stato membro di prevedere la riserva nazionale per assegnare nuovi titoli o aumentare i titoli all'aiuto assegnati, in via prioritaria ai giovani e ai nuovi agricoltori. Tutte le scelte dello Stato membro devono essere adottate in sede di redazione del piano strategico della Pac.

### **5.1.3. Il sostegno complementare redistributivo al reddito per la sostenibilità**

Al fine di cercare di garantire la redistribuzione del sostegno dalle aziende agricole di maggiori dimensioni a favore di quelle medio piccole, gli Stati membri concedono un sostegno redistributivo complementare, attraverso un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile.

Secondo la proposta della Commissione europea, a differenza di quello della Pac 2014-2020, tale pagamento sarebbe obbligatorio e accederebbero ad esso gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base, con criteri stabiliti dagli Stati membri:

- importo per ettaro o diversi importi per diversi intervalli di ettari, purché l'importo per ettaro non superi l'importo medio nazionale dei pagamenti diretti per l'anno specifico;
- numero massimo di ettari per agricoltore ai quali è accordato il pagamento.

Lo Stato membro dovrà indicare una percentuale del massimale nazionale dei pagamenti diretti da destinare al finanziamento del pagamento redistributivo, ma si potranno utilizzare anche i proventi del *capping*, di cui si dirà nel seguito.

Anche in questo caso c'è una divergenza di posizioni tra Parlamento e Consiglio: per la posizione votata dal Parlamento europeo, il sostegno redistributivo è obbligatorio, anzi deve essere utilizzato per almeno il 6% delle risorse destinate ai pagamenti diretti. Invece, per il Consiglio Agricoltura, il sostegno redistributivo può essere facoltativo, a discrezione degli Stati membri.

### **5.1.4. Il sostegno complementare per i giovani agricoltori**

Gli Stati membri possono fornire un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori che hanno diritto al pagamento di base e che si insediano per la prima volta, sotto forma di un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile. La definizione di "giovane agricoltore" va stabilita all'interno del piano strategico della Pac e deve prevedere:

- un limite di età non superiore ai 40 anni;
- le condizioni per essere "capo dell'azienda";
- una formazione appropriata e/o le competenze richieste.

Di fatto, la definizione di “giovane agricoltore” è identica alla normativa attuale per i primi due punti (art. 50, Reg. 1307/2013), mentre il possesso di una formazione appropriata e/o di adeguate competenze rappresenta una novità.

Per contribuire all'obiettivo del rinnovamento generazionale, attirare nuovi agricoltori e agevolare la loro attività, ogni Stato membro deve utilizzare almeno il 2% degli stanziamenti a disposizione per i pagamenti diretti. Lo Stato membro può decidere di utilizzare tale percentuale attraverso i pagamenti diretti con il sostegno complementare ai giovani, oppure trasferendo tali risorse allo Sviluppo rurale.

Per il Parlamento, il sostegno ai giovani agricoltori è obbligatorio per un periodo massimo di 7 anni e deve essere utilizzato per almeno il 4% delle risorse destinate ai pagamenti diretti. Per il Consiglio, invece, il sostegno ai giovani agricoltori deve essere facoltativo, con una durata massima di 5 anni e limitato ad un numero massimo di ettari o concesso come importo forfettario, a discrezione degli Stati membri.

#### **5.1.5. Lo schema volontario per il clima e l'ambiente**

Secondo la proposta della Commissione europea, ogni Stato membro deve dotarsi di schemi volontari per il clima e l'ambiente (eco-schemi) che generano un pagamento annuale aggiuntivo per ettaro ai veri agricoltori che si impegnano a osservare pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Gli impegni ambientali sono definiti dagli Stati membri in modo che:

- a) oltrepassino i requisiti di gestione obbligatori e le norme in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (condizionalità);
- b) vadano oltre i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, il benessere degli animali e altri requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale e dell'Ue;
- c) vadano oltre le condizioni stabilite per il mantenimento dell'attività agricola minima;
- d) siano diversi dagli impegni per i quali sono stati erogati pagamenti agro-climatico-ambientali del secondo pilastro.

Il sostegno dell'eco-schema è erogato sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile, secondo due modalità, stabilite dagli Stati membri:

- importo addizionale ai pagamenti diretti disaccoppiati (sul modello del *greening*);
- importo che compensa i beneficiari, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi sostenuti e del mancato guadagno a seguito degli impegni (sul modello degli attuali pagamenti agro-climatico-ambientali del secondo pilastro).

Gli eco-schemi, e più in generale, l'architettura verde della Pac (che comprende anche la condizionalità e le misure agro-climatico-ambientali del secondo pilastro) sono stati un tema di forte dibattito, ed anche scontro, tra eurodeputati e all'interno del Consiglio Agricoltura, nelle votazioni della penultima settimana di ottobre 2020 e questo è un altro motivo per il quale le due Istituzioni non hanno finora espresso una posizione del tutto convergente.

L'indicazione del Parlamento è stata quella di destinare agli eco-schemi una dotazione finanziaria minima del 30% del massimale nazionale dei pagamenti diretti, per favore gli agricoltori o i gruppi di agricoltori attivi che si impegnano a preservare e realizzare pratiche benefiche e a convertirsi a pratiche e tecniche agricole e a regimi certificati che contribuiscono in modo incisivo a favore del clima, dell'ambiente e della salute degli animali, definite dagli Stati membri.

Il Consiglio Agricoltura ha raggiunto un accordo per un'applicazione più blanda degli eco-schemi, con una dotazione finanziaria minima del 20% del massimale nazionale dei pagamenti diretti e

con una certa flessibilità per gli anni 2023 e 2024. In tale periodo, le risorse non utilizzate possono essere ridistribuite per altri interventi dei pagamenti diretti o per il trasferimento al II pilastro per misure ambientali e climatiche.

#### **5.1.6. Sostegno accoppiato**

Secondo la proposta della Commissione europea, gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato al reddito, limitatamente a settori o a tipologie di agricoltura che rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali e che si trovano in difficoltà. Gli interventi degli Stati membri devono servire a fare fronte a tali difficoltà migliorando la competitività e/o la sostenibilità e/o la qualità dei settori o dei tipi di agricoltura.

I settori ai quali è possibile concedere il sostegno accoppiato sono cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta in guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, cicoria e canna da zucchero, ortofrutticoli, bosco ceduo a rotazione rapida e altre colture *no-food* che forniscono prodotti che potenzialmente potrebbero sostituire i materiali fossili (esclusi gli alberi). Quest'ultima fattispecie è aggiuntiva rispetto ai settori previsti per l'attuale programmazione 2014-2020. Rimangono esclusi il tabacco e l'allevamento suino.

Ogni Stato membro può decidere di assegnare al sostegno accoppiato fino al 10% del proprio massimale dei pagamenti diretti. La percentuale da destinare al sostegno accoppiato può essere aumentata del 2% purché la percentuale eccedente il 10% sia destinata alla produzione delle colture proteiche. Il Parlamento ha approvato una posizione più restrittiva nell'utilizzo del sostegno accoppiato, che può essere concesso alle seguenti condizioni: a) reali esigenze ambientali e socioeconomiche; b) se non crea distorsioni importanti sul mercato interno, c) il sostegno accoppiato per gli animali dovrebbe essere coerente con la direttiva quadro sulle acque. L'importo del sostegno accoppiato può essere al massimo del 10% più il 2% per le leguminose proteiche.

Il Consiglio Agricoltura ha esteso il sostegno accoppiato anche ai miscugli di legumi e erba, patate, olio di oliva e olive da tavola, canna e radici di cicoria, pimenti del genere *Capsicum* o del genere *Pimenta*. Il sostegno accoppiato può essere finanziato sino a un massimo del 13% con un aumento del 2% per le colture proteiche.

#### **5.1.7. La condizionalità**

Come si è detto, nella nuova Pac 2023-2027, la condizionalità rimane un requisito di base da rispettare per ricevere i pagamenti diretti del primo pilastro e, per lo Sviluppo rurale, i pagamenti agro-climatico-ambientali, i pagamenti per le aree svantaggiate, nonché i pagamenti per le aree con svantaggi specifici derivanti da alcuni impegni obbligatori.

Il nuovo sistema di condizionalità subordina l'erogazione del sostegno della Pac alla conformità da parte dei beneficiari delle norme riguardanti l'ambiente, i cambiamenti climatici, la salute pubblica, la salute degli animali, la salute delle piante e il benessere degli animali. Di fatto la condizionalità dovrà essere parte integrante dell'architettura "ambientale" della Pac rappresentando il riferimento *baseline* da cui partire per impegni ambientali più ambiziosi. Rimane, dunque, l'impostazione basata sui Criteri di gestione obbligatori (Cgo) e sulle Buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa), ma con un forte orientamento all'innovazione (tabella 5.4).

Tabella 5.4: La condizionalità a confronto nelle due programmazioni

2014-2020	2021-2027
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 Bcaa</li> <li>• 13 Cgo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 Bcaa</li> <li>• 16 Cgo</li> <li>• Inclusione del <i>greening</i> (inserita la rotazione in sostituzione della diversificazione) e dello strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti nelle Bcaa.</li> <li>• Inclusione nei Cgo del rispetto di direttive e regolamenti specifici in materia di ambiente e salute degli animali.</li> <li>• Definizione della condizionalità nel piano strategico con successiva approvazione da parte della Commissione.</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

L'applicazione delle Bcaa dovrà tenere conto degli impegni applicati nell'attuale programmazione con il *greening*, della mitigazione dei cambiamenti climatici e della necessità di migliorare la sostenibilità delle imprese agricole, con particolare attenzione alla gestione dei nutrienti. Infatti, seppure il pagamento *greening* viene soppresso, gli impegni da esso previsti sono inglobati nella condizionalità, attraverso un'integrazione e/o modifica delle seguenti Bcaa:

- Bcaa 1: mantenimento dei prati permanenti sulla base al rapporto tra prato permanente e superficie agricola;
- Bcaa 8: rotazione delle colture, che sostituisce e modifica la diversificazione prevista dal *greening*;
- Bcaa 9: che in parte riprende gli impegni attualmente previsti con le *Ecological focus area* (Efa);
- Bcaa 10: protezione degli habitat e delle specie.

Per l'attuazione delle Bcaa gli Stati membri definiscono una norma nazionale per ciascuna di quelle stabilite a livello Ue, tenendo conto delle specifiche caratteristiche della zona interessata, comprese le condizioni pedoclimatiche, le condizioni agricole esistenti, l'uso del suolo, la rotazione delle colture, pratiche agricole e strutture agricole. Gli Stati membri possono inoltre aggiungere altre norme nazionali al fine di migliorare l'attenzione all'ambiente e al clima nel quadro delle Bcaa.

Anche i Cgo dovranno comprendere quanto previsto dalla normativa Ue in materia di ambiente, sanità pubblica, salute degli animali, salute delle piante e benessere degli animali. I Cgo dovranno quindi includere la direttiva Habitat, la direttiva Uccelli e la direttiva Nitrati.

Il Parlamento e il Consiglio hanno approvato dei cambiamenti alla proposta della Commissione, in alcuni casi ammorbidendo, in altri casi rafforzando la condizionalità. Significativa è l'introduzione della condizionalità sociale, votata dal Parlamento, che prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa ai beneficiari che ricevono pagamenti diretti e che non rispettano le condizioni di lavoro e di occupazione derivanti dai contratti collettivi e dalla legislazione sociale e del diritto del lavoro.

#### 5.1.8. Riduzione dei pagamenti e capping

Un'importante novità della Pac 2023-2027 riguarda la riduzione dei pagamenti più elevati (*capping*), modulata con il costo del lavoro, da applicare sull'ammontare complessivo dei pagamenti diretti percepiti dall'agricoltore e non solo sul pagamento di base, come invece avviene nell'attuale programmazione.

Nella proposta della Commissione, il *capping* comporta una riduzione progressiva dei pagamenti diretti percepiti da un singolo beneficiario se il loro ammontare complessivo è superiore a 60.000 euro, mentre diventa un vero e proprio tetto per quelli maggiori di 100.000 euro. Il taglio è graduale e suddiviso per i seguenti scaglioni:

- almeno il 25% per l'importo compreso tra 60.000 e 75.000 euro;
- almeno il 50% per l'importo compreso tra 75.000 e 90.000 euro;
- almeno il 75% per l'importo compreso tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per l'importo superiore a 100.000.

Gli effetti del *capping* sono ampiamente ammorbiditi dalla modulazione con il lavoro, ossia dalla detrazione dall'ammontare dei pagamenti da sottoporre al taglio dei costi del lavoro, il che rende il *capping* uno strumento innovativo sul fronte della distribuzione del sostegno. Più specificamente, la proposta prevede che si debbano detrarre dall'importo dei pagamenti diretti da sottoporre al *capping*:

- a) i salari legati all'attività agricola dichiarata dall'agricoltore, comprese le imposte e i contributi sociali connessi all'occupazione;
- b) il costo equivalente del lavoro regolare e non retribuito legato a un'attività agricola praticata da persone che lavorano nell'azienda che non ricevono una retribuzione (o che percepiscono una retribuzione inferiore all'importo normalmente pagato per i servizi prestati), ma sono ricompensati mediante il risultato economico dell'azienda agricola.

Per calcolare gli importi del costo del lavoro, gli Stati membri utilizzano i valori standard medi a livello nazionale o regionale moltiplicati per il numero di unità di lavoro annuali dichiarate dall'agricoltore interessato. Quindi, il calcolo del costo del lavoro prevede due dati:

- le unità di lavoro effettive e dichiarate dall'agricoltore;
- il costo standard delle unità di lavoro.

Sia il Parlamento europeo che il Consiglio Agricoltura hanno approvato delle modifiche alla proposta della Commissione, con un ammorbidimento delle riduzioni. Il Parlamento mantiene le percentuali di riduzione della Commissione ma, prima di applicare tali riduzioni, prevede che all'importo dei pagamenti diretti possano essere applicate le seguenti detrazioni:

- il 50% dei salari legati all'attività agricola (costi effettivi o media regionale / nazionale) dell'agricoltore, comprese le imposte e il contributo sociale.
- gli importi per i pagamenti attribuiti per il regime ecologico e per i giovani agricoltori.

Il Consiglio Agricoltura ha invece adottato percentuali di riduzione più blande:

- 25% per l'importo compreso tra 60.000 e 75.000 euro;
- 50% per l'importo compreso tra 75.000 e 90.000 euro;
- 85% oltre i 90.000 euro.

Prima di applicare tali riduzioni, il Consiglio prevede la detrazione del costo del lavoro (come la Commissione), ed anche il costo per spese contrattuali connesse ad un'attività agricola dichiarata dall'agricoltore (contoterzisti). Gli importi derivanti dal *capping* saranno utilizzati per contribuire a finanziare il pagamento redistributivo. Dunque, oltre a ridurre i pagamenti alle grandi aziende con poca manodopera, il *capping* genera le risorse per accrescere il sostegno alle piccole aziende e quindi favorisce una redistribuzione del sostegno tra imprese.

Se l'analisi *ex ante* condotta dallo Stato membro dimostra che la stima della riduzione dei pagamenti è superiore al fabbisogno per il pagamento redistributivo, gli importi in eccesso possono contribuire a finanziare altri pagamenti diretti disaccoppiati o lo Sviluppo rurale.

Il Parlamento ha previsto che, se lo Stato membro decide di destinare più del 12% della dotazione riservata ai pagamenti diretti al sostegno al reddito redistributivo complementare, esso può essere esentato dall'obbligo di applicare il *capping*.

#### **5.1.9. Agricoltore vero o attivo (*genuine farmer o active farmer*)**

Un altro elemento che viene confermato dalla proposta della Commissione è la volontà di erogare gli aiuti a coloro i quali vivono effettivamente di agricoltura, con l'obiettivo generale di migliorare le performance della Pac. Nella proposta, tuttavia, l'attuale "agricoltore attivo" viene sostituito dalla definizione di "agricoltore vero e proprio" (*genuine farmer*); vista l'infelice denominazione "*genuine farmer*", il Parlamento europeo ha approvato una modifica, chiedendo il ritorno alla denominazione di agricoltore attivo (*active farmer*).

La definizione del vero agricoltore è affidata ai singoli Stati membri. Tuttavia, per garantire un approccio non divergente all'interno dell'Ue, la Commissione definisce un quadro comune con gli elementi essenziali per l'individuazione di tale figura. In particolare, nella proposta viene specificato che la definizione del vero agricoltore deve evitare di erogare aiuti a soggetti la cui attività agricola rappresenta una parte insignificante delle loro attività, o la cui attività principale non è l'attività agricola. Tuttavia, la Commissione precisa che non può essere esclusa l'erogazione del sostegno ai "*pluri-active farmers*", cioè a quei soggetti che svolgono l'attività agricola, ma che sono anche impiegati in un'attività non agricola fuori la loro impresa, quando questa loro "pluriattività" consente di rafforzare il tessuto socio-economico delle aree rurali.

Gli elementi che il singolo Stato membro dovrà considerare per l'individuazione del vero agricoltore e che rappresentano il quadro comune definito dalla Commissione possono essere quote di reddito o di lavoro agricolo, oggetto sociale dell'impresa e/o sua inclusione in registri. Scompaiono nella proposta la lista negativa (*black list*), il principio della significatività – di fatto già disattivati con il Reg. Omnibus – e il concetto di attività agricola minima, mentre viene confermato il principio dell'inclusione dell'agricoltore nei registri fiscali e/o previdenziali, come già introdotto nello stesso Reg. Omnibus.

#### **5.1.10. Soglia minima**

Gli Stati membri stabiliscono una soglia minima di superficie e concedono pagamenti diretti disaccoppiati solo agli agricoltori che chiedono pagamenti disaccoppiati per una superficie ammissibile superiore a tale soglia. Lo scopo è quello di semplificare la gestione dei pagamenti e di garantire che essa non comporti oneri amministrativi eccessivi rispetto all'ammontare del sostegno erogato.

La soglia minima si applica, quindi, solo alla superficie (es. 0,5 ettari) e non più al valore dei pagamenti diretti come avviene nella Pac attuale. Attualmente, le scelte nazionali della Pac 2014-2020 prevedono una soglia minima obbligatoria di 300 euro dal 2017. Pertanto, l'Italia dovrà cambiare il criterio di applicazione della soglia minima.

## 5.2 Le convergenze e gli effetti per l'Italia

Al fine di garantire una distribuzione più uniforme degli aiuti diretti, riducendo il legame con i riferimenti storici – particolarmente rilevante in Italia – i pagamenti diretti per ettaro stanno subendo dal 1° gennaio 2014 un progressivo adeguamento verso valori più omogenei. Tale processo, meglio noto con il termine “convergenza” prevede un’uniformazione del valore degli aiuti sia fra Stati membri (c.d. convergenza esterna) sia, laddove necessario, all’interno del singolo Stato membro (c.d. convergenza interna).

### 5.2.1 La convergenza esterna

Per quanto riguarda la convergenza esterna, nel periodo 2014-2020 è in atto un processo nel quale gli Stati membri che hanno un livello di pagamenti diretti inferiore al 90% della media dell’Unione avranno colmato un terzo della differenza fra il loro livello attuale e il livello medio comunitario entro il 2020.

La proposta della Commissione europea per il post-2020, che tiene conto delle linee guida sulla convergenza esterna contenute nelle conclusioni sul nuovo Qfp del 21 luglio 2020, prevede una prosecuzione del processo di convergenza sopra descritto, in modo che negli Stati i cui i pagamenti diretti a ettaro siano inferiori al 90% della media dell’Ue si riduca del 50% il divario fra l’attuale valore medio dei pagamenti e il 90% della media dell’Ue, in sei *steps* consecutivi e costanti a partire dal 2022. Tale meccanismo sarà finanziato proporzionalmente da tutti gli Stati membri. In aggiunta, tutti gli Stati membri dovranno raggiungere un livello di pagamenti diretti pari ad almeno 200 €/ha nel 2022 e pari a 215 €/ha entro il 2027.

#### *Le conseguenze della convergenza esterna*

Al fine di valutare gli effetti della convergenza esterna occorre comprendere il meccanismo di redistribuzione delle risorse fra i paesi dell’Ue-27. Prima di applicare il nuovo meccanismo di convergenza esterna, la Commissione ha determinato il nuovo valore medio Ue di partenza dei pagamenti diretti a ettaro, riducendo il massimale per l’anno finanziario 2021 di ciascuno Stato membro del 2% rispetto al 2020. Una volta applicato questo taglio lineare, a partire dall’anno finanziario 2022 avrà inizio il processo di convergenza esterna precedentemente descritto.

Le dotazioni degli Stati membri per i pagamenti diretti che risultano dall’applicazione di tale meccanismo sono riportate in un documento della Commissione che riporta la ripartizione degli stanziamenti nazionali derivanti dalle conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020 per i fondi del quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Tale documento aggiorna e sostituisce l’allegato IV alla proposta di regolamento della Commissione europea, che prevedeva un taglio lineare iniziale (fra l’anno finanziario 2020 e 2021) del 3,9% per tutti gli Stati membri prima che il meccanismo di convergenza entrasse in azione. La tabella 5.5 mette a confronto i massimali per i pagamenti diretti per gli anni finanziari 2020, 2021 e 2027 e successivi.

Dai dati riportati si evince come importanti Stati membri quali Francia, Germania e la stessa Italia, una volta subito il taglio lineare del 2% rispetto all’anno finanziario 2020, mantengano per tutto il settennio 2021-2027 il loro livello iniziale. D’altro canto, con la sola eccezione della Svezia, tutti gli Stati membri che beneficiano dell’effetto convergenza esterna fra il 2021 e il 2027 (ovvero, Bulgaria, Estonia, Spagna, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia,) riescono a recuperare il taglio lineare iniziale (nel caso della Croazia, che pur beneficia della convergenza esterna, tale taglio iniziale non si applica). In altre parole, in questi paesi l’effetto della convergenza esterna (dal 2022 in poi) più che compensa il taglio



lineare che colpisce tutti gli Stati membri nel 2021: di conseguenza essi beneficiano di un saldo netto positivo dei propri massimali.

**Tabella 5.5: Massimali nazionali dei pagamenti diretti dopo il 2020 (milioni di euro, prezzi correnti)**

Anno civile	2020 (*)	2021 (**)	2027 e anni successivi (**)
Belgio	505,3	494,9	494,9
Bulgaria	796,3	782,6	834,3
Repubblica ceca	872,8	854,9	854,9
Danimarca	880,4	862,4	862,4
Germania	5.018,4	4.915,7	4.915,7
Estonia	169,7	165,9	205,0
Irlanda	1.211,1	1.186,3	1.186,3
Grecia	1.947,2	2.075,7	2.075,7
Spagna	4.893,4	4.853,0	4.896,8
Francia	7.437,2	7.285,0	7.285,0
Croazia	261,1	306,1	374,8
Italia	3.704,3	3.628,5	3.628,5
Cipro	48,6	47,6	47,6
Lettonia	302,8	296,6	364,5
Lituania	517,0	506,4	612,7
Lussemburgo	33,4	32,7	32,7
Ungheria	1.269,2	1.243,2	1.243,2
Malta	4,7	4,6	4,6
Paesi Bassi	732,4	717,4	717,4
Austria	691,8	677,6	677,6
Polonia	3.061,5	2.998,9	3.186,0
Portogallo	599,4	587,3	640,0
Romania	1.903,2	1.864,2	2.029,6
Slovenia	134,3	131,5	131,5
Slovacchia	394,4	386,3	415,5
Finlandia	524,6	513,9	524,8
Svezia	699,8	685,4	686,8

Fonte: Reg. (Ue) 1307/2013 (\*) e ripartizione degli stanziamenti nazionali derivanti dalle conclusioni del Consiglio europeo del luglio 2020 per i fondi del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (\*\*).

In definitiva, la riduzione di risorse per i pagamenti diretti subita dall'Italia nel Qfp 2021-2027 è pari a 530 milioni di euro rispetto al budget previsto per l'anno finanziario 2020, per effetto esclusivo del taglio lineare che alimenta il meccanismo di convergenza esterna a partire dall'anno finanziario 2022. Dunque, la perdita di risorse per l'Italia non deriva (almeno direttamente ed esclusivamente), come in passato, da una convergenza esterna basata su un criterio penalizzante quale quello della superficie, ma dall'applicazione di un taglio lineare iniziale al bilancio della Pac, peraltro condiviso da tutti i Paesi che non beneficiano della convergenza. Nel complesso, quindi, il meccanismo di convergenza esterna proposto dalla

Commissione incide per l'Italia molto meno rispetto al periodo 2014-2020, quando la sua applicazione determinò per il nostro Paese una perdita pari a 1,950 miliardi di euro (con una riduzione del 6,5% rispetto al periodo precedente).

### **5.2.2 La convergenza interna**

#### *I contenuti della proposta della Commissione sulla convergenza interna*

Innanzitutto, occorre ribadire che la convergenza interna è il meccanismo che permette a uno Stato membro di avvicinarsi progressivamente a un aiuto uniforme sul territorio nazionale o regionale e prevede, di conseguenza, il mantenimento di un valore differenziato dei titoli<sup>19</sup>.

L'aspetto centrale del processo di convergenza interna successivo al 2022 riguarda, innanzitutto, la modalità di determinazione del valore dei titoli. Occorre a tal proposito precisare che, ai sensi di quanto previsto dalle proposte della Commissione europea, la prima – e fondamentale – scelta che gli Stati membri dovranno fare sarà quella di mantenere o meno la presenza dei titoli, come accennato nel paragrafo 5.1.2. Una decisione assai rilevante, dalla quale dipenderà la modalità di calcolo dell'importo degli aiuti e l'andamento del loro valore nel tempo.

Stando al testo della Commissione, le opzioni di convergenza interna sono principalmente due, come rappresentato nella figura 5.1 (dove è evidenziato in corsivo il contenuto degli emendamenti del Parlamento europeo):

1. abolizione dei titoli e introduzione a partire dal 01.01.2023 di un pagamento uniforme a ettaro a livello nazionale o, in alternativa, di un pagamento differenziato per i diversi gruppi di territori che presentano condizioni socioeconomiche o agronomiche analoghe;
2. mantenimento e ricalcolo dei titoli, garantendo con differenti meccanismi ("tetto ai titoli" e, se del caso, ulteriore meccanismo di riduzione delle differenze rispetto alla media nazionale), il raggiungimento di un valore minimo dei titoli non inferiore al 75% del valore medio unitario (nazionale o regionale) entro il 2026 (o 2024 secondo la Comagri).

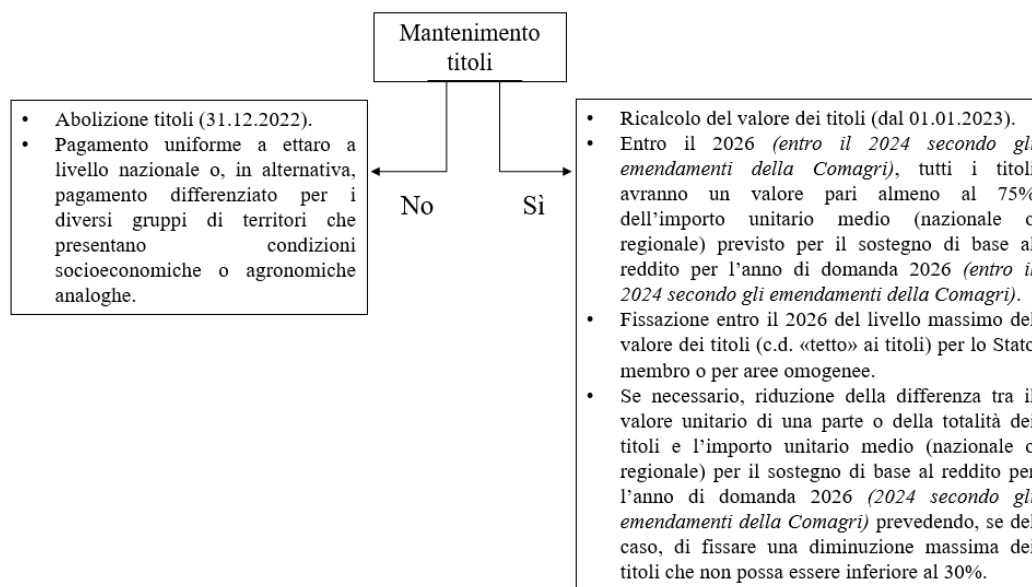
Qualora si optasse per l'abolizione dei titoli si giungerebbe a pagamenti per ettaro uniformi, ossia una convergenza interna totale (a livello nazionale o di aree omogenee) e definitiva a tutti gli effetti. Al contrario, qualora si optasse per il mantenimento dei titoli, la convergenza interna verso il raggiungimento di un valore minimo pari al 75% della media nazionale entro il 2026 (o 2024) verrebbe alimentata da un processo a due fasi alquanto articolato, di seguito descritto e illustrato in forma grafica dalla figura 5.2:

- una prima fase, in cui si applicherebbe un taglio orizzontale ai titoli con importo superiore a un dato livello massimo (cosiddetto "tetto" ai titoli da fissare entro il 2026);
- una seconda eventuale fase, che verrebbe applicata qualora il sopracitato "tetto" ai titoli non consentisse di recuperare *in toto* le risorse per assicurare il raggiungimento del valore minimo dei titoli (pari al 75% della media nazionale), in cui la totalità o una parte dei titoli con valore superiore alla media nazionale verrebbe sottoposta a un ulteriore processo di convergenza entro il 2026 (o 2024, secondo la Comagri).

---

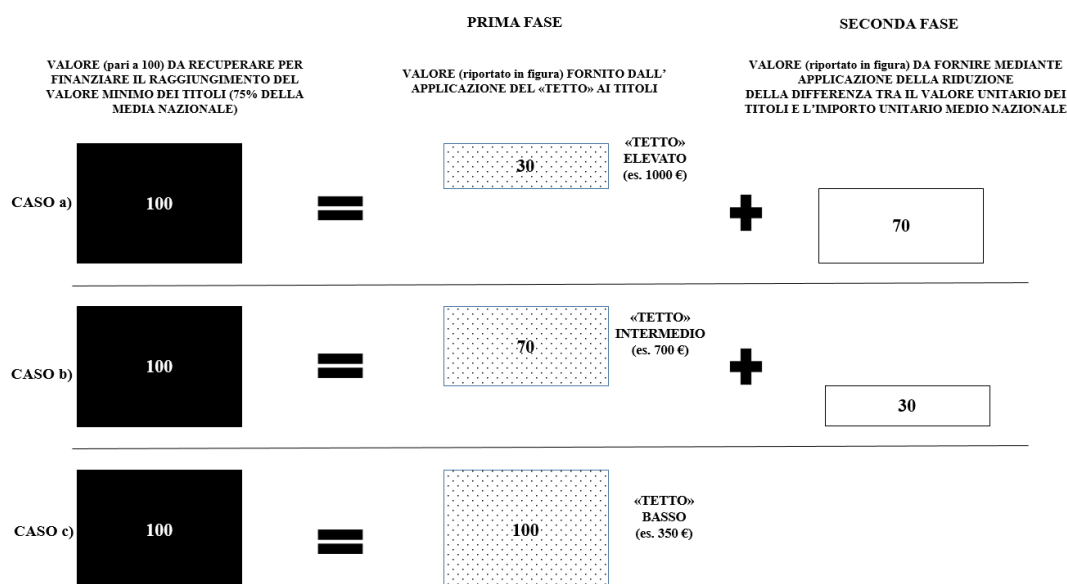
<sup>19</sup> Si rimanda a: [https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario\\_pac/convergenza%20interna](https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/convergenza%20interna)

Figura 5.1: Convergenza interna dei titoli: opzioni di scelta per gli Stati membri



Fonte: nostra elaborazione

Figura 5.2: Il processo di convergenza interna a due fasi: logica di funzionamento



Fonte: nostra elaborazione

Scendendo nel dettaglio, il rettangolo nero rappresenta l'ammontare da recuperare per garantire la convergenza interna dei titoli verso il valore minimo, mentre i rettangoli punteggiati gli importi recuperati mediante l'applicazione del "tetto" ai titoli in diversi scenari, arbitrariamente ipotizzati ai soli fini dimostrativi. A seconda del "tetto" ipotizzato (1000 €, 700 € e 350 €), può essere o meno necessaria l'attivazione di una seconda fase – con la riduzione della differenza tra il valore unitario dei diritti all'aiuto e l'importo unitario medio nazionale –

per recuperare un ulteriore ammontare necessario alla convergenza, rappresentato dal rettangolo bianco.

### *Simulazione degli scenari per tre casi aziendali*

Una volta riepilogati gli aspetti salienti della convergenza interna proposta dalla Commissione nel giugno 2018, in via del tutto preliminare è possibile simulare il *trend* degli aiuti a livello aziendale, sulla base di alcune semplificazioni e assunzioni riportate nel Box 5.1 (la cui mancata lettura, tuttavia, non preclude la comprensione dei risultati, almeno in termini di *trend*).

#### **Box 5.1: Alcune precisazioni sui dati di input**

Per effettuare le simulazioni bisogna fare alcune ipotesi, mantenendo un approccio prudentiale e garantendo la coerenza interna degli scenari simulati. Ciononostante, le simulazioni possono risentire dell'approssimazione nelle operazioni di calcolo dovuto all'introduzione di alcune semplificazioni di seguito riportate.

Innanzitutto, va precisato che le simulazioni effettuate prendono in considerazione la sola quota di budget che si ipotizza venga destinata a finanziare il "sostegno di base al reddito per la sostenibilità". Essa, per semplificare, viene fatta corrispondere alla quota attualmente destinata a finanziare il pagamento di base e il pagamento *greening* (circa l'86% del budget nazionale per i pagamenti diretti): stando al massimale dell'Italia riportato nella proposta della Consiglio europeo del luglio 2020 (vedi tabella 5.5), si tratta di circa 3,628 miliardi di euro annui per il periodo 2022-2026.

Gli altri pagamenti, benché in alcuni casi obbligatori, non vengono presi in considerazione, in assenza di indicazioni più specifiche contenute nella proposta. Tale scelta può essere giustificata dal fatto che: i) è verosimile che il pagamento redistributivo produca impatti assai ridotti a causa delle ridotte dimensioni medie delle aziende italiane, ii) è altrettanto verosimile prevedere l'attivazione di un pagamento accoppiato simile a quello attualmente in vigore sia in termini di comparti che di importi erogati, così da poterlo trattare come una costante nel tempo e, pertanto, ometterlo dalle simulazioni e iii) è difficile prevedere quale potrebbe essere l'applicazione del cosiddetto "eco-schema".

Infine, in tutti i casi simulati si è ipotizzata l'applicazione di pagamenti in unica "regione", che coincide con l'Italia intera, in continuità con quanto scelto nel recente passato dal nostro paese. A tal proposito, per calcolare il valore medio nazionale dei titoli nel periodo 2023-2026, le simulazioni hanno considerato una superficie eleggibile all'aiuto pari a quella dichiarata in Italia nel 2018, corrispondente a 9,59 milioni di ettari (Agea, 2019).

Non potendo analizzare in maniera esaustiva e attendibile la molteplicità delle casistiche aziendali, la simulazione effettuata rappresenta quindi una sorta di cornice ampia e generale che racchiude le combinazioni che verosimilmente potrebbero verificarsi in Italia.

Le tabelle 5.6 e 5.7 riportano le caratteristiche dei casi e degli scenari analizzati, considerando oramai come un dato certo che l'inizio della futura riforma dei pagamenti diretti avverrà a partire dal 01.01.2023.

**Tabella 5.6: Casi simulati**

Casi e scenari	Descrizione
Caso 1 – azienda con titoli alti	Valore dei titoli al 2022 = 1000 €
Caso 2 – azienda con titoli intermedi	Valore dei titoli al 2022 = 300 €
Caso 3 – azienda con titoli bassi	Valore dei titoli al 2022 = 135 € (valore minimo pari a circa il 65% della media nazionale)

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 5.7: Scenari simulati

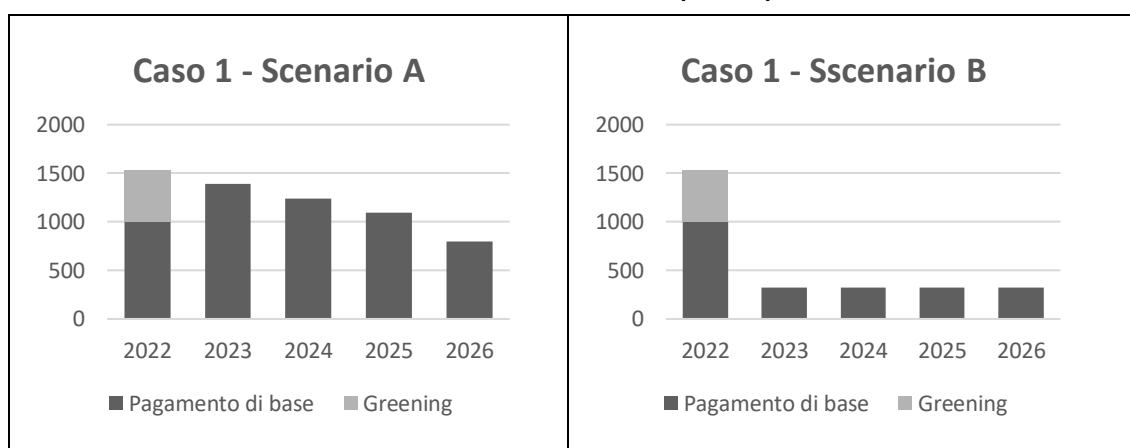
Scenario	Caratteristiche
A) Mantenimento dei titoli + “tetto ai titoli” (elevato) e eventuale riduzione della differenza col valore unitario medio nazionale.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entro il 2026, valore minimo titoli pari a 75% del valore medio del sostegno di base al reddito per la sostenibilità (245 €).</li> <li>▪ “Tetto” ai titoli di 800 € al 2023.</li> <li>▪ Eventuale attivazione del meccanismo di riduzione (che colpisce solo i titoli non già soggetti al “tetto”), se necessario ad assicurare la convergenza al 75% del valore medio unitario nazionale.</li> </ul>
B) Abolizione titoli al 31.12.2022.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pagamento uniforme a ettaro a livello nazionale dal 01.01.2023 (325 €).</li> </ul>

Fonte: nostra elaborazione

Nel dettaglio, si tratta di tre tipologie di aziende con importi dei titoli rispettivamente alti, intermedi e bassi e, dall'altro lato, di due scenari di simulazione estremi: uno scenario *soft* (A) con mantenimento dei titoli in presenza di un “tetto” ai titoli verosimilmente elevato (800 €) e uno scenario *hard* (B) con l'abolizione dei titoli.

Il primo caso (grafico 5.1) riguarda un'azienda con titoli alti (pari a 1000 €, situazione tipica di alcune produzioni quali l'olivicoltura nel Sud, la zootecnia bovina da carne nel Nord, il tabacco, il pomodoro da industria), che riceve nel complesso (pagamento di base e *greening*) aiuti a ettaro pari a 1535 € nel 2022. Nello scenario *soft* (“tetto” a 800 €), l'azienda in questione andrà incontro a una riduzione graduale degli importi del pagamento di base (al quale nella simulazione viene destinato anche la quota di budget attualmente destinato al *greening*), sperimentando una variazione negativa degli aiuti pari al 48% circa a fine periodo (2026). Nello scenario *hard*, che prevede l'abolizione dei titoli e l'applicazione di un pagamento a ettaro uniforme a livello nazionale pari a 325 €, l'azienda sperimenta già nel 2023 (per tutto il periodo analizzato) una perdita secca pari a circa l'80% del valore degli aiuti ricevuti nel 2022.

Grafico 5.1: Simulazioni aziendali azienda con titoli alti (Caso 1)

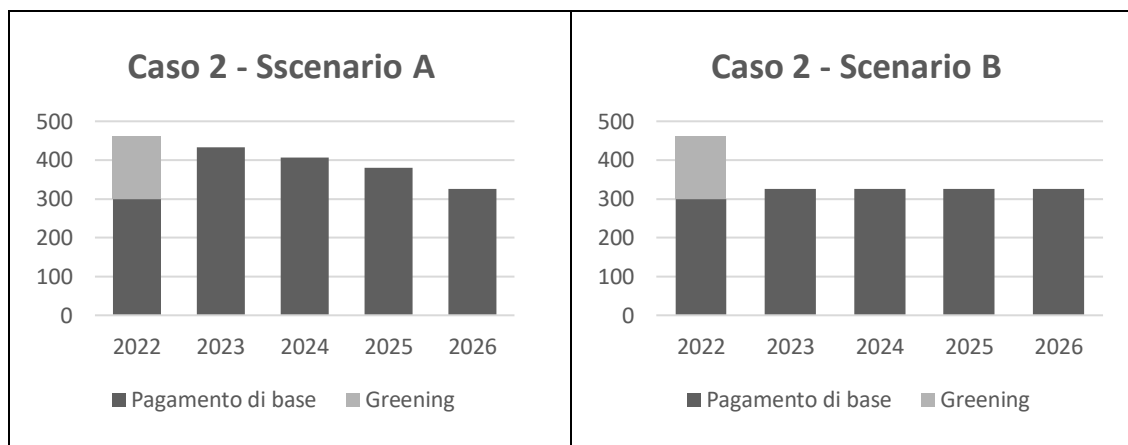


Fonte: nostra elaborazione

Nel secondo caso (grafico 5.2), l'azienda possiede titoli di importo medio (300 €, situazione tipica di molte aziende cerealicole italiane) e riceve aiuti a ettaro per un importo complessivo (pagamento di base e *greening*) pari a 460 € nel 2022. Nello scenario *soft*, l'azienda non subisce l'applicazione del “tetto” ai titoli (pari a 800 €), mentre sarà coinvolta nella seconda fase del processo di convergenza poiché dovrà contribuire al recupero delle ulteriori risorse mancanti per realizzare la convergenza interna. Ne discende una perdita del 30% del valore dei pagamenti

diretti rispetto al 2022. Stessa sorte, ma già nel 2023, spetta all'azienda nello scenario *hard*, in cui viene istituito un pagamento a superficie uniforme a livello nazionale di valore pari proprio a 325 €.

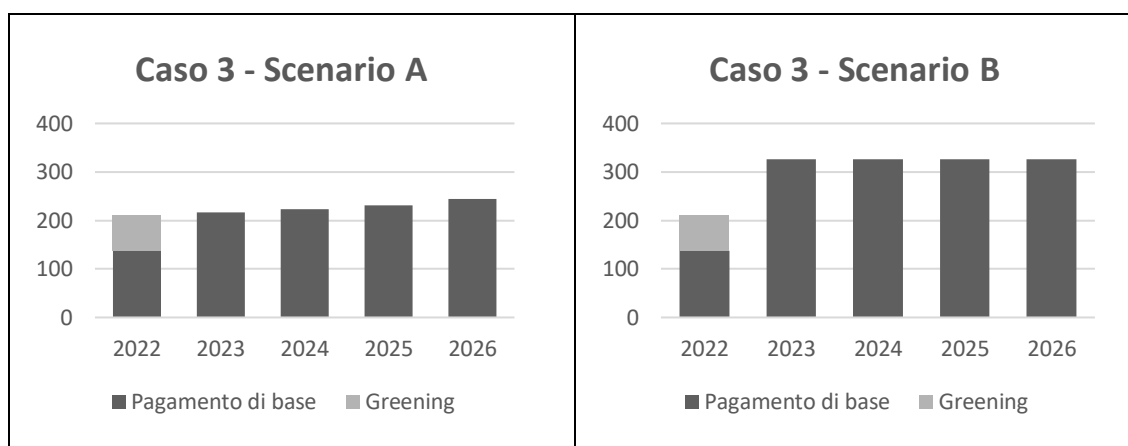
**Grafico 5.2: Simulazioni aziendali azienda con titoli intermedi (Caso 2)**



Fonte: nostra elaborazione

Il terzo caso (grafico 5.3) è quello di un'azienda, con titoli di importo pari a 135 € circa (situazione tipica delle realtà frutticole e viticole italiane) con un valore pari a quello minimo previsto ipotizzando una continuazione graduale e costante della convergenza interna anche nel periodo transitorio 2021-2022. Tale azienda, che nel 2022 riceve aiuti complessivi (pagamento di base e *greening*) per un importo a ettaro pari a 210 €, nello scenario *soft* continua a beneficiare di un lieve ma costante aumento (+16% nel 2026) dell'importo dei titoli che gli consente di raggiungere il 75% della media nazionale (pari a 245 €) nel 2026. Nello scenario *hard*, invece, l'azienda beneficia già a partire dal 2023 di un aumento importante del valore degli aiuti (+55%), poiché l'abolizione dei titoli comporta l'entrata in vigore di un pagamento e a ettaro uniforme a livello nazionale, d'importo pari a 326 €.

**Grafico 5.3: Simulazioni aziendali azienda con titoli bassi (Caso 3)**



Fonte: nostra elaborazione



Tali simulazioni, come già premesso, sono frutto di un'estrema semplificazione ai fini dimostrativi e come tali vanno approcciate e interpretate. I presupposti sui quali esse si basano cambieranno solo quando si concluderà il processo di codecisione tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo e, successivamente, (probabilmente tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022) l'Italia deciderà quali pagamenti diretti attivare e quali risorse assegnare a ciascuno di essi. Solo allora si potranno effettuare simulazioni aziendali più accurate, verosimili e realmente indicative. Anche prima di allora, tuttavia, è importante analizzare, almeno per grandi linee, gli scenari e i *trend* in gioco, con le conseguenti variazioni degli aiuti rispetto allo *status quo*. Dunque, pur in presenza di tali *caveat* è possibile formulare alcune considerazioni conclusive.

Dal punto di vista dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei loro legittimi interrogativi, la percezione degli effetti della riforma è importante perché essa possa essere, se non condivisa, quantomeno accettata e metabolizzata dalle imprese agricole. A tal proposito, queste prime simulazioni effettuate su una base informativa ancora incerta e aleatoria mostrano che la suddetta percezione potrebbe essere condizionata non solo da considerazioni relative alle variazioni degli aiuti ricevuti (del tipo "quanto perdo/guadagno?"), ma anche da valutazioni circa le modalità o, ancor più, le tempistiche di tali variazioni ("come e, soprattutto, quando perdo/guadagno?"). Dal momento che i due scenari simulati ("*hard*" e "*soft*") producono effetti sostanzialmente diversi proprio a causa di modalità e tempistiche differenti, tali aspetti psicologici/emotivi dovranno essere opportunamente valutati e discussi sul territorio con largo anticipo, prima di avallare qualsiasi decisione nazionale.

### 5.3 Le potenzialità dell'eco-schema

L'eco-schema è una delle componenti che più caratterizza la nuova architettura verde della Pac. Non tanto e non solo per i suoi possibili impatti di breve - medio periodo, che sono oggi di difficile previsione, quanto per le implicazioni che porta con sé per il futuro. Con l'eco-schema, infatti si fa un ulteriore decisivo passo nel percorso, iniziato nel 1992, verso la progressiva integrazione tra politiche agricole e ambientali. Questo processo aveva fino ad oggi coinvolto soprattutto la programmazione per lo sviluppo rurale, nella quale il ruolo delle misure agro-ambientali risulta ampiamente consolidato.

Solo con la riforma del 2013 viene messa a punto una prima riorganizzazione del sistema europeo dei pagamenti diretti, orientata ad obiettivi ulteriori rispetto al sostegno al reddito degli agricoltori. La chiave è stata l'introduzione di un'architettura organizzata per componenti (volontarie e obbligatorie) che ha consentito di disegnare un approccio più mirato e selettivo al sostegno diretto agli agricoltori, capace di perseguire molteplici target. In particolare, i nuovi target sono di natura ambientale, con impegni attualmente ricompresi nella cosiddetta componente verde dei pagamenti diretti.

La proposta della Commissione modifica la precedente impostazione con due cambiamenti sostanziali, che in modo complementare risultano entrambi volti a rafforzare il carattere ambientale dello schema. Il primo è il passaggio degli impegni contenuti nella componente verde nell'alveo della condizionalità; il secondo è la sostituzione di quest'ultima con l'eco-schema. La loro combinazione ha l'effetto di accrescere sensibilmente il ruolo (e il peso finanziario) degli impegni ambientali, anche se ancora molte sono le incertezze sul quanto e sul come. La proposta di riforma prevede che gli Stati membri siano tenuti a introdurre uno o più regimi ecologici nell'ambito dello schema dei pagamenti diretti, con ampi margini di scelta degli interventi e delle forme attraverso cui concedere il sostegno.

L'ampiezza dello spazio di manovra concesso all'implementazione nazionale dell'eco-schema può essere a nostro giudizio solo in parte ricondotto alla più generale volontà, manifesta in tutto l'impianto della riforma, di accordare maggiore autonomia agli Stati membri; trapela, infatti un carattere forse ancora sperimentale della misura che giustificherebbe anche la decisione di rendere volontaria l'adesione da parte degli agricoltori alle misure previste dall'eco-schema (Meredith e Hart, 2019). Non è improbabile che le difficoltà di implementazione della componente verde e le molte critiche ricevute rispetto alla sua efficacia<sup>20</sup> abbiano suggerito alla Commissione di adottare un approccio più cauto e orientato a testare gli effetti delle iniziative nazionali.

La proposta di regolamento definisce le caratteristiche indispensabili delle iniziative che possono essere contemplate all'interno dell'eco-schema semplicemente chiarendo la necessità che esse non siano in nessun modo sovrapponibili ad altre iniziative in particolare le misure agro-ambientali) e ad obblighi già a carico degli agricoltori (condizionalità, requisiti minimi per l'utilizzo dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari e regole sul benessere degli animali). Rispettate queste condizioni, gli impegni devono contribuire agli obiettivi climatici e ambientali fissati nel piano nazionale per la Pac. Le indicazioni che emergono dalla proposta non vanno oltre questo e solo nelle premesse alla proposta si citano alcune pratiche agricole che possono essere prese a riferimento, come "la gestione rafforzata dei pascoli permanenti e delle caratteristiche del paesaggio o l'agricoltura biologica" (Commissione europea, 2018b). Accanto a questo breve elenco viene fatto riferimento alla possibilità che le iniziative adottate nell'ambito dell'eco-schema possano includere sistemi di base (*entry-level*) sui quali innestare

---

<sup>20</sup> Tali criticità hanno ispirato diversi e sostanziali correttivi agli impegni della componente verde che in parte sono stati apportati con il Regolamento Omnibus e in parte sono oggi in discussione nel percorso di riforma della Pac.



impegni più ambiziosi da individuare nell'ambito delle misure agro-ambientali del secondo pilastro.

L'eco-schema non solo sostituisce la componente verde ma si basa su una filosofia profondamente diversa. Se, infatti, gli impegni della componente verde fanno riferimento ad un quadro comune a tutti i Paesi membri di pratiche dettagliate e obbligatorie per tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti, l'eco-schema offre maggiore autonomia e flessibilità ai singoli piani nazionali, per definire il contenuto effettivo delle azioni ambientali e climatiche sostenute nell'ambito del primo pilastro, lasciando agli agricoltori la facoltà di aderire o meno alle misure individuate. L'intenzione è quella di spingere verso una maggiore efficacia delle iniziative intraprese per il clima e l'ambiente, dando agli Stati membri, da un lato, la possibilità di rispondere a bisogni ambientali specifici e territorialmente contestualizzati e, dall'altro, di calibrare le iniziative dell'eco-schema rispetto al complesso e articolato quadro di misure che all'interno e all'esterno del piano nazionale vengono assunte per raggiungere i traguardi ambientali e di lotta al cambiamento climatico programmati.

In termini operativi, definite le misure contenute nell'eco-schema, lo Stato membro dovrà scegliere come sostenerle. Il sostegno è concesso come pagamento annuale per ettaro ammissibile e può assumere diverse modalità: o la forma di pagamento aggiuntivo al sostegno di base (incentivo ad adottare pratiche benefiche), o la forma di totale o parziale parzialmente compensazione dei costi supplementari (o del mancato guadagno) derivanti dagli impegni definiti nell'eco-schema (Marandola, Vanni, 2019). Si tratta di due strade diverse e vale la pena sottolineare in questa sede come forse la prima delle due, non seguendo una logica compensativa ma incentivante, meglio si addice al carattere annuale degli impegni assunti dall'agricoltore.

La scelta delle misure, l'ammontare delle risorse da impegnare e la forma assunta dal sostegno sono tre variabili la cui combinazione potrebbe portare gli Stati membri a compiere scelte anche profondamente diverse, in ogni caso ancorate più ad obiettivi di politica ambientale che agricola. Così l'eco-schema diventa lo strumento per risolvere specifici problemi che impattano sulle *performance* ambientali dei singoli Stati membri, candidandosi ad essere il contenitore che meglio di altri può accelerare la transizione della Pac verso un'effettiva integrazione con le politiche ambientali. Molto dipenderà dalle decisioni nazionali e dalle loro specifiche esigenze.

Prendiamo l'esempio dell'agricoltura biologica. Laddove essa risulta poco diffusa, potrebbe essere opportuno offrire maggiori incentivi all'adozione di regimi meno vincolanti ma propedeutici all'adozione di impegni pluriennali sul secondo pilastro. Al contrario, dove le superfici biologiche hanno raggiunto soglie considerate più soddisfacenti, potrebbe essere utile trasferire gli impegni del biologico sul primo pilastro, compensandoli con impegni più leggeri nell'ambito delle misure agro-ambientali. D'altro canto, però, è anche vero che una gran parte del potenziale *appeal* dell'eco-schema si basa sul carattere annuale degli impegni e questo mal si concilia con impegni agro-ecologici troppo ambiziosi.

Si tratta di scelte complesse nelle quali un ruolo importante giocano anche le loro ripercussioni in termini di organizzazione, tra I e II pilastro, delle risorse Pac destinate al clima e all'ambiente.

Infine, va ricordato un aspetto molto importante, che sarà decisivo anche nel decretare l'eventuale successo o insuccesso dell'eco-schema: la semplicità della misura, che deve caratterizzare tanto la sua dimensione burocratico-amministrativa (accesso alle misure, verifiche e controlli), quanto quella operativa (applicazione concreta delle misure). È chiaro, infatti, che a decretare il successo dell'eco-schema saranno gli agricoltori. Stante il carattere annuale e volontario delle misure, se il disagio, reale o percepito, dei potenziali beneficiari supera l'incentivo, la sua appetibilità viene meno e la fuoriuscita dal regime ecologico diventa solo questione di tempo.

#### 5.4 Sequestro e recupero di carbonio: indicatori per un pagamento ecologico

"Gli agricoltori dell'Ue sono i primi custodi dell'ambiente naturale, in quanto curano risorse come suolo, acqua, aria e biodiversità sul 48% del territorio dell'Ue... [...] e garantiscono funzioni essenziali di assorbimento del carbonio e di fornitura di risorse rinnovabili per l'industria e l'energia" (Commissione europea, 2017).

Il *Green deal* prevede di sostenere un maggiore impegno nelle politiche climatiche di mitigazione e di adattamento, che vedono prioritarie la tutela e il recupero della fertilità dei suoli. In linea con il *Green deal* e la sua ambizione di progredire su clima, biodiversità e alimenti sostenibili, la salute del suolo è stata considerata dalla Commissione europea nell'ambito del programma quadro *Horizon europe*, come una delle 5 *Mission* verso la soluzione delle grandi sfide dell'umanità. Inoltre, la bioeconomia – ovvero quella parte dell'economia circolare che usa risorse biologiche rinnovabili dalla terra e dal mare – può essere uno strumento strategico per puntare alla rigenerazione dei territori partendo dal mantenimento e il rafforzamento della fertilità dei suoli, dal ripristino della materia organica, dalla costruzione di un nuovo rapporto tra città e agricoltura, e dal recupero e dal trattamento degli *stream* solidi e liquidi di rifiuto. In linea con le più recenti strategie europee, la Comunicazione del novembre 2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, enfatizza il ruolo che la Pac potrà avere nel promuovere:

- l'occupazione, la crescita e gli investimenti di qualità;
- l'economia circolare e la bioeconomia, rafforzando contestualmente la tutela dell'ambiente e la lotta e l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- il trasferimento della ricerca e innovazione al settore produttivo;
- la promozione dell'economia digitale nelle aree rurali e i processi di digitalizzazione delle imprese agricole;
- azioni a favore della tutela e dell'integrazione dei migranti che vivono e operano in aree rurali.

L'attenzione all'ambiente, l'azione per i cambiamenti climatici e la tutela dei paesaggi e della biodiversità sono tre dei nove obiettivi della futura Pac. Più in particolare, la futura Pac intende supportare la gestione sostenibile e l'uso efficiente dei suoli attraverso un approccio basato su prove e prestazioni, sostenuto dalla digitalizzazione. Come si è visto, la nuova architettura della Pac si poggia su tre distinte componenti, fra di loro sinergiche e complementari, e comprensive di quelli che attualmente sono gli impegni previsti dal *greening*:

1. una condizionalità nuova, rivisitata e rafforzata rispetto a quella attualmente in vigore;
2. nel primo pilastro, un regime ecologico come componente dei pagamenti diretti, la cui attivazione è obbligatoria da parte degli Stati membri e il cui utilizzo è facoltativo per i singoli agricoltori (eco-schemi);
3. nel secondo pilastro, le misure agro-climatico-ambientali nell'ambito dei Psr.

Il nuovo quadro della condizionalità della futura Pac sostiene una migliore qualità e protezione del suolo e un maggiore sequestro del carbonio attraverso un migliore uso del suolo e una migliore gestione della copertura. Gli agricoltori devono rispettare le buone condizioni agronomiche e ambientali (Gaec), legate al loro sostegno diretto al reddito.<sup>21</sup> Nell'ambito dei Piani strategici nazionali, gli Stati membri decideranno il contenuto degli eco-schemi (sul I Pilastro), e la relativa percentuale di impegno economico da investire. Ci dovrà essere una continuità ancora maggiore rispetto al precedente settennio tra le richieste ambientali contenute negli eco-schemi (I Pilastro) e quelle previste dalle misure agro-climatico ambientali

<sup>21</sup> Rete rurale nazionale, "Pac post-2020 - Il percorso Ue", <https://www.reterurale.it/Pacpost2020/percorsoUe>

(Il Pilastro). Ovvero i requisiti stabiliti in un determinato regime devono andare oltre quelli della condizionalità e i regimi non devono pagare impegni degli agricoltori che sono pagati da altri strumenti della Pac. Anche se gli eco-schemi hanno caratteristiche in comune con il sostegno agli impegni agro-climatico-ambientali disponibili attraverso il secondo pilastro della Pac, vi sono differenze significative. In particolare, gli eco-schemi offrono la possibilità di concedere pagamenti diretti come incentivo per gli agricoltori ad adottare pratiche benefiche per l'ambiente e il clima, andando oltre i costi sostenuti o il mancato guadagno dovuto all'adozione di queste pratiche (European Commission, 2019).

Alla luce dello scenario della nuova Pac e alla luce del potente effetto di decarbonizzazione legato all'incremento della Som, dovrebbe essere prioritario che gli Stati membri inseriscano l'apporto di materia organica nel suolo all'interno del piano strategico della Pac. Inoltre, considerato che la nuova Pac sarà sempre più focalizzata sulla *performance*, sarà strategico prevedere attività sperimentali e di monitoraggio associate a buone pratiche di gestione del terreno volte a rilevare e monitorare i parametri essenziali per un suolo in salute.

Per le specifiche pratiche raccomandate indirizzate al mantenimento e all'incremento della sostanza organica nel suolo, si potrebbe prevedere la modalità di pagamento supplementare al sostegno al reddito di base, e non il semplice risarcimento per costi aggiuntivi/perdite di reddito derivanti dagli impegni.

#### **5.4.1 L'apporto di materia organica nel suolo**

Considerando che nell'ambito del *Green deal* la strategia *Farm to fork* prevede una riduzione dell'utilizzo di fertilizzanti del 20% entro il 2030, tra le pratiche volte all'incremento della sostanza organica nel suolo si potrebbero prevedere le seguenti:

1. utilizzo di compost e altri ammendanti organici di elevata qualità;
2. utilizzo di digestato equiparato (di cui al comma 527 della L. 27 dicembre 2019, n. 160);
3. utilizzo di sostanza organica di provenienza aziendale (letame e concimi prodotti dai residui vegetali e animali; compost ottenuto dagli sfalci verdi di provenienza aziendale). A queste matrici si potrebbero aggiungere gli effluenti zootecnici di provenienza aziendale tal quali per i quali, tuttavia, si ritiene che si debba favorire principalmente il loro avvio alla digestione anaerobica e quindi indirizzare il sostegno principalmente al digestato così ottenuto;
4. impiego agronomico dei fanghi di depurazione (di cui al D.lgs **27 gennaio 1992, n. 99**);
5. utilizzo di colture poliennali (ad es: cardo) associate a pratiche agricole sostenibili (ad es: impiego di compost) in terreni con margine economico negativo per i sistemi agricoli pre-esistenti;
6. recupero dei residui come pacciame di superficie;
7. agricoltura conservativa e agricoltura di precisione;
8. colture di copertura (*cover crops*) e sovesci;
9. rotazione ad elevata diversità;
10. gestione integrata dei nutrienti con fertilizzanti organici associata ad agricoltura di precisione;
11. integrazione del pascolo (e di colture prative poliennali e/o dell'agroforestazione) negli ordinamenti colturali;

12. irrigazione a goccia o sub-irrigazione, gestione integrata delle infestanti, programmi conservativi, recupero di suoli degradati mediante *land-use change*.

Oltre all'applicazione delle pratiche sopracitate da parte dell'agricoltore, sarà necessario prevedere dei sistemi di misurazione e monitoraggio dei *Key performance indicators* - Kpi - per un suolo in salute:

- il contenuto di sostanza organica;
- la biodiversità del suolo;
- la presenza di contaminanti del suolo, sostanze nutritive e sali in eccesso;
- il livello di nutrienti e del pH del suolo;
- la copertura vegetativa;
- la struttura del terreno, impermeabilizzazione e infiltrazioni d'acqua superficiale.

Per quanto riguarda l'ipotesi di una premialità per l'attuazione delle pratiche sopra elencate, si potrebbe pensare a un pagamento addizionale volontario annuale legato all'impegno di attuazione della pratica (attraverso il Quaderno di campagna).

In prospettiva, attraverso un monitoraggio più puntuale dei Kpi (eventualmente anche rilevati attraverso strumenti di agricoltura di precisione) sarà possibile:

- disporre di nuovi dati da immettere su modelli previsionali<sup>22</sup> per comprendere gli impatti a livello macro-territoriale delle pratiche proposte per la riduzione del C atmosferico;
- verificare la rispondenza dei modelli previsionali alle caratteristiche locali;
- misurare l'efficacia della misura rispetto agli obiettivi target.

#### **5.4.2 Suggerimenti per il monitoraggio: stato dell'arte e prospettive future**

Per quanto riguarda il campionamento e le analisi chimico-fisiche, l'Unione europea sta volgendo una crescente attenzione verso lo sviluppo di tecniche che consentano una rapida mappatura del suolo a costi contenuti. A questo proposito il *proximal* ed il *remote sensing* rappresentano una interessante alternativa ai metodi tradizionali di campionamento. I sensori ad induzione elettromagnetica per il rilevamento prossimale del suolo presentano il vantaggio di ottenere un elevato numero di dati georeferenziati in tempi rapidi ed a costi relativamente bassi. I sensori maggiormente utilizzati sono quelli di tipo geofisico, basati sull'immissione di corrente nel suolo e sulla misura della sua caduta di potenziale, direttamente in relazione con la conducibilità elettrica del suolo stesso. Sarà poi compito del pedologo interpretare questo dato e il fattore che maggiormente lo influenza. I sensori per la mappatura dei parametri del suolo *on-the-go* (mobile) delle caratteristiche del terreno come conducibilità elettrica, tessitura, sostanza organica, capacità di scambio cationico, temperatura e umidità del terreno, sono già utilizzati con successo per la realizzazione di mappe del terreno precise e immediatamente

<sup>22</sup> Negli ultimi 80 anni, sono stati sviluppati diversi modelli per prevedere le dinamiche del Soc su base giornaliera, mensile o annuale. Nei siti in cui sono disponibili dati meno dettagliati, per produrre simulazioni affidabili e accurate sono preferibili modelli che richiedono pochi parametri, rispetto a quelli che richiedono grandi quantità di dati (dati meteorologici, dati fenologici delle colture, caratteristiche chimiche e fisiche del suolo). In questo scenario, tra i modelli più semplici utilizzati per la valutazione delle dinamiche del Soc, vi sono lo strumento intergovernativo basato su un arco temporale di 20 anni dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change tool*, i modelli per il bilancio umico a step annuale come la dinamica dello stock di Som sviluppata per il modello *Biorefinery Integrated into the Territory* (Sombit), e il modello RothC a step mensile. Questi strumenti sono stati ampiamente applicati a numerosi studi sul campo in tutto il mondo per prevedere le dinamiche Soc in vari tipi di gestione agricola e regioni agro-climatiche e sia i modelli del bilancio di sostanza umica sia il modello RothC, che seguono una cinetica esponenziale, hanno dimostrato di riflettere bene le variazioni del Soc in un periodo compreso da 1 a 100 anni (D'Avino et al., 2020).



utilizzabili senza dover effettuare dei passaggi dedicati in campo, ma sfruttando le operazioni ordinarie previste dalla tecnica colturale. Possono essere utilizzati singolarmente (trainati con carrello o abbinati ad una trattrice con attacco a tre punti) oppure installati su seminatrici, dischiere o erpici, o altre attrezzature.<sup>23</sup> Il telerilevamento remoto comprende invece un insieme di tecniche che permettono di rilevare, da una certa distanza, le proprietà fisiche o chimiche di un materiale. Nel caso dell'agricoltura in generale, e dell'agricoltura di precisione in particolare, il materiale oggetto del rilievo è costituito dai tessuti vegetali delle colture agrarie e dal suolo, nonché dalla loro combinazione in un manto vegetale (*canopy*). Tutte le diverse tecniche di telerilevamento necessitano dell'uso di sensori.

Nell'ottica di realizzare i numerosi obiettivi di sviluppo sostenibile e di ampliare la dimensione innovativa nel settore agricolo, sarà sempre più importante rafforzare il legame tra gli agricoltori e la ricerca. In questa direzione esistono già degli esempi virtuosi rappresentati dalle Fattorie sperimentali, o *Lighthouse farm*<sup>24</sup>, ovvero aziende agricole in cui agricoltori, ricercatori, società civile e altri *stakeholders* progettano insieme i sistemi agricoli futuri radicalmente innovativi con l'obiettivo di ridurre drasticamente gli impatti ambientali e massimizzare l'utilizzo efficiente delle risorse attraverso l'introduzione di tecnologie abilitanti per input per il suolo ed output del suolo di alta qualità.

Questa sorta di trasformazione delle aziende agricole in laboratori, non solo permetterà di avere risultati misurabili e concreti, ma soprattutto una massa critica di casi studio replicabili di buone pratiche che possono avere un impatto concreto e positivo sulla salute del suolo (inclusa la qualità degli alimenti e dei mangimi) e sulla sua capacità di fornire servizi ecosistemici di alta qualità.

---

<sup>23</sup> Nell'ambito del progetto Life08Env/It/000428 *Monitoring for soil protection Soilpro* (<http://www.soilpro.eu/>), il gruppo di ricerca di Cartografia Pedologica del Crea-Abp di Firenze ha utilizzato tecniche di rilevamento prossimale dei suoli basate principalmente sull'utilizzo di:

- sensore ad induzione elettromagnetica (Em38-Mk2, Geonics);
- spettrometro di raggi gamma (The Mole, Soil Company);
- sensore Veris 2000Xa (sensore per la misura della conducibilità elettrica (ECa) del suolo in continuo).

<sup>24</sup> Per maggiori informazioni si veda <https://www.wur.nl/en/Research-Results/Chair-groups/Plant-Sciences/Farming-Systems-Ecology-Group/Lighthouse-project.htm>

## 5.5 La vecchia Ocm e i possibili sviluppi

La proposta di riforma relativa all'Organizzazione comune di mercato (Ocm) presenta delle differenze rispetto a quanto avviene negli altri regolamenti della nuova Pac, i quali sono proposti con una nuova formulazione giuridica. Nel caso delle Ocm, invece, assistiamo alla modifica dell'attuale Reg. 1308/2013 ed al passaggio degli interventi settoriali (ortofrutta, vitivinicolo, olio di oliva, apicoltura, luppolo) in esso contenuti al regolamento sui piani strategici Pac. Questo è il cambiamento più significativo nella futura gestione dell'Ocm, con i sostegni settoriali che entrano nei piani strategici degli Stati membri, insieme ai pagamenti diretti e allo sviluppo rurale. Un'altra novità importante è rappresentata dalla possibilità per gli Stati membri di includere negli interventi settoriali "altri settori" (di cui si parlerà più nel dettaglio nel paragrafo 5.6).

Più nel dettaglio, le proposte di modifica del Reg. 1308/2013 riguardano i seguenti aspetti:

- la semplificazione delle disposizioni introduttive del Regolamento, con l'eliminazione delle definizioni ridondanti e obsolete;
- l'aggiornamento dei limiti agli aiuti alle scuole da parte dell'Ue per i prodotti ortofrutticoli, del latte e dei prodotti lattiero-caseari;
- l'eliminazione degli interventi di sostegno dei settori ortofrutticolo, vitivinicolo, dell'olio, del luppolo, dei prodotti dell'apicoltura e di altri come cereali, riso, zucchero, foraggi essiccati, sementi, lino, canapa, banane, tabacco, carni bovine, carni suine, carni ovicaprine, pollame, uova, latte, prodotti lattiero-caseari e bachi da seta;
- l'eliminazione di una serie di disposizioni obsolete, tra le quali il sistema di regolamentazione della produzione e i requisiti applicabili al settore dello zucchero, scaduto alla fine della campagna di commercializzazione 2016/2017;
- la semplificazione delle norme sulle indicazioni geografiche (Ig);
- la semplificazione della normativa del settore del vino per affrontare in modo più incisivo le nuove sfide economiche, ambientali e climatiche.

L'Ocm unica viene, quindi, svuotata di tutte le politiche di sostegno settoriale e rimane solamente un testo normativo che regola la gestione del mercato interno (reti di sicurezza), le norme di commercializzazione, gli scambi con i Paesi terzi.

### 5.5.1. Gli interventi settoriali

Gli Stati membri, nella redazione del Piano Strategico della Pac possono prevedere interventi obbligatori e facoltativi, nei seguenti settori:

- il settore ortofrutticolo (obbligatorio);
- il settore dei prodotti dell'apicoltura (facoltativo);
- il settore del vino (obbligatorio);
- il settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola (facoltativo);
- il settore del luppolo (facoltativo).
- altri settori definiti all'articolo 1, paragrafo 2, del Reg. (Ue) n. 1308/2013, ad eccezione di ortofrutta trasformata, tabacco, alcol etilico e altri prodotti (facoltativi).

In sintesi, nella nuova Pac, saranno sicuramente presenti le attuali misure di sostegno al settore dell'ortofrutta e del vino; mentre sono volontarie quelle per l'olio di oliva e l'apicoltura.

### Settore ortofrutticolo

Gli interventi nel settore ortofrutticolo, la cui applicazione è obbligatoria, non presentano sostanziali novità rispetto alla situazione attuale; difatti gli obiettivi restano invariati (tabella 5.8)

**Tabella 5.8: Obiettivi settore ortofrutticolo**

a)	la pianificazione della produzione, l'adeguamento della produzione alla domanda (in particolare in termini di qualità e quantità) l'ottimizzazione dei costi di produzione e della redditività degli investimenti e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione;
b)	la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato dei prodotti del settore ortofrutticolo, anche attraverso la commercializzazione diretta;
c)	la ricerca e lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili, come la resistenza ai parassiti e le pratiche innovative che promuovano la competitività economica e rafforzino gli sviluppi del mercato;
d)	lo sviluppo e l'attuazione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, le pratiche di coltivazione e le tecniche di produzione rispettose dell'ambiente, l'uso sostenibile delle risorse naturali, e in particolare la protezione delle acque, del suolo, dell'aria, della biodiversità e di altre risorse naturali;
e)	il contributo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici;
f)	l'incremento del valore commerciale e della qualità dei prodotti, compresi i prodotti denominazione di origine protetta, a indicazione geografica protetta o coperti da regimi di qualità nazionali;
g)	la promozione e la commercializzazione dei prodotti del settore ortofrutticolo, sia freschi che trasformati;
h)	l'aumento del consumo dei prodotti del settore ortofrutticolo, sia freschi che trasformati;
i)	la prevenzione delle crisi e la gestione dei rischi, volta a prevenire e affrontare crisi nei mercati ortofrutticoli.

Fonte: nostra elaborazione

Gli obiettivi e i tipi di intervento nel settore degli ortofrutticoli confermano l'attuale impianto dell'Ocm ortofrutta, in cui il sostegno al settore transita tramite le Op e le Aop, definiti dagli Stati membri nei loro piani strategici. Tali interventi sono attuati attraverso i programmi operativi delle organizzazioni di produttori (Op) e/o delle associazioni di organizzazioni di produttori (Aop) riconosciute, che possono istituire un fondo di esercizio per finanziare proprio i programmi operativi approvati dagli Stati membri.

### Settore dell'apicoltura

L'intervento nel settore dell'apicoltura deve perseguire almeno uno degli obiettivi previsti per la Pac (tabella 5.9), che gli Stati membri devono inserire nei loro piani strategici. Il cofinanziamento dell'Ue è pari massimo al 50% delle spese sostenute dagli Stati membri.

**Tabella 5.9: Obiettivi settore dell'apicoltura**

a)	l'assistenza tecnica agli apicoltori e alle organizzazioni di apicoltori;
b)	le azioni per combattere gli invasori e le malattie degli alveari, in particolare la varroasi;
c)	le azioni per razionalizzare la transumanza;
d)	le azioni a sostegno dei laboratori per l'analisi dei prodotti dell'apicoltura;
e)	il ripopolamento degli alveari nell'Unione;
f)	la collaborazione con gli organismi specializzati per programmi di ricerca nel settore dell'apicoltura;
g)	le azioni di monitoraggio del mercato;
h)	le azioni per migliorare la qualità del prodotto.

Fonte: nostra elaborazione

### Settore vitivinicolo

L'intervento previsto nel settore vitivinicolo, la cui applicazione è obbligatoria per gli Stati membri, persegue gli obiettivi riportati nella tabella 5.10.

**Tabella 5.10: Obiettivi settore vitivinicolo**

a)	migliorare la competitività dei produttori di vino dell'Unione, in particolare per i sistemi di produzione sostenibili e alla riduzione dell'impatto ambientale;
b)	migliorare le prestazioni delle imprese vinicole dell'Unione e il loro adeguamento alle richieste del mercato, accrescere la loro competitività e i processi sostenibili;
c)	contribuire al ripristino dell'equilibrio tra offerta e domanda nel mercato del vino dell'Unione al fine di prevenire crisi di mercato;
d)	contribuire a tutelare i redditi dei produttori di vino in caso di perdite per calamità naturali, condizioni climatiche avverse, gli animali, fitopatie o infestazioni parassitarie;
e)	aumentare le prospettive di commercializzazione e la competitività dei prodotti vitivinicoli attraverso i prodotti e i processi innovativi e le tecnologie, il valore aggiunto alla filiera e le conoscenze;
f)	utilizzare i sottoprodotti della vinificazione a fini industriali ed energetici proteggendo l'ambiente;
g)	contribuire ad accrescere la consapevolezza dei consumatori sul consumo responsabile del vino e sui regimi di qualità per il vino;
h)	migliorare la competitività dei prodotti vitivinicoli dell'Unione nei paesi terzi;
i)	contribuire ad aumentare la resilienza dei produttori dalle fluttuazioni del mercato.

Fonte: nostra elaborazione

Gli Stati membri scelgono nei loro piani strategici uno o più dei seguenti tipi di intervento:

- la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti;
- gli investimenti materiali e immateriali in impianti di trasformazione e infrastrutture vitivinicole;
- la vendemmia verde;
- l'assicurazione del raccolto;
- gli investimenti nell'innovazione consistenti nello sviluppo di prodotti e sottoprodotti innovativi dell'enologia;
- la distillazione dei sottoprodotti della vinificazione;
- le azioni di informazione sui vini;
- la promozione effettuata in Paesi terzi.

Gli Stati membri possono fissare nei loro programmi di sostegno nazionali una percentuale minima di spesa per azioni volte alla protezione dell'ambiente, all'adeguamento ai cambiamenti climatici migliorando la sostenibilità dei sistemi e dei processi di produzione, alla riduzione dell'impronta ambientale del settore vitivinicolo, al risparmio e al miglioramento dell'efficienza energetica globale nel settore vitivinicolo.

### Settore olivicolo

L'intervento nel settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola persegue gli obiettivi riportati nella tabella 5.11. Gli Stati membri scelgono almeno un obiettivo e stabiliscono i tipi di intervento necessari per conseguirli nei loro piani strategici.



**Tabella 5.11 – Obiettivi settore olivicolo**

a)	il rafforzamento dell'organizzazione e della gestione della produzione di olio d'oliva e olive da tavola;
b)	il miglioramento della competitività a medio e lungo termine del settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola, in particolare attraverso la modernizzazione;
c)	la riduzione dell'impatto ambientale dell'olivicultura;
d)	il miglioramento della qualità dell'olio di oliva e delle olive da tavola;
e)	la ricerca e lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili;
f)	la prevenzione e gestione delle crisi nei mercati dell'olio d'oliva e delle olive da tavola.

Fonte: nostra elaborazione

Tali interventi saranno attuati mediante programmi operativi approvati di organizzazioni di produttori (Op) e/o di associazioni di organizzazioni di produttori (Aop), come nella Pac 2014-2020. La grande novità nel settore olivicolo riguarda le modalità di finanziamento delle Op e delle Aop.

Secondo la proposta della Commissione, l'aiuto finanziario dell'Ue è limitato al 5% del valore della produzione commercializzata da ciascuna Op o Aop. Gli Stati membri garantiscono il finanziamento complementare fino a un massimo del 50% dei costi non coperti dall'aiuto finanziario dell'Unione. In altre parole, si introduce nel settore olivicolo un modello di finanziamento tipico del settore ortofrutticolo, basato su una percentuale del valore della produzione commercializzata, molto diverso rispetto alla Pac 2014-2020, in cui il finanziamento è basato sui programmi e sulle spese ammissibili presentati dalle Op e dalle Aop.

Il Parlamento europeo ha proposto due cambiamenti: negli obiettivi ha aggiunto la mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi, alla tutela e miglioramento della biodiversità e dei servizi ecosistemici, inclusa la conservazione del suolo e ha soppresso il finanziamento complementare fino a un massimo del 50% da parte degli Stati membri.

Il Consiglio Agricoltura, invece, ha stravolto la proposta della Commissione europea, proponendo nuovi tipi di intervento, quali:

- a. impianto, ristrutturazione e riconversione di uliveti, compreso il reimpianto di ulivi a seguito di un obbligo di estirpazione per ragioni sanitarie o fitosanitarie;
- b. investimenti materiali e immateriali in impianti di trattamento e infrastrutture oleicole, nonché in macchinari e strutture e strumenti di commercializzazione;
- c. investimenti materiali e immateriali nell'innovazione, consistenti nello sviluppo di prodotti e sottoprodotti del settore dell'olio di oliva;
- d. impegni agro-climatico-ambientali nonché misure per la promozione o la conservazione dei sistemi tradizionali, presenza di terrazzamenti, ed elevato valore paesaggistico.

Inoltre, il Consiglio Agricoltura ha soppresso il limite al 5% del valore della produzione commercializzata da ciascuna Op o Aop, per l'entità dell'aiuto finanziario Ue.

#### *Settore del luppolo*

L'intervento nel settore del luppolo persegue i seguenti obiettivi (tabella 5.12). Lo Stato membro nel suo piano strategico della Pac definisce uno o più tipi di interventi al fine di perseguire gli obiettivi prescelti dei quali si definiscono gli interventi.

**Tabella 5.12 – Obiettivi settore del luppolo**

- 
- a) la pianificazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, in particolare in termini di qualità e quantità;
- 
- b) la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato dei prodotti del settore del luppolo, anche attraverso la commercializzazione diretta;
- 
- c) l'ottimizzazione dei costi di produzione e della redditività degli investimenti in risposta alle norme ambientali e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione;
- 
- d) la ricerca e lo sviluppo dei metodi di produzione sostenibili, comprese la resistenza ai parassiti e le pratiche innovative che diano impulso alla competitività dell'economia e rafforzino gli sviluppi del mercato;
- 
- e) la promozione, lo sviluppo e l'attuazione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, le pratiche colturali e le tecniche di produzione ecocompatibili, l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, e in particolare la protezione dell'acqua, del suolo e delle altre risorse naturali;
- 
- f) il contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ai medesimi.
- 

Fonte: nostra elaborazione

## 5.6 I nuovi sostegni settoriali

Come accennato nel paragrafo precedente, nel Regolamento sui piani strategici della Pac sono previsti anche interventi facoltativi in altri settori, da finanziare tramite una trattenuta del 3% delle dotazioni per i pagamenti diretti.

La lista dei settori per i quali è possibile attivare gli interventi settoriali è riportata nella tabella 5.13. Si tratta in pratica dell'intero spettro delle produzioni agricole, con alcune eccezioni: il tabacco e l'alcole etilico di origine animale, oltre ai settori per i quali sono già previsti interventi simili (ortofrutta fresca e trasformata) o sostegni finanziari specifici di altro tipo (vitivinicolo e apicoltura).

Nei settori finanziabili, il Parlamento europeo ha inserito i prodotti ortofrutticoli destinati alla trasformazione e le colture proteiche. Il Consiglio Agricoltura ha inserito le patate fresche e refrigerate, le leguminose da granella, i conigli domestici, i cavalli e gli asini.

**Tabella 5.13: Altri settori**

Riferimento (lettere)	Settore
a) - h)	Cereali, riso, zucchero, foraggi essiccati, sementi, luppolo, olio d'oliva e olive da tavola, lino e canapa;
k)	Banane;
m)	Piante vive e prodotti della floricoltura, bulbi, radici e affini, fiori recisi e fogliame ornamentale;
o) - t)	Carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni suine, carni ovine e caprine, uova, carni di pollame;
w)	Bachi da seta.

Fonte: nostra elaborazione

Rappresentano un'eccezione il settore olivicolo e quello del luppolo, per i quali l'adesione agli interventi settoriali comporta la rinuncia agli appositi aiuti finanziari previsti da specifici articoli della proposta della Commissione.

Gli interventi facoltativi in altri settori devono perseguire precisi obiettivi (tabella 5.14).

La proposta della Commissione definisce i tipi di interventi che gli Stati membri possono scegliere in relazione agli obiettivi sopra riportati: essi comprendono, a titolo esemplificativo, investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali, servizi di consulenza e assistenza tecnica, azioni di promozione, comunicazione e commercializzazione, assicurazioni del raccolto e creazione di fondi di mutualizzazione.

L'aiuto finanziario dell'Unione è concesso alle organizzazioni di produttori o associazione di organizzazioni di produttori ed è limitato al 50% della spesa effettivamente sostenuta sulla base di programmi operativi; tuttavia, poiché sia il Parlamento europeo che il Consiglio Agricoltura hanno approvato emendamenti per aumentare il limite della spesa sostenuta al 60%, la decisione finale si avrà nell'ambito della procedura di codecisione prevista nella prima metà del 2021. L'assistenza finanziaria dell'Unione è comunque limitata al 5% del valore della produzione commercializzata di ciascuna organizzazione di produttori o associazione di organizzazioni di produttori (il Consiglio Agricoltura ha approvato un emendamento per aumentare il limite finanziario al 10% del valore della produzione commercializzata).

I programmi operativi stabiliscono i tipi di intervento e possono essere attuati, secondo quanto proposto dalla Commissione, da organizzazioni di produttori o da associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute. Le organizzazioni di produttori e/o le loro associazioni possono

istituire un fondo operativo e l'assistenza finanziaria dell'Unione è pari all'importo dei contributi finanziari effettivamente versati e limitati al 50% delle spese effettivamente sostenute.

**Tabella 5.14: Obiettivi negli altri settori**

a)	la pianificazione della produzione, l'adeguamento della produzione alla domanda (in particolare in termini di qualità e quantità), l'ottimizzazione dei costi di produzione, la redditività degli investimenti e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione;
b)	la concentrazione dell'offerta e l'immissione sul mercato dei prodotti di uno o più settori;
c)	la ricerca e lo sviluppo di metodi sostenibili, innovativi e di tecniche di produzione che promuovono gli obiettivi specifici;
d)	la promozione, l'attuazione dei metodi di produzione rispettosi e le norme di benessere degli animali, le pratiche di conservazione rispettose, le tecniche e i metodi di produzione, l'uso ecologico e la gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti, l'uso sostenibile delle risorse naturali in particolare protezione dell'acqua, di terra e di altre risorse naturali;
e)	il contributo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici;
f)	l'incentivo alla qualità e al valore commerciale dei prodotti e la promozione dei prodotti compreso lo sviluppo di prodotti a denominazione di origine protetta, a indicazione geografica protetta o coperti da regimi nazionali di qualità;
g)	la promozione e la commercializzazione dei prodotti di uno o più settori;
h)	la prevenzione e la gestione delle crisi, volte ad evitare e affrontare crisi nei mercati.

Fonte: nostra elaborazione

## CAPITOLO 6

### Il secondo pilastro della futura Pac

#### 6.1 Lo sviluppo rurale della futura Pac

Lo sviluppo rurale nella futura programmazione subirà importanti rivisitazioni. In linea con quanto previsto per l'intera Politica agricola comune, anche il secondo Pilastro dovrà innestarsi nel cosiddetto *New delivery model*, ossia un modello non più incentrato sulla *compliance* e quindi sulla conformità a dettagliate regole, ma sui risultati.

Congiuntamente al primo pilastro, anche lo sviluppo rurale sarà parte unica del piano strategico nazionale (Psn), ma non è esclusa la possibilità di attivare piani regionali coerenti con il Psn.

In questi mesi i singoli Stati membri stanno lavorando all'impostazione del piano strategico nazionale. La definizione delle strategie di intervento richiede preliminarmente l'analisi del contesto di riferimento che si concretizza nelle analisi *Swot* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities end Threats*) volte proprio a sintetizzare i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce, e l'individuazione dei principali fabbisogni su cui si ritiene che la Pac debba intervenire.

In Italia, la prima fase dei lavori ha portato alla stesura e condivisione di 11 *Policy Brief*, al cui interno è stata sviluppata l'analisi dello stato attuale dell'agricoltura italiana e delle aree rurali. I documenti, articolati sugli obiettivi della futura Pac, rappresentano la base di lavoro per l'individuazione delle 10 Analisi *Swot* che sono state realizzate.

In contesti come quello dello sviluppo rurale queste analisi possono contribuire ad individuare la strategia più appropriata e le azioni prioritarie per migliorare la competitività del settore agricolo, agroalimentare e forestale regionale. In tal senso, la *Swot* può essere assunta come parte di un processo di conoscenza a supporto delle decisioni. Su tali basi dovranno innestarsi gli interventi dello sviluppo rurale volti a perseguire gli obiettivi prefissati dalla nuova Politica agricola comune. Dunque, partendo dalle analisi elaborate, i 9 obiettivi specifici della Pac (competitività, reddito, riequilibrio delle filiere, cambiamenti climatici, tutela ambiente, paesaggio e biodiversità, ricambio generazionale, aree rurali, salute e qualità del cibo) dovranno integrarsi con le misure previste negli 8 gruppi di intervento definiti per lo Sviluppo rurale su cui si dirà meglio nel seguito (competitività, inserimento di giovani, ambiente, gestione del rischio, cooperazione, innovazione, conoscenza, consulenza e informazione).

**Figura 6.1: Dai 9 obiettivi della Pac agli 8 Gruppi di intervento per lo sviluppo rurale**



Fonte: nostra elaborazione

Nel quadro descritto, la politica di sviluppo rurale non sarà più caratterizzata da regole stringenti definite a livello comunitario, ma su un impianto normativo europeo caratterizzato da maggiore flessibilità e responsabilità per gli Stati membri ed incentrato sul raggiungimento degli obiettivi prefissati. Più in particolare, il conseguimento degli obiettivi della futura Pac sarà valutato sulla base di una serie comune di indicatori che include: indicatori di contesto (relativi alla situazione di partenza, baseline); indicatori di output (realizzazioni degli interventi sostenuti); indicatori di risultato (obiettivi specifici); indicatori di impatto (obiettivi generali e specifici).

Questo nuovo orientamento attribuisce un ruolo importante al raggiungimento dei “risultati” e richiama l’attenzione sulla relativa congruità nella loro misurazione: sia in un’ottica *ex-ante* (ovvero, “da dove partiamo?”) che finale (“dove siamo giunti?”). In tale direzione è necessario uno sforzo per evitare che errori di misurazione e sottovalutazioni degli indicatori si traducano in limiti per lo sviluppo dell’agricoltura e generino un ulteriore appesantimento burocratico per le aziende agricole. Dovranno, inoltre, essere presi in considerazione anche dei correttivi per evitare che il mancato raggiungimento degli obiettivi causato da fattori esterni abbia conseguenze sugli agricoltori che hanno eseguito correttamente la buona pratica.

Le novità per lo sviluppo rurale nella futura Pac non si fermano qui. Dalle proposte avanzate dalla Commissione nel giugno 2018 emerge un approccio allo sviluppo rurale imperniato su 3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici integrati con il I Pilastro.

Più nello specifico, i 3 obiettivi generali che devono guidare le politiche di sviluppo rurale per la prossima programmazione, riguardano:

1. la promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
2. il rafforzamento della protezione ambientale e l'azione per il clima che contribuisce agli obiettivi ambientali e climatici dell'Ue;
3. il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle zone rurali.

A loro volta, i 3 obiettivi generali sono declinati in 9 obiettivi specifici che focalizzano l’attenzione sui seguenti aspetti: la competitività delle imprese ed i rapporti di filiera, la mitigazione dei cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile ambientale e la tutela del paesaggio, il sostegno all’occupazione e l’inclusione sociale.

Questi obiettivi devono essere integrati con il tema trasversale della modernizzazione del settore attraverso la promozione e la condivisione della conoscenza, della innovazione e della digitalizzazione in agricoltura e nelle zone rurali.<sup>25</sup>

Le azioni e gli interventi che ad oggi contraddistinguono nelle politiche di sviluppo rurale l’area della conoscenza e dell’innovazione sono, in particolare, la misura 2 “Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole”, le sotto-misure 16.1 “Sostegno per la costituzione e gestione dei gruppi operativi del Pei in materia di produttività e sostenibilità dell’agricoltura” e 16.2 “Sostegno per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale”. Tali interventi saranno confermati anche nella nuova programmazione, che prevede due gruppi di intervento: il primo per lo scambio di conoscenze e il secondo per progetti di cooperazione.

---

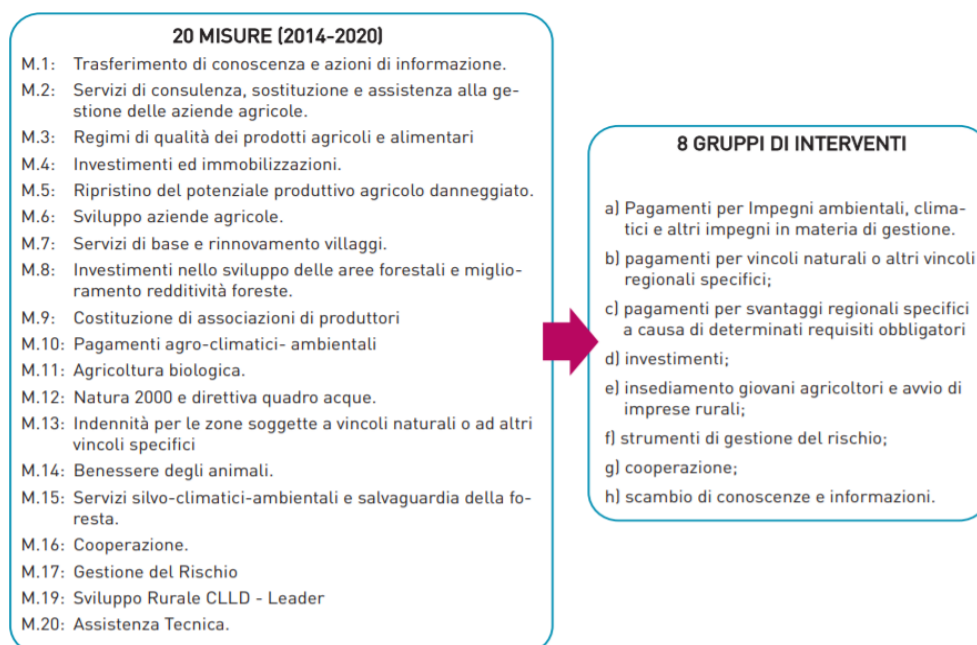
<sup>25</sup> In questa direzione si innestano le attività che Coldiretti sta portando avanti – ormai da diverso tempo – sul fronte della consulenza ed innovazione. Citiamo in questa sede alcune tra le più rilevanti attività intraprese: lo sviluppo della Rete di Consulenza Psr&Innovazione, il Portale del Socio, l’*Innovation Advisor* Coldiretti sullo sviluppo rurale e la Piattaforma Demetra.

Al riguardo, tuttavia, è bene attivare una riflessione sulle difficoltà che sono state riscontrate nell'attuale programmazione, in cui la misura sui servizi di consulenza aziendale ha sofferto non poco delle complessità procedurali e delle difficoltà applicative che ne hanno limitato la portata. Queste considerazioni sono testimoniate anche dalla forte contrazione rilevata in termini di risorse per la misura 2 che ha visto il proprio budget ridursi del 53% rispetto alle risorse allocate ad inizio programmazione sulla stessa misura, con i 311 milioni allocati inizialmente ridotti di oltre la metà. La motivazione risiede nella complessità procedurale dell'attuazione e in alcune scelte del Regolamento di base sullo sviluppo rurale n. 1305/2013. La modifica di tale regolamento, intervenuta solo a fine 2018, ha apportato margini di miglioramento, ma la sua capacità di azione è stata fortemente ridimensionata a causa della contrazione delle risorse poc'anzi ricordata.

Effettuando un confronto tra l'attuale programmazione e la proposta dalla Commissione per il periodo 2021 - 2027, emerge un significativo snellimento del numero di misure. Si passa, infatti, dalle 20 misure (compresa l'Assistenza tecnica) definite nella programmazione 2014-2020 e ulteriormente declinate in sotto-misure e tipologie di operazioni, agli 8 gruppi di interventi previsti nell'articolato della proposta della Commissione:

- a) pagamenti per impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione;
- b) pagamenti per vincoli naturali o altri vincoli regionali specifici;
- c) pagamenti per svantaggi regionali specifici a causa di determinati requisiti obbligatori;
- d) investimenti;
- e) insediamento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali;
- f) strumenti di gestione del rischio;
- g) cooperazione;
- h) scambio di conoscenze e informazioni.

**Figura 6.2: Confronto misure/interventi tra la programmazione attuale e quella futura**



Fonte: nostra elaborazione

## DOVE STA ANDANDO LA PAC

L'evoluzione della Pac tra il *Green deal*  
e l'emergenza Covid-19



Tra le novità più rilevanti nell'ambito dei singoli interventi merita attenzione l'innalzamento del massimale di sostegno per i giovani agricoltori da 70 sino a 100 mila euro, che può essere combinato con strumenti finanziari. Ma su questo punto torneremo più avanti.

Come anticipato nei precedenti capitoli, il negoziato tra le istituzioni Ue sta proseguendo in questi mesi con diversi temi in fase di definizione anche per lo sviluppo rurale. Tra questi, per quanto concerne la misura investimenti, la possibilità di inserimento di una quota minima di investimenti a favore dell'ambiente e del clima (che potrebbe attestarsi sul 30%), mentre in merito agli impegni agro-climatici ambientali, una analoga quota minima di partecipazione del Feasr (tra il 30 e 35%) agli obiettivi climatico-ambientali, con misure ambientali dedicate.

È inutile nascondersi che tali orientamenti se, da un lato, mirano giustamente a perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi tracciati dal *Green deal* europeo, dall'altro rischiano di vincolare eccessivamente il sistema, contrastando gli obiettivi di semplificazione.

Tra le altre novità, va segnalata la possibilità da parte degli Stati membri di destinare una percentuale dei pagamenti diretti (fino all'1%) alla costituzione di strumenti di gestione del rischio (ad esempio un fondo di mutualizzazione) da attivare per il risarcimento dei danni subiti dagli agricoltori a seguito di calamità di carattere catastrofale.

Infine, in fase di discussione ai triloghi, c'è anche la possibilità di prevedere interventi per le tecnologie digitali per sostenere, tra l'altro, l'agricoltura di precisione.



## 6.2 Sviluppo rurale e *Green deal*: quali prospettive?

Come si è ricordato nel Capitolo 3, l'11 dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il *Green deal* europeo – una tabella di marcia per rendere sempre più sostenibile l'economia dell'Ue, trasformando le questioni ambientali e climatiche in opportunità e rendendo la transizione giusta e inclusiva per tutti.

La Commissione europea afferma che la transizione verso un'economia climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile dal punto di vista ambientale richiederà investimenti significativi, in particolare in agricoltura. La Pac è chiamata ad aiutare questa transizione e a rafforzare gli sforzi degli agricoltori europei, oltre che ad affrontare i cambiamenti climatici e proteggere l'ambiente.

Attraverso il *Green deal*, con particolare riferimento alle strategie “*Farm to fork*” e “*Biodiversità*”, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di combinare gli ambiziosi obiettivi ambientali con la futura Pac. Un percorso che deve senz'altro puntare a valorizzare il ruolo delle aziende agricole nella produzione di esternalità positive per l'ambiente, garantendo anche una adeguata compensazione.

La proposta di regolamento sulla nuova Pac fornisce una serie di indicatori associati a questi nuovi obiettivi ambientali dell'Ue che dovranno essere perseguiti anche con il supporto delle misure dello sviluppo rurale, come specificato più avanti.

In generale, come si è in parte già visto nei capitoli precedenti, il compito di combinare gli obiettivi del *Green deal* nella futura Pac sarà affidato a quattro strumenti:

1. l'eco-schema, ovvero il nuovo pagamento ambientale (facoltativo per gli agricoltori ma obbligatorio per gli Stati membri) che intende incoraggiare gli agricoltori ad adottare o mantenere pratiche in linea con l'ambiente e il clima;
2. la nuova condizionalità rafforzata, che prevede obblighi più impegnativi rispetto al passato che gli agricoltori dovranno rispettare per beneficiare dei pagamenti diretti e delle misure a superficie dello sviluppo rurale;
3. il sostegno allo sviluppo rurale che continuerà a offrire un'ampia gamma di strumenti utili per l'ambiente e il clima. Esso includerà sia i pagamenti agroambientali che l'agricoltura biologica;
4. i servizi di consulenza in agricoltura che assumeranno un ruolo sempre più importante quali strumenti di supporto per gli agricoltori anche al fine di favorire l'integrazione tra la gestione aziendale e quella territoriale (di questo si tratterà più approfonditamente nel paragrafo 6.4), supportando la transizione ecologica e tecnologica delle aziende agricole europee.

La svolta verde impressa alla futura Pac con il *Green deal* spinge a riflettere sull'importante contributo che il settore agricolo italiano fornisce nella produzione di beni pubblici ed esternalità positive per l'ambiente. L'agricoltura italiana, infatti, è attualmente la più *green* d'Europa, con numerosi primati nella sostenibilità e qualità delle produzioni che confermano il percorso vincente intrapreso sulla sicurezza alimentare e sulle produzioni biologiche. L'Italia è ai vertici mondiali per aree coltivate a biologico ed è *leader* globale nelle produzioni di qualità oltre ad essere il Paese con il minor numero di prodotti con residui chimici al di sopra dei limiti di legge. Elementi quest'ultimi che richiamano opportune riflessioni circa l'adeguata compensazione di tali esternalità che deve essere garantita alle aziende agricole.

### 6.3 La gestione del rischio

Ogni imprenditore non conosce con certezza, a priori, il risultato economico delle proprie scelte aziendali. Tale affermazione è tanto più vera per il settore primario dove il carattere biologico dell'attività, inserisce un elemento di rischio ulteriore alle decisioni degli imprenditori, essendo le rese condizionate da una serie di eventi sui quali le capacità di controllo da parte dell'imprenditore sono spesso limitate.

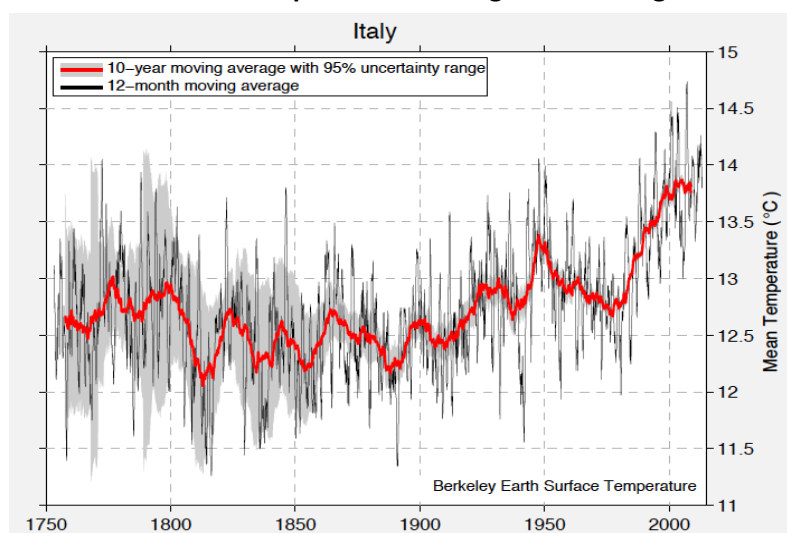
A queste considerazioni "tradizionali" si aggiungono elementi di rischiosità in termini di reddito agricolo innovativi rispetto al passato, i cui effetti in passato sono stati mitigati dalla Pac. Oggi, infatti, l'agricoltore europeo si muove in uno scenario assolutamente inedito con una progressiva ridefinizione del sostegno pubblico all'agricoltura e una crescente competitività che anima i mercati internazionali e che ne accresce sensibilmente l'esposizione al rischio. L'aleatorietà dei risultati economici è quindi amplificata dalla maggiore variabilità che caratterizza, in questi ultimi anni, sia l'andamento climatico sia quello dei prezzi, accentuando la potenziale pericolosità di ognuna delle diverse tipologie di rischio classicamente definite: di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale.

Oggi la partita si gioca su un terreno sempre più complesso; l'inverno del 2020 è stato il più caldo degli ultimi 200 anni, così come lo era stato quello precedente. Questo trend sta facendo entrare la gestione del rischio nell'era dell'incertezza, con evidenti problematiche nella pianificazione aziendale di un settore come quello primario che in modo cruciale dipende dall'alea del meteo.

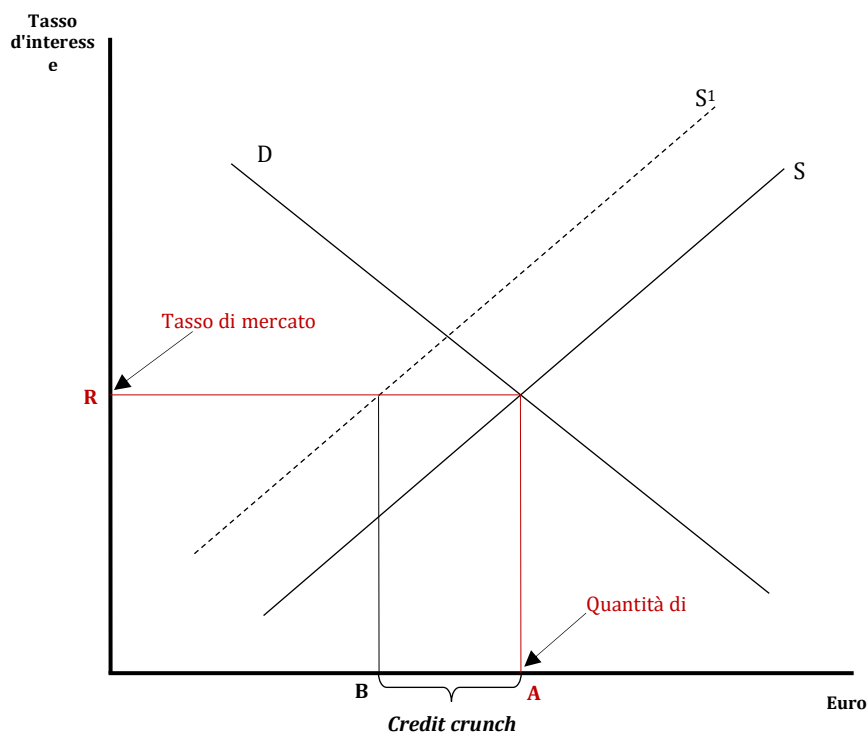
Non considerare gli effetti del cambiamento climatico (la figura 6.3 evidenzia il *trend* delle temperature medie giornaliere registrate in Italia), con l'accresciuta imprevedibilità degli eventi estremi sarebbe un problema serio per le politiche d'intervento pubblico.

Allo stesso tempo, non considerare le problematiche connesse all'accesso al credito (figura 6.4 rappresenta il razionamento del credito per il settore agricolo, *credit crunch*), implicherebbe la costruzione di una strategia miope e destinata a non apportare benefici al settore agricolo italiano, in un contesto di restrizione delle provviste pubbliche per il settore primario e di un possibile deterioramento del valore del capitale fondiario.

**Figura 6.3: Trend delle temperature medie giornaliere registrate in Italia**



Fonte: elaborazione su dati Ifpri

Figura 6.4: Razionamento del credito per il settore agricolo (*credit crunch*)

Fonte: nostra elaborazione

Bisogna quindi uscire dalla struttura dell'attuale intervento pubblico a sostegno degli strumenti privati di gestione del rischio in Italia e nell'Ue; sistema, soprattutto italiano, di compensazione dei danni che è risultato molto elastico rispetto alle necessità congiunturali, con stanziamenti *ad hoc*, ma al crescere della frequenza di eventi atmosferici indesiderati, questa modalità di intervento pubblico mostra tutti i suoi limiti, anche come fonte di distorsioni dei comportamenti d'impresa. Il risultato, infatti, è stato alimentare aspettative di risarcimento *ex post* dei danni subiti, disincentivando l'adozione di azioni preventive da parte delle imprese, oltre che la diffusione delle assicurazioni; aumentando, in definitiva, il costo complessivo a carico della collettività. I risarcimenti *ex post* a carico del Fsn oggi sono soltanto una previsione legislativa che, nella sostanza, significa ristorare dopo diverse annualità meno del 5% dei danni accertati; è come dire che l'intervento *ex post* non esiste.

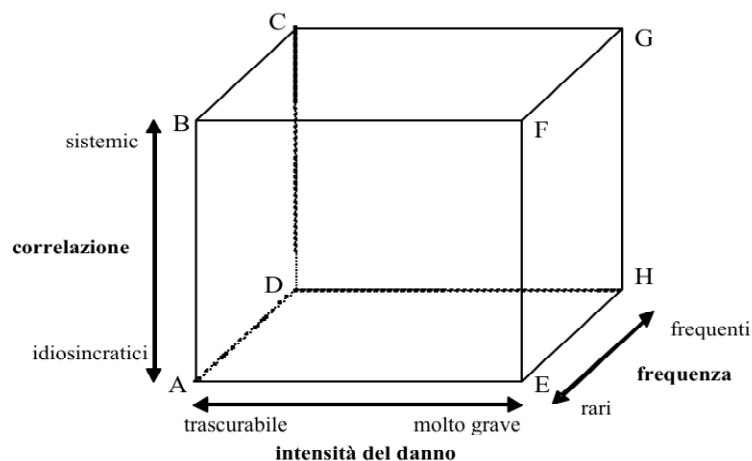
Il punto centrale che emerge dall'analisi delle politiche per la gestione del rischio di reddito in agricoltura in Italia è il sostanziale fallimento dell'intervento pubblico. Perché fallimento? Fallimento perché si è persa di vista l'assoluta complessità dell'interazione tra i diversi rischi che accompagnano l'attività agricola, con un intervento pubblico quasi univocamente teso al sostegno delle assicurazioni agricole, dimenticando il ruolo possibile di altri strumenti e strategie aziendali.

La realtà, invece, prevede che gli eventi che generano rischio devono essere distinti secondo i gradi o livelli di frequenza, intensità del danno e correlazione.

In funzione della combinazione di tali tre dimensioni, un evento dannoso può essere localizzato in uno spazio tridimensionale (la "scatola dei rischi") (figura 6.5) i cui vertici corrispondono alle manifestazioni estreme. Anche se magari nessun evento reale corrisponde perfettamente a una di tali forme estreme, la classificazione serve a sottolineare la combinazione delle caratteristiche

più rilevanti ai fini della scelta dello strumento di gestione più idoneo. Con l'eccezione di eventi di tipo G e H, vale a dire di eventi frequenti le cui conseguenze potenziali sono molto gravi, e per i quali l'unica strategia possibile dovrebbe essere quella di cercare di evitarli (per esempio non localizzando l'attività di produzione in ambienti ad essi esposti) la maggior parte dei rischi sperimentati dagli agricoltori è "in between", e quindi può essere gestita efficacemente.

**Figura 6.5: Scatola dei rischi**



Fonte: nostra elaborazione

È chiarissimo, visivamente, come l'assicurazione agricola possa gestire soltanto una parte di questo spazio tridimensionale, nel senso che una polizza assicurativa non può gestire crisi di prezzo e, più in generale dal punto di vista teorico, non può gestire tutti quei rischi che siano sistemici, ossia troppo frequenti, troppo concentrati e molto gravi dal punto di vista dei danni (tutto lo spazio della scatola "intorno" al vertice G).

In Italia, come si è detto, abbiamo una domanda assicurativa bassa e fortemente concentrata; viviamo un dualismo drammatico tra le diverse aree del paese, e pochi si interrogano sulle reali cause di questo divario. Gli aspetti che fortemente limitano il ricorso al mercato delle assicurazioni agevolate agricole possono essere molteplici; i principali appaiono:

- una bassa propensione al ricorso di strumenti di gestione del rischio da parte degli agricoltori del centro-sud, caratterizzati notoriamente da un approccio tradizionale e locale nella conduzione dell'azienda agricola;
- indirizzi produttivi estremamente diversificati, con due e più cicli colturali annuali diversi e, soprattutto, una minore esposizione ai rischi tradizionalmente assicurati dall'attuale offerta di polizze assicurative (*grandine in primis*);
- minore dimensione aziendale delle aziende meridionali rispetto a quelle del centro e nord Italia. Ciò comporta maggiori difficoltà e complessità amministrative per l'adesione ai sistemi di gestione del rischio rispetto a tessuti produttivi caratterizzati da maggiori dimensioni medie aziendali e ordinamenti produttivi più omogenei;
- dinamicità dei Consorzi di Difesa non omogenea in tutto il territorio nazionale, tradizione più consolidata nel nord Italia, rispetto ad altre aree del Paese. È noto come il 95% delle polizze sottoscritte dalle aziende agricole italiane siano oggi veicolate

attraverso i Consorzi di Difesa, che anticipano anche il pagamento del premio della polizza, svolgendo un ruolo di anticipazione importantissimo per il settore primario.

La difficoltà dell'intervento pubblico nel settore delle assicurazioni agricole in Italia può essere quindi sintetizzata in tre punti:

1. scarsa partecipazione delle aziende agricole (mai superiore al 20% di Plv assicurata negli ultimi 15 anni);
2. enorme divario tra aree diverse del paese (80% della Plv assicurata si concentra in poche province nel nord del paese);
3. creazione di un portafoglio anti-selettivo con crescenti costi di riassicurazione del portafoglio assicurativo (si assicurano soltanto le aziende che si riconoscono "rischiose" rispetto ai parametri del contratto assicurativo).

Tale scenario è estremamente critico in relazione a due elementi sostanziali:

- le proiezioni sui cambiamenti climatici in atto indicano il meridione d'Italia quale una delle zone a maggior rischio erosione e di resa;
- la concentrazione anomala del mercato delle assicurazioni agricole in Italia, con una crescita del prezzo dei premi delle polizze nel sud Italia proprio in ragione della loro scarsa diffusione che restringe la possibilità per le compagnie di diversificare il rischio.

Da tali premesse, quale deve essere l'obiettivo dell'intervento pubblico?

*In primis*, dare piena attuazione alla Strategia nazionale basata su 3 punti fondamentali per la gestione del rischio in agricoltura da perseguire nella Programmazione 2014-20;

1. ridurre il divario tra aree geografiche e settori nella domanda assicurata;
2. incrementare il numero di aziende che ricorrono a strumenti di gestione del rischio;
3. ampliare e migliorare l'offerta di strumenti di gestione del rischio.

Finora sostanzialmente nessuno dei tre obiettivi è stato raggiunto e, nel caso dell'obiettivo 3, poco è stato messo colpevolmente in campo.

### *Strategie*

In questo scenario, tipologie d'intervento pubblico auspicabili, anzi necessarie, sarebbero quelle di produrre e favorire la diffusione rapida delle informazioni "certificate" sugli eventi atmosferici e sulle rese e sui prezzi. In tal modo, si andrebbe a incidere anche su uno degli aspetti fondamentali del fallimento di un mercato privato per le assicurazioni agricole (e, più in generale, del funzionamento domanda offerta di tutti gli strumenti di gestione del rischio anche in presenza dell'intervento pubblico a sostegno della domanda) ossia, l'asimmetria informativa tra domanda (agricoltori) e offerta. Con una disponibilità dei dati di maggiore dettaglio e affidabilità, le compagnie assicurative potrebbero delineare meglio i profili di rischio degli assicurati e la stima del danno sarebbe meno soggetta a comportamenti opportunistici (lo sviluppo di contratti assicurativi indicizzati su parametri atmosferici oggettivi appare, in tal senso, particolarmente promettente).

Se l'obiettivo è di dare risposta ai tre punti fondamentali indicati nella strategia Nazionale, è evidente come l'adozione ed implementazione dell'*Income stabilization tool* - Ist (settoriale e non) e l'adozione di polizze *index* sia un presupposto fondamentale; ridurrebbe il divario tra nord e altre aree del paese perché profilerebbe uno strumento maggiormente adatto alle peculiarità agronomiche ed economiche degli ordinamenti colturali che non trovano risposta

dall'attuale offerta assicurativa (punto 1), aumenterebbe la platea delle aziende agricole che ricorrono a strumenti di gestione del rischio (punto 2), ampliando l'offerta degli strumenti (punto 3).

Fondamentale per aumentare la domanda e la "cultura" assicurativa sarebbe l'introduzione di una polizza catastrofale obbligatoria; uno strumento di questo tipo, polizza assicurativa o tramite emissione di bond dedicati, tutto da studiare, andrebbe a dare certezze maggiori circa la resilienza delle aree rurali (e delle aziende agricole) rispetto agli eventi che raggiungono soglie di danno molto elevate. Tale fenomenologia, oggi, è assolutamente priva di ogni copertura, a meno di non fare riferimento all'intervento velleitario *ex post* del Fsn.

Ancora più importante, però, sarebbe l'istituzione di un "gabinetto di crisi" dedicato a problematiche della gestione del rischio e delle crisi in agricoltura, non solo di mercato ovvero, anche sanitarie. Un esempio banale, e allo stesso tempo icastico: il cambiamento climatico genererà forti impatti non solo sulla capacità produttiva delle campagne italiane ovvero, ne andrà ad alterare il valore del capitale fondiario. Con quali conseguenze? Quasi tutte le aziende agricole italiane non hanno bilanci certificati, per cui il depauperamento del valore dei terreni pregiudicherà la loro capacità di accesso al credito. La normativa seguente a Basilea II<sup>26</sup> introduce nuove regole nel rapporto tra banca e impresa, introducendo nuove difficoltà in un momento in cui diventa urgente colmare il *gap* strutturale e organizzativo della nostra offerta agricola. Parallelamente, la volatilità dei mercati finanziari rende più difficoltoso del normale l'accesso al capitale di rischio. L'agricoltore è oggi più vicino e condizionato dall'evoluzione del mercato del credito e le sue possibilità di accesso ai capitali di prestito richiedono dotazioni organizzative e finanziarie adeguate, oltre che una maggiore capacità di interlocuzione con il sistema creditizio. Questo produce percorsi di accesso al credito più rigidi che in passato e, soprattutto, metodologie di valutazione del rischio dei soggetti affidatari più oggettive, lasciando alle valutazioni di tipo qualitativo un peso del tutto residuale.

In definitiva, pensare che i pagamenti diretti possano in qualche maniera fungere da stabilizzatori di reddito rappresenta un equivoco di fondo di cui, forse, si tende ad abusare per giustificare una tradizione di spesa volta a garantire soprattutto gli agricoltori del centro Europa che notoriamente hanno una percezione ed esposizione rispetto al rischio inferiore ai produttori mediterranei.

Anche la Pac, per il post-2020, sembra essere ripensata per sostenere gli agricoltori comunitari nelle loro sfide "nuove" aumentando il budget per strumenti per la gestione del rischio e, soprattutto, per aumentare la libertà/possibilità dei Paesi membri e degli operatori di settori di mettere in campo nuovi strumenti e nuove strategie.

---

<sup>26</sup> Basilea II è un accordo internazionale di vigilanza prudenziale, riguardante i requisiti patrimoniali delle banche, in base al quale gli istituti di credito dei Paesi aderenti devono accantonare quote di capitale proporzionate al rischio assunto, valutato attraverso lo strumento del *rating*. Questo accordo ha, nei fatti, despecializzato il credito di impresa introducendo un vincolo importante al settore primario, in ragione del regime di contabilità semplificata che le aziende agricole possono adottare. L'adesione massiccia a questa possibilità fa sì che circa il 96% delle aziende agricole italiane non ha un bilancio di esercizio redatto secondo la disciplina del codice civile, il che impedisce o rende complicata la definizione un *rating* sulla base dei loro risultati economico finanziari e patrimoniali di esercizio.

#### 6.4 Il tema dell'Akis e le attività di Psr&Innovazione

Come si è detto, la proposta della Commissione europea sulla Pac successiva al 2020 è incentrata su un *New delivery model* che dovrà favorire il passaggio da una Pac orientata alle conformità (*compliance-oriented*) ad una Pac orientata ai risultati (*result-oriented*). In ciascuno Stato membro, tale modello si tradurrà in un piano strategico nazionale per la Pac che riguarderà la gestione dei pagamenti diretti, dei pagamenti settoriali (attualmente nell'Ocm unica) e dello sviluppo rurale.

Al fine di assecondare tale passaggio, non certo di poco conto, la Commissione riconosce e rilancia il trasferimento delle conoscenze come presupposto per un efficace utilizzo delle risorse della Pac per favorire il perseguimento degli obiettivi del settore agricolo. In concreto, la proposta riconosce il ruolo strategico del "sistema di conoscenza e innovazione in campo agricolo" (meglio noto come Akis, dall'inglese *Agricultural Knowledge and Innovation System*) come catalizzatore di azioni virtuose da parte di ciascuno Stato membro per gestire i piani strategici nel reale interesse dell'agricoltura e degli operatori del mondo rurale

La proposta della Commissione va oltre, ipotizzando che l'operatività dell'Akis in ciascuno Stato membro poggi sull'inserimento all'interno dei piani strategici di un apposito sistema di consulenza aziendale per fornire servizi di consulenza agli agricoltori e agli altri beneficiari del sostegno della Pac. In pratica, ciascuno Stato membro dovrà prevedere nel piano strategico un sistema di consulenza per gli agricoltori e gli altri beneficiari del sostegno Pac che riguardi gli aspetti economici, ambientali e sociali e fornisca informazioni scientifiche e tecnologiche aggiornate, sviluppate mediante la ricerca e l'innovazione.

Tale servizio di consulenza dovrà fungere da cinghia di trasmissione fra i contenuti dei piani strategici (e i loro obiettivi) e l'attuazione delle misure previste per l'ottenimento dei risultati individuati. Il fine ultimo sarà dunque quello di ottimizzare l'attuazione della Pac per realizzare un'agricoltura *smart*, orientata al futuro, sostenibile e competitiva.

Il nuovo approccio prevede l'Akis come un sistema integrato di consulenza e innovazione al servizio delle aziende agricole in cui opereranno attori chiave, quali i consulenti, i ricercatori, le imprese di comunicazione, ma anche le Organizzazioni degli agricoltori (figura 6.6).

Figura 6.6: L'impresa agricola al centro dell'Akis



Fonte: Commissione europea

Scendendo nel dettaglio, la proposta della Commissione europea per la Pac post-2020 prevede all'articolo 13 che i servizi di consulenza aziendale coprano gli aspetti economici, ambientali e sociali e forniscano informazioni scientifiche e tecnologiche aggiornate, sviluppate mediante la ricerca e l'innovazione.

In particolare, i servizi di consulenza dovranno riguardare almeno i seguenti temi:

- a) i requisiti, le condizioni e gli impegni applicabili agli agricoltori e agli altri beneficiari stabiliti nel piano strategico della Pac, compresi quelli previsti nell'ambito della condizionalità e le condizioni per i regimi di sostegno;
- b) le informazioni sugli strumenti finanziari e sui piani aziendali istituiti nel piano strategico della Pac;
- c) i requisiti definiti dagli Stati membri per applicare la direttiva acque, la direttiva habitat, la direttiva uccelli, la direttiva sulla qualità dell'aria, la direttiva sulla riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, il regolamento sulle malattie animali trasmissibili, il regolamento sull'uso dei prodotti fitosanitari e la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi;
- d) le pratiche aziendali che prevengono lo sviluppo della resistenza antimicrobica;
- e) la gestione del rischio in agricoltura;
- f) il sostegno all'innovazione, in particolare per la preparazione e l'attuazione di progetti di gruppi operativi del Pei-agri;
- g) lo sviluppo delle tecnologie digitali nell'agricoltura e nelle aree rurali.

Inoltre, la proposta della Commissione prevede un supporto finanziario ai servizi di consulenza nell'ambito di una specifica misura del secondo pilastro della Pac (articolo 72 della bozza delle proposte normative).

Nel caso della creazione di servizi di consulenza aziendale, infatti, gli Stati membri potranno concedere un sostegno limitato nel tempo, sotto forma di un importo fisso di 200.000 euro per lo scambio di conoscenze e di informazioni tra aziende agricole, silvicole e rurali. Nell'ambito di questo tipo di interventi gli Stati membri potranno coprire fino al 75% dei costi sostenuti per azioni intese a promuovere l'innovazione, l'accesso alla formazione e alla consulenza e lo scambio e la diffusione delle conoscenze e delle informazioni.

In tale direzione si innesta il percorso portato avanti, ormai da diversi anni, da Coldiretti sul tema della Consulenza e dell'Innovazione in agricoltura con la società Psr&Innovazione. Si tratta di una rete di consulenza articolata in tutta Italia e capillarmente diffusa sul territorio nazionale, il cui l'obiettivo è quello di rispondere alle reali necessità di consulenza delle aziende agricole con un approccio *bottom-up*, che parta dai reali fabbisogni del tessuto produttivo.

Psr&Innovazione fornisce consulenza alle imprese agricole ed agroforestali per aumentarne la competitività e sostenibilità in linea con gli obiettivi della futura Pac che si innestano nel *New Green deal*, di cui si è detto nei paragrafi precedenti.

Si tratta, in altre parole, di una consulenza su misura per le singole aziende agricole che riguarda temi rilevanti, tra i quali: competitività, innovazione, sostenibilità ambientale, benessere animale, sicurezza sul lavoro, insediamento dei giovani agricoltori, diversificazione, gestione del rischio.

Un percorso che si integra, inoltre, con la rete degli *Innovation Advisor* sullo sviluppo rurale messa in campo da Coldiretti per avvicinare le aziende agricole al tema dell'innovazione. Le attività sono state intraprese in linea con il percorso tracciato dalla Pac 2014-2020, in particolare



## DOVE STA ANDANDO LA PAC

L'evoluzione della Pac tra il *Green deal*  
e l'emergenza Covid-19



con le sotto-misure 16.1 e 16.2 dei Programmi di sviluppo rurale. Ci si riferisce al cosiddetto Partenariato europeo per l'innovazione (Pei) che prevede un nuovo approccio allo sviluppo dell'innovazione in agricoltura e al ruolo in esso affidato all'*Innovation Advisor*: sviluppare Gruppi operativi per l'innovazione al fine di supportare i fabbisogni delle aziende agricole con soluzioni innovative e frutto di un lavoro di cooperazione del partenariato. In ambito Coldiretti, al fine di consentire la divulgazione di progetti di innovazione e lo scambio di *best practices* – in linea con gli obiettivi comunitari – è stata creata un'apposita piattaforma informatica interna a disposizione degli *Innovation advisor* per scambiare esperienze e supportare la divulgazione di pratiche innovative.

Queste attività si integrano molto bene nel nuovo modello di Consulenza e Innovazione in agricoltura tracciato dal Modello Akis, sui cui nel nuovo periodo di programmazione si intende puntare in modo deciso.

## 6.5 I giovani nella futura Pac

Il ruolo dei giovani nella futura Pac merita un approfondimento specifico. La sua collocazione nel presente capitolo deriva dalla forte connessione esistente tra le politiche per i giovani e lo sviluppo rurale, testimoniata, ad esempio, dalla misura 6 dei Psr per l'insediamento dei giovani in agricoltura. Tuttavia, è opportuno ricordare come il sostegno per l'insediamento delle nuove generazioni nel settore agricolo non si limiti ai soli Psr, essendo richiamato anche nel 1° Pilastro insieme ad altri strumenti nazionali su cui ci soffermeremo più avanti.

Andiamo per ordine, partendo da alcuni dati di contesto che evidenziano la presenza dei giovani in agricoltura. I valori registrati sul *trend* di crescita delle aziende agricole condotte dai giovani, con 56.149 imprese agricole registrate under 35 (+12% nell'ultimo quinquennio), testimoniano un importante orientamento delle nuove generazioni verso il settore agricolo sollecitando la conferma e il potenziamento di adeguate politiche di supporto. Si tratta, del resto, di interventi già presenti da anni nell'agenda dell'Unione europea che confermano come la presenza dei giovani in agricoltura sia un obiettivo strategico, ampiamente confermato nella futura Pac. Tra i 9 obiettivi di quest'ultima, infatti, vi è quello di attirare i giovani agricoltori e di facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali. Come per molti altri obiettivi, anche quello riguardante i giovani sarà perseguito con interventi attivati sia nel primo che nel secondo Pilastro della Pac, che confluiranno nel piano strategico nazionale.

### *Pagamenti diretti*

In base alle proposte normative della Commissione Ue, il pagamento per i giovani agricoltori non rientrerà più tra i pagamenti "obbligatori" per gli Stati membri previsti nel primo pilastro della Pac ma sarà trasformato in un *pagamento facoltativo* la cui attivazione è demandata alla discrezionalità dello Stato membro. Questi ultimi possono infatti scegliere di fornire un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori che hanno diritto al pagamento di base e che si insediano per la prima volta, sotto forma di un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile. La scelta di rendere tale pagamento facoltativo rispetto a quanto previsto attualmente non è in linea con l'idea di attribuire all'obiettivo di avvicinare i giovani al mondo agricolo un valore strategico per la crescita e sviluppo del settore agroalimentare.

È confermata anche per il prossimo periodo di programmazione la definizione di "giovane agricoltore" che dovrà essere stabilita all'interno del piano strategico della Pac. Anche nella prossima programmazione, il giovane agricoltore è colui che ha un limite di età non superiore ai 40 anni e che possiede le condizioni per essere "capo dell'azienda". Vi è tuttavia una novità rispetto all'attuale definizione, poiché il giovane agricoltore dovrà possedere anche una formazione adeguata e/o adeguate competenze.

Per rafforzare l'obiettivo del rinnovamento generazionale ed attirare nuovi agricoltori, la Commissione propone che ogni Stato membro debba utilizzare almeno il 2% degli stanziamenti a disposizione per i pagamenti diretti. Tale percentuale può essere utilizzabile attraverso i pagamenti diretti con il sostegno complementare ai giovani, oppure trasferendo tali risorse allo sviluppo rurale. È affidata alla discussione nei triloghi tra Commissione, Parlamento e Consiglio, l'eventualità di destinare una percentuale maggiore del massimale per i pagamenti diretti al sostegno complementare per i giovani agricoltori.

### *Sviluppo rurale*

Per quanto concerne lo sviluppo rurale, le proposte normative della Commissione Ue confermano il percorso intrapreso ormai da diversi periodi programmatori, con un intervento



per i giovani agricoltori, definito nello specifico “Insedimento di giovani agricoltori e avvio di imprese rurali”.

Rispetto al periodo di programmazione 2014-2020, la principale novità riguarda, come si è detto, l'opzione di estendere il sostegno fino ad un massimo di 100 mila euro, con la possibilità di accostarlo a strumenti finanziari. Nell'attuale programmazione, invece, il contributo massimo che può essere concesso è pari a 70 mila euro sotto forma di contributo a fondo perduto. Si tratta di una novità di non secondaria importanza visto l'interesse già mostrato dai giovani in Italia verso tale strumento dei Programmi di sviluppo rurale per l'insediamento in agricoltura.

In Italia nell'attuale periodo di programmazione in quasi tutte le regioni l'attivazione del Bando giovani è stata sviluppata in “modalità pacchetto”, ossia con un approccio che permette di intervenire secondo una logica di progettazione integrata con altri interventi/misure dei Psr, quali a esempio: la misura Investimenti, la diversificazione, ecc.

I dati relativi l'analisi delle domande giovani presentate ci dicono che per la programmazione 2014-2020 (e fino a luglio 2020), sono state presentate 39.923 domande di Primo insediamento: il doppio rispetto agli insediamenti previsti a inizio periodo di programmazione e per l'intero settennio. Delle domande presentate, oltre la metà sono state respinte dalle regioni, con un mancato insediamento di oltre 21.000 giovani agricoltori. A questo si aggiungono, inoltre, i ritardi nei pagamenti per le domande ammesse che rappresentano sicuramente un ulteriore elemento su cui agire nel prossimo futuro.

Tali dati evidenziano, da una parte, il forte interesse dei giovani verso tale strumento e, dall'altra, l'inadeguatezza dei target previsti in fase di redazione dei Programmi di sviluppo rurale con un'ampia sottovalutazione di tale interesse, che ha portato oltre 1 giovane su 2 a non poter accedere all'intervento e che richiama una seria riflessione per il prossimo periodo di programmazione Post-2020.

Nel contesto descritto è dunque evidente la necessità di potenziare gli strumenti di supporto volti a favorire l'accesso dei giovani al settore agricolo ed arginare le difficoltà che quest'ultimi hanno per avviare le proprie idee imprenditoriali.

Una riflessione a parte merita il fatto che le criticità rilevate per l'avvio di imprese da parte dei giovani in agricoltura sono associate alla pressione burocratica, che finisce per generare un grave elemento di svantaggio soprattutto per un giovane che inizia il suo percorso imprenditoriale. Da un'indagine della Sezione di controllo degli Affari Comunitari ed Internazionali della Corte dei Conti emerge, infatti, che in Italia esiste una situazione a macchia di leopardo in termini di capacità di evadere le domande di sostegno ai giovani in agricoltura, con tempi che possono superare i due anni e mezzo.

Al problema della burocrazia si aggiungono le difficoltà relative all'accesso al credito e alla disponibilità di terreni che ostacolano le aspirazioni dei tanti giovani che vogliono lavorare in agricoltura. Su questo terreno, si innestano le iniziative portate avanti da Ismea a livello nazionale: in particolare, il Bando per l'insediamento di giovani in agricoltura, lo strumento Banca delle Terre agricole (Bta) e l'Autoimprenditorialità in agricoltura. Nel primo caso il regime di aiuto prevede l'erogazione di un premio in conto interessi fino a 70.000 euro per l'acquisto di aziende agricole ed è rivolto a giovani di età compresa tra i 18 e i 41 anni non compiuti che si insediano per la prima volta in agricoltura. Per l'individuazione dei beneficiari, oltre al rispetto delle condizioni di ammissibilità, è considerato l'ordine cronologico di presentazione delle domande (*click day*). Oltre al bando per l'insediamento dei giovani in agricoltura, Ismea mette a disposizione anche lo strumento dell'Autoimprenditorialità che prevede per le regioni del Sud (Resto al Sud) un contributo a fondo perduto del 35% e fino al 60% di mutuo a tasso zero dell'importo ammesso. A seguito delle novità introdotte con il Dl Semplificazioni, convertito con

## DOVE STA ANDANDO LA PAC

L'evoluzione della Pac tra il *Green deal*  
e l'emergenza Covid-19



Legge 120 del mese di settembre 2020, lo strumento Resto al Sud sarà esteso anche alle regioni del Nord generando in tal modo un'opportunità per i giovani in tutta Italia, con un contributo a fondo perduto del 35% e fino al 60% di mutuo a tasso zero.

Il quadro pocanzi descritto evidenzia il forte interesse dei giovani verso il settore agricolo e richiama la necessità di puntare sempre più sul ricambio generazionale con politiche strutturali in grado di contrastare le barriere di ingresso al settore primario: prime tra tutte, come si è detto, il peso della burocrazia, l'accesso alla terra e al credito.

## CAPITOLO 7

### La Pac nel biennio 2021-22: il regolamento transitorio

Il dibattito sulla Pac post-2020 ha accumulato una serie di ritardi, a seguito delle elezioni europee di maggio 2019, del conseguente insediamento del nuovo Parlamento e della ritardata entrata in carica della nuova Commissione europea, avvenuta il 1° dicembre 2019. A ciò si è aggiunta l'emergenza coronavirus e il lungo e tormentato iter di approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Come si è detto nel Capitolo 1, allo scopo di gestire la transizione tra la Pac 2014-2020 e la Pac post-2020, la Commissione aveva pubblicato, in data 31.10.2019, le proposte per creare un regime transitorio (Commissione, 2019b) per tutti gli strumenti della Pac: pagamenti diretti, Ocm e politica di sviluppo rurale (tabella 7.1).

Inizialmente il periodo transitorio doveva interessare un solo anno (il 2021), ma il 30 giugno 2020 è stato definitivamente sancito che la nuova Pac entrerà in vigore il 1° gennaio 2023 e, dunque, il regolamento transitorio durerà due anni (2021 e 2022).

**Tabella 7.1: Le tappe del regolamento transitorio**

31 Ottobre 2019	Proposta di regolamento transitorio da parte della Commissione europea.
6 Aprile 2020	Mandato del Consiglio alla Presidenza per i negoziati con il Parlamento europeo.
28 Aprile 2020	Votazione in seno alla Commissione agricoltura del Parlamento europeo.
15 Maggio 2020	Votazione in seduta plenaria del Parlamento europeo.
Maggio-Giugno 2020	Triloghi tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.
30 Giugno 2020	Accordo parziale in sede di trologo tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo per una durata biennale del regolamento transitorio.
21 Luglio 2020	Accordo politico in seno al Consiglio europeo sul Qfp 2021-2027.
Settembre-Novembre 2020	Conclusione dei triloghi.
10 Novembre 2020	Accordo politico parziale tra Consiglio e Parlamento europeo per anticipo e integrazione risorse sviluppo rurale Ngeu nel regolamento transitorio.
27 Novembre 2020	Accordo informale tra Consiglio e Parlamento sulla totalità del testo del regolamento transitorio come modificato con gli accordi parziali.
Dicembre 2020	Approvazione formale definitiva e pubblicazione del regolamento transitorio.
Dicembre 2020	Scelte nazionali sul regolamento transitorio della Pac 2021-2022.

Fonte: nostra elaborazione

#### 7.1. Regolamento transitorio e Qfp

Il testo del regolamento transitorio, dopo la proposta della Commissione del 31.10.2019, ha avuto un lungo e rilevante iter decisionale, che lo ha portato ad essere un punto fondamentale della nuova Pac post-2020. Il 30 giugno 2020 gli Eurodeputati e la Presidenza croata del Consiglio avevano licenziato un testo con importanti emendamenti; poi, il 10 novembre 2020 è stato successivamente modificato con l'integrazione del pacchetto di risorse aggiuntive Ngeu per lo sviluppo rurale affinché possano essere disponibili a partire dal 2021.

Il regolamento transitorio è una delle proposte collegate al Qfp 2021-2027 che, come tutte le altre disposizioni con implicazioni di bilancio, dopo l'accordo politico del 21 luglio 2020, ha dovuto attendere l'approvazione formale del Qfp. Il testo finale sarà poi ufficialmente approvato sia dal Parlamento che dal Consiglio dell'Ue, prima di lasciare spazio alle scelte nazionali.

## 7.2. Pagamenti diretti

Dal punto di vista giuridico, si conferma il regime del regolamento (Ue) n. 1307/2013, per cui il sistema attuale dei pagamenti diretti (pagamento di base, pagamento *greening*, pagamento giovani agricoltori, pagamento accoppiato, pagamento piccoli agricoltori) sarà mantenuto per gli anni di domanda Pac 2021 e 2022.

I titoli all'aiuto sono prorogati per il 2021 e il 2022 ma il regolamento transitorio dispone che gli Stati membri possano continuare a utilizzare, anche negli anni 2020, 2021 e 2022, il meccanismo di convergenza interna che invece l'attuale regolamento 1307/2013 prevede si fermi al 2019<sup>27</sup>. Più in particolare, gli Stati membri possono decidere che ai titoli detenuti dagli agricoltori al 31 dicembre 2019 di importo superiore al valore unitario nazionale nel 2020 sia applicata una riduzione tra la differenza tra il valore di tali titoli e il valore medio unitario nazionale o regionale dell'anno 2020. Pertanto, la convergenza per il 2020 potrà essere applicata retroattivamente e il processo di convergenza potrà proseguire per gli anni 2021 e 2022.

## 7.3. Ocm unica

Per quanto riguarda l'Ocm unica (Reg. 1308/2013), il regolamento transitorio autorizza la proroga di tutti i regimi di sostegno (olio di oliva, ortofrutta, vitivinicolo, apicoltura) fino all'entrata in vigore della nuova Pac.

Per l'olio di oliva i programmi di attività in vigore per il periodo compreso tra il 1° aprile 2018 e il 31 marzo 2021 saranno seguiti da nuovi programmi di attività applicabili dal 1° aprile 2021 al 31 dicembre 2022.

Nel settore degli ortofrutticoli, i programmi operativi che non hanno raggiunto la durata massima di cinque anni possono essere prorogati fino al 31 dicembre 2022, per una durata massima di tre anni. I programmi nazionali elaborati per il periodo dal 1° agosto 2019 al 31 luglio 2022 sono prorogati e si concludono il 31 dicembre 2022. Gli Stati membri modificano i loro programmi nazionali per tener conto di tale proroga.

I regimi di aiuto nel settore vitivinicolo sono prolungati fino al 16 ottobre 2023. Inoltre, c'è un'importante novità sulla validità dei vecchi diritti di impianto dei vigneti: gli Stati membri che hanno consentito ai produttori di presentare richieste di conversione dei diritti di impianto fino al 31 dicembre 2020, non ancora utilizzati, possono essere autorizzati a prorogare il termine per la presentazione di tali richieste al 31 dicembre 2022. L'ultima data per la validità di tali autorizzazioni convertite dovrebbe essere adattata di conseguenza e dovrebbe pertanto concludersi al più tardi entro il 31 dicembre 2025.

Infine, i programmi nazionali esistenti per l'apicoltura elaborati per un periodo compreso tra il 1° agosto 2019 e il 31 luglio 2022 possono essere prorogati fino al 31 dicembre 2022.

## 7.4. Sviluppo rurale: proroga dei Psr attuali

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, gli attuali Psr possono essere prorogati sino al 31 dicembre 2022 e le misure da essi previste si baseranno sulle norme e sugli strumenti attuali. Tuttavia, l'estensione dei Psr contempla la possibilità di presentare una richiesta di modifica di un programma di sviluppo rurale per gli anni 2021 e 2022, mantenendo invariata la quota complessiva del contributo di spesa del Feasr.

---

<sup>27</sup> La convergenza interna è iniziata nel 2015 per avvicinare gradualmente i titoli storici alla media nazionale di 217,64 euro/ha, con una riduzione dei titoli di valore più alto e un aumento di quelli di valore più basso.

Dal punto di vista finanziario ci sono due opzioni:

- i Psr che a causa della mancanza di risorse finanziarie non sono in grado di assumere nuovi impegni giuridici, possono prorogare i loro programmi di sviluppo rurale fino al 31 dicembre 2022, finanziandoli con la corrispondente dotazione di bilancio del nuovo Qfp per l'anno 2021 e 2022; in altre parole, c'è un anno in più, sia per gli impegni di spesa (dal 2020 al 2022) sia per l'erogazione delle spese (dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2025), in base alla regola "n+3";
- i Psr che invece hanno ancora disponibilità di fondi degli anni precedenti o che decidono di non avvalersi della possibilità di estendere i loro programmi di sviluppo rurale, possono trasferire la dotazione di bilancio per il 2021 e 2022 alle dotazioni finanziarie per gli anni dal 2023 al 2025.

Le spese a favore dei beneficiari relative a impegni pluriannuali continueranno ad essere ammissibili anche dopo il 2021, con due possibili modalità:

- i Psr possono aprire nuovi bandi e nuovi impegni per un periodo più breve di 1-3 anni (anziché 5 anni); i Psr possono anche stabilire un periodo più lungo sulla base della natura degli impegni (es. per le misure agroambientali e climatiche, l'agricoltura biologica e il benessere degli animali);
- i Psr possono prevedere una proroga, non superiore a un anno, degli impegni dopo la scadenza del periodo iniziale, a decorrere dal 2021.

## **7.5. Gestione del rischio**

L'applicazione dello strumento di stabilizzazione del reddito (Ist) e dei fondi di mutualizzazione, prevede la possibilità per lo Stato membro di attivare il sostegno in seguito al calo del 20% del reddito o della produzione (e non il 30% come attualmente).

Questa modifica risolve un refuso giuridico del regolamento Omnibus (Reg. 2017/2393), che aveva ridotto la soglia dal 30% al 20%, eccetto che per gli Ist e i fondi di mutualizzazione. Essa facilita l'accesso alle compensazioni per gravi riduzioni del reddito e per perdite causate da eventi climatici avversi, focolai di malattie animali o vegetali o infestazioni di parassiti, in allineamento a quanto già previsto con il regolamento Omnibus per gli altri strumenti di gestione del rischio.

## **7.6. Sviluppo rurale e Ngeu**

Lo strumento dell'Unione europea per la ripresa (Ngeu) ha previsto 7,5 miliardi di euro a prezzi costanti per la politica di sviluppo rurale (8,2 miliardi a prezzi correnti). Tali risorse si aggiungono allo stanziamento ordinario per lo sviluppo rurale e sono finalizzate a "Misure di sostegno per riparare l'impatto della pandemia di Covid-19 sull'agricoltura e lo sviluppo rurale e preparare la ripresa dell'economia".

L'obiettivo è l'introduzione di cambiamenti strutturali nelle zone rurali, in linea con il *Green deal* europeo, per raggiungere gli ambiziosi obiettivi climatici e ambientali della "Strategia sulla Biodiversità" e della "Strategia Farm to fork".

Le risorse del Ngeu per lo sviluppo rurale (8,2 miliardi di euro a prezzi correnti) dovevano essere inserite nella programmazione della nuova Pac; tuttavia, poiché essa entrerà in vigore solamente dal 1° gennaio 2023 e tenendo conto che la ripresa economica dalla pandemia ha bisogno di finanziamenti immediati, le Istituzioni Ue (Parlamento, Consiglio e Commissione) hanno deciso di introdurre questo stanziamento nel regolamento transitorio, in modo da

renderlo utilizzabile nel 2021 e 2022<sup>28</sup>. In seguito a tale anticipo l'importo iniziale di 8,2 miliardi di euro è stato ridotto a 8,07 miliardi di euro per adeguamenti tecnici annuali per deflazione.

Questa soluzione consentirà di utilizzare la dotazione finanziaria di 8,07 miliardi di euro nei Psr per le annualità 2021 e 2022. In dettaglio si tratta di 2,388 miliardi per il 2021 (30%) e 5,683 miliardi per il 2022 (70%).

La quota destinata all'Italia di tale stanziamento Feasr (Fondo europeo agricolo per lo Sviluppo rurale) è di 910,6 milioni di euro, di cui 269,4 milioni per il 2021 e 641,2 milioni per il 2022, a cui aggiungere il cofinanziamento nazionale. Si tratta di una dotazione aggiuntiva che, con il cofinanziamento nazionale, accresce la dotazione ordinaria dei Psr (2,998 miliardi di euro di quota Feasr, più il cofinanziamento nazionale).

In sintesi, i Psr italiani potranno beneficiare, nel 2021, di un ammontare complessivo di risorse pari a 1,918 miliardi di euro annui di quota Feasr (1.648,6 di dotazione ordinaria + 269,4 di dotazione Ngeu), che può arrivare a 3,836 miliardi di euro con il cofinanziamento nazionale); nel 2022 le risorse complessive ammonteranno a 1,991 miliardi di euro annui di quota Feasr (1349,9 di dotazione ordinaria + 641,2 di dotazione Ngeu), che possono arrivare a 3,982 miliardi di euro con il cofinanziamento nazionale. Riguardo a quest'ultimo, tuttavia, va sottolineato che le risorse Ue della dotazione Ngeu possono essere utilizzate senza l'obbligo di cofinanziamento che, in un periodo di carenza di risorse nazionali, potrebbe ritardare l'uso dei fondi messi a disposizione dall'Ue, rendendo vani tutti gli sforzi per anticipare al 2021 (tramite il regolamento transitorio) l'uso delle risorse previste dal 2023.<sup>29</sup>

Le risorse aggiuntive Ngeu sono attribuite agli Stati membri con destinazione specifica e contabilizzate separatamente dalle risorse Feasr ordinarie con la seguente ripartizione:

Il 37% delle risorse devono essere utilizzate per le seguenti misure:

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

Il 55% delle risorse devono essere utilizzate per le seguenti misure:

- a) giovani agricoltori: sostegno per gli aiuti all'avviamento di aziende agricole che contribuiscono a una ripresa resiliente, sostenibile e digitale;

---

<sup>28</sup> L'introduzione nel regolamento transitorio dello stanziamento dello sviluppo rurale del Ngeu è stata votata dalla Comagri il 12 ottobre 2020, poi adottata dal trilatero tra Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dei ministri agricoli del 10 novembre 2020.

<sup>29</sup> La richiesta di poter utilizzare la dotazione Ue del Ngeu senza il cofinanziamento nazionale obbligatorio deriva dalla posizione adottata dai Ministri dell'agricoltura in Consiglio.



- b) investimenti: misure che promuovono lo sviluppo economico e sociale nelle zone rurali e contribuiscano a una ripresa economica resiliente, sostenibile e digitale in linea, tra l'altro, con gli obiettivi agro-climatici, e in particolare:
- filiere corte e mercati locali;
  - efficienza delle risorse, comprese agricoltura intelligente e di precisione, innovazione, digitalizzazione e modernizzazione dei macchinari e delle attrezzature di produzione;
  - condizioni di sicurezza sul lavoro;
  - energie rinnovabili, circolare e bioeconomia;
  - accesso a tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) di alta qualità nelle zone rurali.

L'8% delle risorse possono essere utilizzate da ciascuno Stato membro per il sostegno delle misure dei loro programmi di sviluppo rurale rispettando i requisiti minimi ambientali.

Le decisioni sul regolamento transitorio prevedono anche l'aumento del massimale per gli aiuti all'avviamento di imprese del Fondo di sviluppo rurale per i giovani agricoltori da 70.000 a 100.000 euro.

Inoltre, l'accordo prevede che gli investimenti effettuati da agricoltori e trasformatrici alimentari che contribuiscono a una ripresa economica sostenibile e digitale possono essere sostenuti fino a un livello del 75% dei costi sostenuti.

Dopo la pubblicazione del regolamento transitorio, in Italia la responsabilità passa al Mipaaf e alle Regioni che dovranno aggiornare i loro Psr, includendo interventi coerenti con la strategia del *Green deal* europeo, ovvero per gli obiettivi climatico-ambientali e l'innovazione.

Le scelte delle Regioni saranno decisive; gli agricoltori avranno un'ampia possibilità di ottenere sostegni per investimenti *green*, azioni e progetti di sostenibilità ambientale, con risvolti anche occupazionali.

### **7.7. Implicazioni per gli agricoltori**

Il regolamento transitorio, in sintesi, garantisce continuità nella concessione del sostegno, con qualche adattamento, fino all'entrata in vigore della nuova Pac nel 2023. Esso si configura come una proroga della Pac 2014-2020 per gli anni 2021 e 2022, che implica alcune importanti conseguenze per gli agricoltori:

- gli attuali titoli e gli attuali pagamenti diretti si utilizzeranno anche per la domanda della Pac 2021 e 2022 e saranno soggetti alla convergenza interna;
- il sostegno alle Ocm vitivinicolo, ortofrutticolo, olio di oliva e apicoltura prosegue anche nel 2021 e 2022;
- le misure della politica di sviluppo rurale saranno valide anche nel 2021 e 2022; i Psr potranno aprire nuovi bandi e nuovi impegni agroambientali.

Per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, le Regioni avranno la possibilità di assumere nuovi impegni ed emanare nuovi bandi per il 2021 e 2022 sulla base delle misure "vecchie" dei Psr esistenti; inoltre avranno la possibilità di utilizzare le risorse del Ngeu per conseguire gli obiettivi delle nuove strategie dell'Ue (*Green deal, Farm to fork, Biodiversità*).

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Agea, (2019), *Riforma Pac – Articolo 12 del Reg. (UE) n. 639/2014 – Calcolo del valore medio nazionale del sostegno diretto per ettaro – Campagna 2019*, Circolare n.71158.

Bastioli C., (2019), *Bioeconomia per la rigenerazione territoriale*, Dissertazione realizzata in occasione del conferimento del Dottorato di Ricerca ad Honorem in Ingegneria Civile, Chimica, Ambientale e dei Materiali, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

Bellieni M., Brenna S., Caserini S., Acutis M., Perego A., Schillaci C., Farina R., Miglietta F., Vitullo M., (2017), "Il contributo dello stoccaggio di carbonio nei suoli agricoli alla mitigazione del cambiamento climatico", *Ingegneria dell'Ambiente*, Vol. 4 n. 2.

Commissione europea, (2017), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Bruxelles, 713 final.

Commissione europea, (2018a), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti: Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, Bruxelles, 773 final.

Commissione europea, (2018b), *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della Pac) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (Feaga) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il regolamento (Ue) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Ue) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, Bruxelles, 392 final.

Commissione europea, (2019a), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Il Green deal europeo*, Bruxelles, 640 final.

Commissione europea, (2019b), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (Feaga) nell'anno 2021 e che modifica i regolamenti (Ue) n. 228/2013, (Ue) n. 229/2013 e (Ue) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la loro distribuzione nell'anno 2021 e i regolamenti (Ue) n. 1305/2013, (Ue) n. 1306/2013 e (Ue) n. 1307/2013 per quanto riguarda le loro risorse e la loro applicabilità nell'anno 2021*, Bruxelles, 581 final.

Commissione europea, (2020a), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Una strategia Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 381 final.

Commissione europea, (2020b), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 380 final.

Corte dei conti europea, (2017), *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, Relazione speciale, Luxembourg, n.21.

Daugbjerg C., (2009) "Sequencing in public policy: the evolution of the Cap over a decade", *Journal of European Public Policy*, 16.3, 395-411.

- Diacono M., Montemurro F., (2010), "Long-term effects of organic amendments on soil fertility. A review", *Agronomy for Sustainable Development*, Springer Verlag/Edp Sciences/Inra, 2010, 30 (2), ff10.1051/agro/2009040ff. ffhal-00886539.
- D'Avino L., Di Bene C., Farina R., Razza F., (2020), "Introduction of Cardoon (*Cynara cardunculus* L.) in a Rainfed Rotation to Improve Soil Organic Carbon Stock in Marginal Lands", *Agronomy*, 10(7):946.
- Erjavec, E., Lovec, M., Juvancic, L., Sumrada, T., Rac, I., Jongeneel, R.A., Silvis, H., Poppe, K., García Azcárate, T., (2018), *Research for Agri Committee – The Cap Strategic Plans beyond 2020: appraisal of the Ec legislative proposals*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.
- European Commission, (2019), *The post-2020 Common Agricultural Policy: Environmental benefits and simplification*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/cap-post-2020-enviro-benefits-simplification\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-enviro-benefits-simplification_en.pdf).
- European Commission, (2020), *Commission staff working document: Analysis of links between Cap Reform and Green deal*, Brussels, 93 final.
- European Court of Auditors, (2017), *Rural Development Programming: Less complexity and more focus on results needed*, Special report, Luxembourg, n. 16
- Favoio E., Hogg D., (2008), "The potential role of compost in reducing greenhouse gases", *Waste Management & Research*, 26(1), 61-69.
- García Azcárate T., Folkson C., (2020), "The new delivery model of the Cap: Some relevant issues", *Economía Agraria y Recursos Naturales-Agricultural and Resource Economics*, 20.1, 149-167.
- Kirylyuk-Dryjska E., Baer-Nawrocka A., (2019), "Reforms of the Common Agricultural Policy of the Eu: Expected results and their social acceptance", *Journal of Policy Modeling*, 41, 607-622. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpmod.2019.01.003>.
- Kyoto Club e Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile, (2016), *Italy Towards Zero Organic Waste to Landfill*.
- Lal R., (2004), "Soil carbon sequestration to mitigate climate change", *Geoderma*, 123, 1-22.
- Marandola D., Vanni F., (2019), "Le sfide della nuova architettura verde della Pac post 2020", *Agriregionieuropa*, n. 56.
- Matthews A., (2018), "Evaluating the legislative basis for the new Cap Strategic Plans", *Cap Reform blog*.
- Meena D., Yadav R.K., Narjary B., Gajender Yadav, Jat H.S., Sheoran P., Meena M.K., Antil R.S., Meena B.L., Singh H.V., Meena Vijay Singh, Rai P.K., Avijit Ghosh, Moharana P.C., (2019), "Municipal solid waste (Msw): Strategies to improve salt affected soil sustainability: a review", *Waste Management*, Vol. 84, 38-53.
- Meredith S., and Hart K., (2019), *Cap 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits*, Report for Ifoam Eu by IEEP, Bruxelles.
- Mondini C., Coleman K., Whitmore A.P., (2012), "Spatially explicit modelling of changes in soil organic C in agricultural soils in Italy, 2001–2010: Potential for compost amendment, Agriculture", *Ecosystems and Environment*, 153/2012, 24 – 32.
- Razza F., D'Avino L., L'Abate G., Lazzeri L. (2018) "The Role of Compost in Bio-waste Management and Circular Economy", *Designing Sustainable Technologies, Products and Policies*, 133-143.

## DOVE STA ANDANDO LA PAC

L'evoluzione della Pac tra il *Green deal*  
e l'emergenza Covid-19



Smith P., Martino D., Cai Z., Gwary D., Janzen H., Kumar P., McCarl B., Ogle S., O'Mara F., Rice C., Scholes B., Sirotenko O., Howden M., McAllister T., Pan G., Romanenkov V., Schneider U., Towprayoon S., Wattenbach M., Smith J., (2008), "Greenhouse gas mitigation in agriculture", *Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Biological sciences*, 363(1492), 789-813.