



## VERSO UNA POLITICA AGRICOLA COMUNE DOPO IL 2020

La riforma della politica agricola comune (PAC), elaborata nel 2013, è entrata in vigore nel 2015. Le istituzioni europee si sono impegnate ad adottare una nuova riforma, tenendo conto del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, entro la fine del periodo in corso (2020).

### BASE GIURIDICA

Proposte legislative concernenti la PAC oltre il 2020 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 e 0394 del 1° giugno 2018] e proposta che stabilisce il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 [COM(2018)0322 del 2 maggio 2018].

### ATTUAZIONE DELLA PAC 2014-2020

I regolamenti di base della nuova PAC sono stati pubblicati nel dicembre 2013. Nel corso del 2014 gli Stati membri hanno dovuto operare scelte cruciali, in considerazione della diversità delle modalità di applicazione del nuovo sistema di pagamenti diretti e dei margini di manovra che tale sistema concede loro. La maggior parte degli Stati membri, tranne uno (Germania), ha utilizzato l'opzione dei pagamenti accoppiati con aliquote molto diverse; otto di essi hanno deciso di applicare il pagamento redistributivo e, infine, quindici Stati membri hanno applicato il regime per i piccoli agricoltori. Per quanto concerne il «pagamento di inverdimento», cinque Stati membri hanno dato agli agricoltori la possibilità di adempiere ad alcuni dei loro obblighi, applicando pratiche equivalenti. Inoltre, le scelte delle aree di interesse ecologico variano notevolmente all'interno dell'UE (la scelta più diffusa riguarda le superfici con colture che fissano l'azoto, utilizzate da tutti i paesi, tranne la Danimarca, mentre solo otto paesi hanno incluso le terrazze nel loro elenco). Inoltre, quindici paesi hanno trasferito taluni importi tra i due pilastri: il bilancio netto dei trasferimenti dal primo pilastro verso il secondo ha raggiunto circa 4 miliardi di EUR su tutto il periodo.

Per quanto concerne il secondo pilastro, la Commissione ha approvato, tra dicembre 2014 e dicembre 2015, tutti i 118 programmi di sviluppo rurale elaborati dai 28 Stati membri. Venti Stati membri hanno scelto di attuare un solo programma nazionale e otto hanno scelto di utilizzare più di un programma (ciò ha permesso, ad esempio, di tenere meglio conto della loro struttura geografica o amministrativa) (cfr. scheda [3.2.6](#)).



## VERSO UNA PAC DOPO IL 2020

I lavori sulla PAC per il periodo successivo al 2020 sono iniziati sotto la presidenza olandese del Consiglio in occasione di una riunione informale svoltasi nel maggio 2016. Le successive presidenze del Consiglio hanno proseguito tale percorso avviando una riflessione sulle principali sfide da affrontare nell'ambito del settore agricolo (pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, cambiamenti climatici e risorse idriche, gestione dei rischi e ruolo dei pagamenti accoppiati, ecc.).

La Commissione, da parte sua, ha istituito nel gennaio 2016 un gruppo di lavoro con il compito di riflettere sul futuro della politica dei mercati agricoli; tale gruppo ha presentato la sua relazione finale nel novembre 2016. Per quanto riguarda il secondo pilastro, la conferenza «Cork 2.0» del settembre 2016 ha portato all'adozione di una dichiarazione che evidenzia dieci orientamenti chiave per il futuro della politica di sviluppo rurale in Europa.

In occasione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione ha adottato, il 14 settembre 2016, una proposta legislativa «omnibus» che ha un impatto su numerose politiche europee [COM (2016)0605], compresa la PAC. In linea di principio, l'obiettivo era introdurre adeguamenti tecnici negli atti di base in vigore al fine di semplificare gli strumenti esistenti. Alla fine, su impulso del Parlamento europeo, tale operazione è divenuta una vera e propria mini-riforma della PAC. Il Parlamento europeo ha preso spunto dalle raccomandazioni del gruppo di lavoro sui mercati per presentare emendamenti supplementari al fine di migliorare i meccanismi in vigore. In ottobre è stato raggiunto un accordo con il Consiglio e il testo è stato pubblicato nel dicembre 2017 [regolamento (UE) 2017/2393, GU L 350 del 29.12.2017]. I miglioramenti approvati riguardano l'ambito di azione delle organizzazioni dei produttori, il rafforzamento delle assicurazioni agricole e degli strumenti di stabilizzazione del reddito, le norme sui pagamenti di inverdimento e sui versamenti ai giovani agricoltori, e la definizione di «agricoltore in attività» (che consente agli Stati membri un'applicazione molto flessibile).

Nel febbraio 2017, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sul futuro della PAC, terminata nel maggio 2017. Il 29 novembre 2017 ha quindi presentato una comunicazione dal titolo «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» [COM(2017)0713]. Essa, che si è mantenuta vaga dal punto di vista operativo, ha posto l'accento sulla governance agricola, annunciando un cambiamento radicale nel modello di attuazione della PAC. Una relazione di iniziativa del Parlamento europeo (relazione Dorfmann) riguardante la comunicazione della Commissione è stata seguita da una risoluzione approvata in Aula il 30 maggio 2018 [P8\_TA(2018)0224].

## IL CONTESTO DELLA RIFORMA DELLA PAC PER IL PERIODO SUCCESSIVO AL 2020

La riforma della PAC del 2013 è stata decisa in un periodo di piena recessione. Da allora il contesto economico e istituzionale è cambiato. La crescita è ripresa, ma rimane molto debole. Inoltre, gli sviluppi geopolitici hanno accresciuto l'incertezza



dei mercati (uscita del Regno Unito dall'Unione europea nel gennaio 2020, crisi del partenariato tradizionale UE-USA dopo l'elezione del presidente Trump. D'altro canto, stiamo assistendo a una stagnazione del multilateralismo commerciale senza che gli accordi bilaterali che si moltiplicano riescano a smorzare le tendenze protezionistiche e i conflitti commerciali. Emergono infine nuove sfide legate ai cambiamenti climatici e alla sostenibilità, che accompagnano l'entrata in vigore dell'accordo di Parigi (COP 21) e il rispetto degli impegni delle Nazioni Unite a favore dello sviluppo sostenibile, mentre le innovazioni tecnologiche, e in particolare la rivoluzione digitale, hanno un impatto significativo sulla produzione, la trasformazione e la distribuzione dei prodotti alimentari.

## **PROPOSTE LEGISLATIVE RELATIVE ALLA PAC PER IL PERIODO SUCCESSIVO AL 2020**

La proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 [COM(2018)0322 del 2 maggio 2018] ha definito il bilancio agricolo del futuro. Sebbene l'Unione continui a destinare una quota significativa del suo bilancio all'agricoltura (28,5% del totale del periodo) (cfr. scheda [3.2.10](#), tabella I), si possono osservare tagli molto significativi in termini reali (-15%), a causa dell'uscita del Regno Unito (contributore netto al bilancio dell'UE) e delle esigenze di finanziamento derivanti dalle nuove priorità dell'Unione (migrazione, frontiere esterne, economia digitale, trasporti). La dotazione agricola ammonta a 324,2 miliardi di EUR a prezzi costanti 2018, il che va confrontato con il bilancio precedente del periodo 2014-2020, tolte le spese per il Regno Unito (cfr. scheda [3.2.10](#), tabella I, colonna 1). Il primo pilastro continua a prevalere [Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), 78,4%], anche se con una diminuzione dell'11%, mentre la diminuzione maggiore si registra per lo sviluppo rurale che scende del 28%.

Sulla base del nuovo QFP, la Commissione ha presentato tre proposte di regolamento che definiscono il quadro legislativo della PAC per il periodo 2021-2027 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 e 0394 del 1° giugno 2018]. Al centro della riforma si trova il modello di attuazione della PAC, centrato sui risultati e sulla sussidiarietà, che investe gli Stati membri di un ruolo decisamente più importante nella realizzazione degli interventi agricoli. In futuro, l'Unione dovrebbe fissare i parametri fondamentali (obiettivi della PAC, requisiti di base, principali tipi di intervento del primo e del secondo pilastro), mentre gli Stati membri dovrebbero elaborare piani strategici pluriennali al fine di conseguire gli obiettivi specifici e quantificati stabiliti di comune accordo.

La futura PAC si concentrerà su nove obiettivi che riflettono la sua multifunzionalità economica, ambientale e socioterritoriale. Essa conserverebbe i suoi due pilastri e i due fondi agricoli destinati al sostegno dei programmi nazionali in funzione di una serie di misure scelte secondo un approccio integrato. In ogni caso, i pagamenti diretti (disaccoppiati e accoppiati) rimarrebbero gli elementi prioritari della nuova PAC.

Oltre alla nuova governance della PAC, gli altri punti significativi delle proposte di riforma sono:

- per ciò che riguarda il primo pilastro, la redistribuzione del sostegno diretto è caratterizzata da nuovo slancio: la Commissione propone una riduzione dei



pagamenti a partire da 60 000 EUR e un massimale obbligatorio per gli importi superiori a 100 000 EUR per azienda agricola. Inoltre, i programmi settoriali d'intervento sono trasferiti dall'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) ai nuovi piani strategici nazionali;

- la nuova architettura verde, affidata alle autorità nazionali, è molto più flessibile in termini di progettazione e gestione. Essa presenterebbe tre componenti: la nuova condizionalità (obbligatoria, ma più flessibile nei dettagli); i programmi per il clima e l'ambiente (che sarebbero finanziati dal FEAGA e che sostituirebbero i pagamenti di inverdimento esistenti) e le misure agroambientali e climatiche [finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)];
- per quanto concerne il secondo pilastro: il FEASR non è più un fondo strutturale nell'ambito del quadro comune della politica di coesione; il tasso di cofinanziamento è ridotto di dieci punti; la Commissione sta concentrando gli interventi a fini di semplificazione, benché alcune misure perdano di visibilità (ad esempio le attività agricole favorevoli all'ambiente); infine, le norme del programma Leader rientrano nell'ambito della politica di coesione, anche se il suo finanziamento è garantito dal bilancio agricolo.

## I DIBATTITI IN CORSO

Le prime reazioni alle proposte della Commissione mostrano un ampio consenso sugli obiettivi proposti, ma evidenziano notevoli differenze in termini di mezzi impiegati per raggiungere tali obiettivi e per garantire una gestione più semplice e più efficace.

I principali punti di conflitto sono, in particolare: i tagli di bilancio previsti per la PAC nel periodo 2021-2027; l'ambito dei piani strategici nazionali, che potrebbero essere molto diversi e non conseguire gli obiettivi fissati a livello europeo (soprattutto a livello ambientale); l'imposizione di un massimale obbligatorio per ciò che riguarda gli aiuti, che è stato considerato troppo oneroso per la maggior parte degli Stati membri e delle loro organizzazioni professionali, favorevoli piuttosto a una soluzione facoltativa; il livello e il ritmo della convergenza esterna degli aiuti diretti (sette Stati membri hanno chiesto un'accelerazione dell'armonizzazione del sostegno per ettaro a livello dei 27 paesi dell'UE, ma otto Stati membri si oppongono fermamente a tale impostazione); gli oneri amministrativi derivanti dai nuovi requisiti in materia di performance; infine, viene messo in dubbio l'ambito di applicazione di alcuni atti delegati e di esecuzione proposti, in particolare perché essi potrebbero andare al di là delle competenze di gestione della Commissione.

Va osservato che, in mancanza di un accordo a livello finanziario, la riforma della PAC non potrà essere adottata, a causa delle dimensioni, in termini di bilancio, degli strumenti agricoli. Come previsto, le profonde divergenze di opinioni esistenti in relazione al futuro quadro di bilancio hanno avuto effetto sui negoziati agricoli. Nel dicembre 2019 la presidenza finlandese del Consiglio ha cercato di raggiungere un compromesso sul livello complessivo del quadro finanziario 2021-2027 e sulla ripartizione della spesa tra le politiche tradizionali dell'Unione (PAC, coesione) e le nuove priorità. La proposta comprendeva la riduzione della dotazione finanziaria pluriennale fino all'1,07% del reddito nazionale lordo (RNL) europeo, rafforzando nel



contempo il bilancio dello sviluppo rurale con 10 miliardi (cfr. scheda [3.2.10](#), tabella I, colonna 4). Non è stato raggiunto alcun accordo. Dopo questo primo fallimento, i capi di Stato e di governo dell'Unione si sono nuovamente riuniti il 20 e il 21 febbraio 2020. Il presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, ha presentato una proposta che, anche prevedendo un leggero aumento della dotazione totale per il periodo 2021-2027 rispetto al progetto della presidenza finlandese (all'1,074% dell'RNL), costituiva una diminuzione del 14% dell'importo complessivo stanziato per la PAC (cfr. scheda [3.2.10](#), tabella I, colonna 5). Dopo due giorni di discussioni, permanevano le condizioni irrinunciabili stabilite dai difensori della PAC e della politica di coesione, da un lato, e i paesi detti «frugali», sostenitori di un bilancio limitato all'1% dell'RNL, dall'altro. Davanti a tale constatazione, i rappresentanti dei 27 hanno concluso la discussione senza giungere a un accordo.

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il Parlamento europeo ha ribadito che il finanziamento della PAC dopo il 2020 deve essere mantenuto in termini reali [[P8\\_TA\(2018\)0449](#) del 14 novembre 2018] (cfr. scheda [3.2.10](#), tabella I, colonna 3). La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI) ha successivamente nominato i relatori per ciascun atto legislativo: on. Esther Herranz (gruppo del Partito popolare europeo) sulla nuova architettura della PAC; on. Ulrike Müller (gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa) sul nuovo regolamento trasversale; e on. Eric Andrieu (gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento europeo) sulla proposta modificata relativa all'OCM. Nel mese di aprile 2019, la commissione AGRI si è pronunciata in merito alle tre componenti delle proposte. Tra le modifiche approvate, le decisioni principali vertevano sui seguenti punti:

- con riguardo all'OCM: rafforzamento delle misure di controllo dell'offerta, nell'ambito del pacchetto latte; miglioramento delle regole di concorrenza con l'obiettivo di promuovere ulteriormente le organizzazioni dei produttori; e ampliamento degli strumenti di regolamentazione del settore vitivinicolo;
- con riguardo ai piani strategici: avvio nel 2022; conclusione della convergenza esterna degli aiuti per ettaro nel 2027; indirizzamento della dotazione finanziaria del primo pilastro (60% per il pagamento di base e per il pagamento redistributivo; 20% per il regime ecologico; 10 + 2% per il sostegno accoppiato; 3% per i regimi settoriali); dotazione finanziaria del secondo pilastro (a favore del 30% degli obiettivi ambientali e del 30% delle misure di investimento e di gestione dei rischi); massimale degli aiuti fissato a 100 000 EUR a meno che gli Stati membri non applichino un pagamento redistributivo del 10%; limitazione dei trasferimenti dal primo al secondo pilastro al 15% e al 5% dal secondo al primo pilastro;
- con riguardo al regolamento orizzontale: miglioramento del quadro comune per audit e controlli; riserva di crisi che beneficia di un finanziamento di 1,5 miliardi di EUR.

Dopo le elezioni europee del maggio 2019, i nuovi deputati al Parlamento hanno cominciato a rivedere le modifiche approvate dalla commissione AGRI nella legislatura precedente nell'ottica di chiudere la prima lettura nel giugno 2020.



L'ultima fase dei negoziati agricoli andrà a sovrapporsi alle discussioni relative al «Green Deal europeo» avviate l'11 dicembre 2019 dalla comunicazione della Commissione [COM(2019)0640]. Il Green Deal europeo prevede lo sviluppo di un modello di crescita sostenibile e climaticamente neutra entro il 2050 che avrà un notevole impatto sul sistema agroalimentare europeo. Entro marzo 2020 si attendono proposte specifiche in diversi settori, tra cui la biodiversità, le foreste, o i livelli di emissione di gas a effetto serra e compresa, in particolare, la strategia detta «Dal produttore al consumatore», con cui si intende migliorare la sicurezza alimentare, ridurre il consumo di pesticidi, fertilizzanti e antibiotici, sostenere l'innovazione agricola e migliorare le informazioni fornite ai consumatori. Le linee d'azione adottate nel quadro del Green Deal dovranno essere seguite da piani strategici nazionali che occorrerà presentare nel corso del 2021 e che saranno attuati, in linea di principio, a partire dal 2022.

Albert Massot  
02/2020

