GLI STRUMENTI DELLA PAC E LE LORO RIFORME

La presente nota tematica spiega la politica agricola comune (PAC) (3.2.1) ha conosciuto sei grandi riforme, le più recenti delle quali nel 2013 (per il periodo finanziario 2014-2020) e nel 2021 (per il periodo finanziario 2023-2027). L'ultima riforma e la nuova legislazione sono entrate in vigore nel gennaio 2023.

BASE GIURIDICA

— Gli articoli da 38 a 44 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabiliscono la PAC, i suoi obiettivi e l'organizzazione comune dei mercati agricoli e definiscono l'azione dell'UE nel settore dell'agricoltura.

— Il regolamento sui piani strategici della PAC del 2021 (regolamento (UE) 2021/2115) stabilisce norme dell'UE per il sostegno alle aziende agricole, con l'obiettivo di rafforzare il contributo dell'agricoltura agli obiettivi ambientali e climatici, sostenere meglio le aziende agricole più piccole e aumentare la flessibilità per gli Stati membri dell'UE. Il regolamento del 2024 che modifica il regolamento sui piani strategici della PAC (regolamento (UE) 2024/1468) allenta determinati requisiti ambientali, riduce gli oneri amministrativi per gli agricoltori ed esonera le piccole aziende agricole da controlli e sanzioni. Un'altra modifica del regolamento sui piani strategici della PAC adottata nel dicembre 2025 (regolamento (UE) 2025/2649) ha portato a un'ulteriore semplificazione e a un maggiore sostegno finanziario per le piccole aziende agricole (3.2.4).

— Il regolamento orizzontale della PAC del 2021 (3.2.5) (regolamento (UE) 2021/2116) stabilisce norme sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC. Tale regolamento è stato inoltre modificato dal regolamento (UE) 2024/1468 e dal regolamento (UE) 2025/2649 (3.2.5).

— Il regolamento del 2021 sull'organizzazione comune dei mercati (regolamento (UE) 2021/2117) prevede un'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e stabilisce le norme per i regimi di qualità dell'UE per i prodotti agricoli e alimentari, le indicazioni geografiche e l'etichettatura, nonché stabilisce misure specifiche per l'agricoltura nelle regioni ultraperiferiche dell'UE (3.2.6).

OBIETTIVI DELLA PAC E RELATIVE RIFORME

Gli obiettivi della PAC, sanciti dall'articolo 39 TFUE, sono i seguenti:

— incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando [...] un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;

— assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;

— stabilizzare i mercati;

— garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

— assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Le varie riforme che si sono succedute hanno consentito di adeguare i meccanismi impiegati dalla PAC per conseguire gli obiettivi stabiliti dal TFUE (3.2.1). L'ultima riforma del 2021 si concentra su 10 obiettivi specifici connessi agli obiettivi comuni dell'UE in materia di sostenibilità sociale, ambientale ed economica nell'agricoltura e nelle zone rurali.

RISULTATI OTTENUTI NELL'AMBITO DELLA RIFORMA DELLA PAC

A. La riforma del 1992: la grande svolta

Da quando è stata introdotta nel 1962, la PAC ha realizzato i suoi obiettivi garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Con la sua politica consistente in prezzi di sostegno molto elevati rispetto ai prezzi del mercato mondiale e con la garanzia di acquisto illimitata, la PAC ha iniziato a produrre un volume sempre maggiore di eccedenze alimentari. Al fine di contenere il crescente divario tra la domanda e l'offerta e tenere sotto controllo la spesa agricola, il Consiglio ha adottato una modifica radicale della PAC, sostituendo un sistema di protezione basato sui prezzi con un sistema di aiuti compensativi al reddito.

B. L'agenda 2000: una nuova tappa a integrazione della riforma del 1992

In seguito all'accordo raggiunto al termine del Consiglio europeo di Berlino del 24 e 25 marzo 1999, la riforma si è fondata essenzialmente su un nuovo allineamento dei prezzi interni ai prezzi mondiali, sull'introduzione da parte degli Stati membri del rispetto delle condizioni ambientali (ecocondizionalità, vale a dire che gli agricoltori dovevano osservare specifiche norme ambientali) per la concessione degli aiuti, sul rafforzamento delle misure socio-strutturali e di accompagnamento e sulla stabilizzazione di bilancio grazie alla definizione di un rigoroso quadro finanziario per il periodo 2000-2006.

C. La riforma di giugno 2003: verso una PAC fondata su aiuti disaccoppiati

Il 26 giugno 2003, a Lussemburgo, i ministri dell'agricoltura dell'Unione sono pervenuti a un accordo che, di fatto, ha operato una profonda riforma della PAC e ha introdotto una serie di nuovi principi e meccanismi:

— il disaccoppiamento degli aiuti rispetto ai volumi prodotti, al fine di orientare meglio le aziende in funzione del mercato e ridurre le distorsioni nella produzione e nel commercio agricoli. L'idea era quella di spezzare il legame tra i pagamenti agli agricoltori e il volume della produzione alimentare. Gli aiuti disaccoppiati sono divenuti ormai un pagamento unico all'azienda. Questo pagamento annuo fisso agli agricoltori non è legato ai volumi di produzione e mira a garantire la stabilità del reddito;

— la compatibilità con le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio, nella misura in cui il fine ultimo del disaccoppiamento degli aiuti era consentire l'inclusione del regime di pagamento unico nella "scatola verde", la categoria di sovvenzioni agricole che non distorce gli scambi commerciali (3.2.10);

— la ridistribuzione pubblica dei diritti di pagamento attribuiti alle aziende sulla base dei riferimenti storici mediante due meccanismi:

- la modulazione, che consente il trasferimento dei crediti tra i due pilastri della PAC per rafforzare lo sviluppo rurale;
- l'eventuale applicazione di un modello regionale di disaccoppiamento che consente l'armonizzazione dei pagamenti per ettaro attribuiti secondo criteri territoriali specifici;

— la disciplina finanziaria, principio sancito in seguito in un accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, in virtù del quale il bilancio del primo pilastro (per i pagamenti diretti e il sostegno al mercato) della PAC è stato congelato e sono stati imposti massimali annuali obbligatori;

— infine, nel 2007 è stata creata un'organizzazione comune unica dei mercati (regolamento unico OCM), volta a codificare i meccanismi di regolazione delle 21 organizzazioni comuni dei mercati (OCM) esistenti.

D. La "valutazione dello stato di salute" del 2009: il consolidamento del quadro della riforma del 2003

La "valutazione dello stato di salute", approvata dal Consiglio il 20 novembre 2008, ha rivisto un ampio ventaglio di misure attuate a seguito della riforma della PAC del 2003. Essa mirava a:

— rafforzare il disaccoppiamento totale degli aiuti mediante l'eliminazione progressiva degli ultimi pagamenti accoppiati alla produzione integrandoli nel regime del pagamento unico all'azienda;

— riorientare parzialmente i fondi del primo pilastro in favore dello sviluppo rurale grazie all'aumento del tasso di modulazione degli aiuti diretti;

— snellire le regole in materia di intervento pubblico e di controllo dell'offerta onde evitare di frenare la capacità degli agricoltori di reagire ai segnali del mercato.

E. La riforma del 2013: un approccio più completo e integrato

Le grandi linee della PAC per il periodo 2014-2020 riguardano:

— la conversione degli aiuti disaccoppiati in un sistema di sostegno multifunzionale. La fase del disaccoppiamento degli aiuti agricoli in favore di un sostegno generico ai redditi, avviata dal 2003, ha lasciato spazio a una fase di riaccoppiamento degli strumenti su obiettivi o funzioni specifiche. I pagamenti unici alle aziende sono stati sostituiti da un sistema di pagamenti per livelli o strati. I nuovi aiuti per ettaro erano esclusivamente riservati agli agricoltori attivi (3.2.7). Le dotazioni dei pagamenti diretti disponibili per ciascuno Stato membro sono state gradualmente adeguate, in modo che tutti potessero raggiungere un pagamento minimo per ettaro entro il 2019 (il processo della "convergenza esterna");

— il consolidamento di entrambi i pilastri della PAC: il primo pilastro, che finanzia gli aiuti diretti e le misure di mercato, integralmente a carico del FEAOG; il secondo pilastro, a favore dello sviluppo rurale, con un regime di cofinanziamento. La modulazione degli aiuti diretti a favore del secondo pilastro (per lo sviluppo rurale) è stata sostituita da una riduzione obbligatoria dei pagamenti di base a partire da 150 000 EUR ("degressività"). La flessibilità tra pilastri è stata incrementata: dal 2015 gli Stati membri possono infatti trasferire nei due sensi fondi inizialmente

stanziati (dal primo pilastro al secondo pilastro fino al 15 % e dal secondo al primo fino al 25 % per alcuni Stati) (3.2.7);

— il consolidamento degli strumenti dell'OCM unica, divenuti "reti di sicurezza", che intervengono soltanto in caso di crisi dei prezzi e di turbative dei mercati. È stata confermata l'abolizione di tutte le misure di controllo dell'offerta, come i limiti alla quantità di prodotti che gli agricoltori potevano produrre (ad esempio le quote latte per la produzione lattiera): il regime delle quote zucchero è scaduto nel settembre 2017 e i diritti di impianto di vigneti sono stati sostituiti da un sistema di autorizzazioni a partire dal 2016. Il nuovo regime lattiero senza quote, in vigore dal 2015, è stato preceduto dall'adozione di un mini-pacchetto "latte";

— un approccio più integrato, mirato e territoriale per lo sviluppo rurale. È stato previsto un migliore coordinamento delle misure rurali con il resto dei Fondi strutturali (3.1.1). È stata semplificata l'ampia gamma di strumenti esistenti nell'ambito del secondo pilastro della PAC per concentrarsi sul sostegno a favore della competitività, dell'innovazione, dell'agricoltura basata sulla "conoscenza", dell'inserimento dei giovani agricoltori, della gestione sostenibile delle risorse naturali e dello sviluppo territoriale equilibrato.

F. La riforma dopo il 2020: "orientamento verde" e forte enfasi sui risultati e sulle prestazioni

La riforma dopo il 2020, che determina la PAC per il periodo 2023-2027, è stata caratterizzata da un lungo processo che ha avuto inizio con la pubblicazione delle proposte legislative della Commissione nel giugno 2018 e si è concluso con l'adozione definitiva dei testi concordati nel dicembre 2021. La presentazione del piano relativo al Green Deal europeo, della strategia "Dal produttore al consumatore" e dalla strategia sulla biodiversità da parte della Commissione nel 2020 ha introdotto un ulteriore livello di complessità nei negoziati. Il pacchetto di riforme comprende tre regolamenti: il regolamento sui piani strategici della PAC (3.2.4), il regolamento orizzontale (3.2.5) e il regolamento OCM/modificativo (3.2.6).

La PAC 2023-2027 si concentra su 10 obiettivi specifici:

— garantire un reddito equo agli agricoltori;

— aumentare la competitività;

— migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare;

— agire per contrastare i cambiamenti climatici;

— tutelare l'ambiente;

— salvaguardare il paesaggio e la biodiversità;

— sostenere il ricambio generazionale;

— sviluppare aree rurali dinamiche;

— proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute;

— promuovere le conoscenze e l'innovazione.

La nuova PAC mira a costruire un sistema alimentare sostenibile, contribuendo in tal modo agli obiettivi del Green Deal, della strategia "Dal produttore al

consumatore" (3.2.9) e della strategia sulla biodiversità, proteggendo e rafforzando la varietà di piante e animali negli ecosistemi rurali. Per conseguire gli obiettivi del Green Deal, introduce una condizionalità rafforzata (collegando il sostegno diretto al reddito a pratiche agricole rispettose dell'ambiente), i regimi ecologici (pagamenti in aggiunta al sostegno di base a fronte di pratiche agricole volontarie rispettose dell'ambiente e del clima) e i piani strategici nazionali.

Ciascuno Stato membro è tenuto a redigere un piano strategico nazionale che descriva l'uso degli strumenti della PAC sulla base delle condizioni e delle esigenze attuali. I piani strategici nazionali rappresentano un nuovo modello di attuazione per la PAC, basato su una maggiore flessibilità per gli Stati membri, una riduzione degli oneri amministrativi e una protezione rafforzata dell'ambiente.

L'attuale PAC introduce un nuovo quadro annuale di monitoraggio e riesame, basato su una serie comune di indicatori, che impone agli Stati membri di monitorare i progressi compiuti rispetto ai target e di presentare una relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione. Un riesame semestrale dell'efficacia dell'attuazione dei piani strategici della PAC consentirà di valutare i progressi compiuti dagli Stati membri nel conseguimento dei loro target e degli obiettivi della PAC.

La spesa della PAC continua a essere finanziata mediante due fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia, che copre i pagamenti diretti e tutte le spese connesse al mercato, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, che finanzia le misure di sviluppo rurale. La nuova PAC sostiene gli agricoltori attraverso le seguenti misure e regimi:

- nell'ambito del primo pilastro:
  - sostegno di base al reddito per la sostenibilità;
  - pagamenti per i piccoli agricoltori;
  - sostegno complementare al reddito (per la sostenibilità e per i giovani agricoltori);
  - regimi ecologici (per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali);
  - sostegno accoppiato al reddito;
  - pagamenti specifici per coltura;
  - interventi settoriali;
- nell'ambito del secondo pilastro:
  - progetti inerenti allo sviluppo rurale.

G. La modifica della PAC

Il regolamento (UE) 2024/1468 ha introdotto una serie di modifiche alla PAC al fine di semplificare alcuni requisiti:

- i beneficiari della PAC non sono più tenuti a destinare almeno il 4 % dei seminativi, a livello di azienda agricola, a superfici o elementi non produttivi, ma gli Stati membri sono tenuti a offrire integrazioni, sotto forma di regimi ecologici, agli agricoltori che ritirano dalla produzione superfici per elementi non produttivi;

— gli Stati membri possono consentire agli agricoltori di utilizzare la diversificazione delle colture anziché la più impegnativa rotazione delle colture;

— gli Stati membri possono introdurre esenzioni da determinati requisiti, nonché deroghe temporanee in caso di condizioni meteorologiche estreme;

— le piccole aziende agricole non sono più soggette a controlli e sanzioni in materia di condizionalità;

— gli Stati membri possono esentare determinate colture, tipi di suolo o metodi colturali dal rispetto dei requisiti in materia di lavorazione del terreno, copertura del suolo e rotazione/diversificazione delle colture;

— è stata introdotta una procedura semplificata per consentire agli Stati membri di modificare i piani strategici nazionali della PAC.

Un secondo pacchetto di semplificazione della PAC, il regolamento (UE) 2025/2649, è entrato in vigore e ha introdotto alcuni cambiamenti per migliorare ulteriormente la semplificazione di determinati requisiti, tra cui:

— maggiore flessibilità nel mantenimento dei prati permanenti, imponendo che il rapporto tra prati permanenti e superficie agricola non diminuisca di oltre il 10 % rispetto al 2018, invece dell'attuale 5 %. Gli Stati membri sono autorizzati a prorogare da cinque a sette anni o più il periodo in cui i prati sono considerati permanenti;

— gli Stati membri possono compensare gli agricoltori per il rispetto dei requisiti volti a preservare le torbiere e le zone umide, non imponendo che i regimi ecologici e gli impegni agro-climatico-ambientali vadano oltre la condizionalità;

— permane il divieto di utilizzare pesticidi e fertilizzanti a meno di tre metri dai corsi d'acqua, ma gli Stati membri possono definire i corsi d'acqua in linea con la loro legislazione nazionale;

— le aziende agricole certificate interamente come biologiche e quelle certificate parzialmente come biologiche saranno automaticamente considerate conformi ad alcuni requisiti di condizionalità. Il sostegno all'agricoltura biologica attraverso gli impegni agro-climatico-ambientali può essere concesso per unità di bestiame adulto o per alveare;

— piccoli agricoltori: i pagamenti per i piccoli agricoltori sono aumentati da 1 250 EUR a 3 000 EUR. I beneficiari sono esentati dai requisiti di condizionalità ma potranno partecipare ai regimi ecologici;

— sviluppo imprenditoriale delle piccole aziende agricole: le piccole aziende agricole possono ricevere un pagamento forfettario fino a 75 000 EUR per lo sviluppo imprenditoriale;

— è stato creato un nuovo tipo di intervento per lo sviluppo rurale a favore degli agricoltori che hanno subito le conseguenze di calamità naturali, avversità atmosferiche o eventi catastrofici;

— controlli e verifiche sulle aziende agricole: gli Stati membri sono tenuti, "per quanto possibile e tenendo conto dei rischi associati", a non superare un massimo di un controllo in loco su un beneficiario nello stesso anno;

— verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione: questo tipo di obbligo di comunicazione è soppresso per alleggerire gli oneri amministrativi a carico degli Stati membri.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha globalmente sostenuto tutte le riforme della PAC. Pur concordando con la maggior parte degli orientamenti della Commissione per la riforma del 2003, il Parlamento si è dichiarato a favore di un disaccoppiamento parziale e ha respinto il concetto di degressività degli aiuti. D'altra parte, il Parlamento ha rinnovato la richiesta di una piena codecisione in materia di politica agricola, obiettivo raggiunto con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (1.1.5 e 3.2.1).

Per quanto riguarda il futuro della PAC dopo il 2013, le relative discussioni sono iniziate a livello parlamentare ancor prima della presentazione della comunicazione e delle proposte legislative della Commissione. L'8 luglio 2010 il Parlamento ha approvato una risoluzione sul futuro della PAC basata su una relazione di iniziativa. I deputati hanno fissato i loro assi prioritari della nuova PAC per il XXI secolo: la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, il commercio equo e solidale, il mantenimento dell'attività agricola nell'insieme dei territori dell'Unione, la qualità dei prodotti alimentari, la salvaguardia della biodiversità e la protezione dell'ambiente, la giusta remunerazione dei beni pubblici forniti dagli agricoltori e, infine, uno sviluppo rurale fondato sulla creazione di posti di lavoro "verdi". Queste priorità sono state confermate nella risoluzione del 23 giugno 2011 sulla comunicazione della Commissione sulla PAC verso il 2020.

Il Parlamento europeo ha emendato le proposte legislative sulla PAC dopo il 2013 e il testo così modificato è divenuto il mandato per i negoziati con il Consiglio (si vedano la decisione sui pagamenti diretti agli agricoltori, la decisione sul regolamento OCM unica, la decisione sul sostegno allo sviluppo rurale tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e la decisione sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC). Su tale base e dopo più di 40 triloghi informali tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, è stato raggiunto un accordo politico e il Parlamento si è espresso sui nuovi regolamenti agricoli il 20 novembre 2013, immediatamente dopo l'adozione del pacchetto finanziario 2014–2020.

I negoziati con il Consiglio sulla PAC dopo il 2020 sono iniziati il 10 novembre 2020 e sono proseguiti attraverso una serie di triloghi. Alla fine del giugno 2021 i negoziatori hanno raggiunto un accordo sulle tre proposte contenute nel pacchetto di riforma della PAC. L'accordo è stato approvato dai ministri dell'Agricoltura dell'UE il 28 giugno 2021, seguiti dai membri della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI) del Parlamento europeo il 9 settembre 2021. Il Parlamento ha votato le tre proposte del pacchetto di riforma della PAC durante la seconda tornata del novembre 2021.

Quando la Commissione ha presentato la sua proposta di regolamento che modifica il regolamento sui piani strategici della PAC e il regolamento orizzontale della PAC, nel 2024, il Consiglio l'ha approvata solo con modifiche tecniche e ha inviato una lettera formale alla presidenza della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI). Il 19 marzo 2024 la commissione AGRI ha discusso la proposta e l'11 aprile 2024, durante la sessione plenaria, i deputati al Parlamento europeo hanno votato a favore

dell'applicazione di una procedura d'urgenza. Il 15 aprile 2024 la commissione AGRI ha quindi votato la posizione consolidata del Consiglio e il Parlamento ha adottato il testo definitivo durante la seconda sessione plenaria dell'aprile 2024.

A seguito della proposta della Commissione del 2025 recante modifica del regolamento sui piani strategici della PAC e del regolamento orizzontale della PAC, i membri della commissione AGRI hanno presentato emendamenti alla proposta e hanno votato sul testo il 24 settembre 2025. Il testo modificato, che riflette la posizione del Parlamento per i prossimi negoziati di trilogo, è stato quindi approvato in Aula durante la prima tornata di ottobre 2025.

Il testo definitivo è stato approvato dal Parlamento e dal Consiglio rispettivamente il 16 dicembre 2025 e il 18 dicembre 2025. È stato firmato il 19 dicembre e pubblicato il 31 dicembre 2025. L'atto risultante, il regolamento (UE) 2025/2649 che modifica il regolamento sui piani strategici della PAC e il regolamento orizzontale della PAC, è entrato in vigore il 1º gennaio 2026.

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico "Sviluppo regionale, agricoltura e pesca" del Parlamento europeo. Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda alla pagina web della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

SARAH MADELEINE RÉGINE PIERRETTE COSTES / Lapo Nannucci
04/2026