I PAGAMENTI DIRETTI

La presente nota tematica spiega le modalità con cui l'Unione europea fornisce agli agricoltori una forma di sostegno al reddito, nota come "pagamenti diretti", che funge da rete di sicurezza e contribuisce ad aumentare la redditività delle aziende agricole. Descrive inoltre i vari regimi di pagamento e il relativo funzionamento nella pratica e illustra la ripartizione della spesa prevista per i pagamenti diretti nell'ambito dei piani strategici della politica agricola comune (PAC).

BASE GIURIDICA

La base giuridica della politica agricola comune (PAC) è stabilita nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli da 38 a 44) (3.2.1).

La PAC è disciplinata da una serie di atti legislativi, tra cui:

— il regolamento sui piani strategici della PAC (regolamento (UE) 2021/2115) (3.2.4);

— il regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC (regolamento (UE) 2021/2116) (3.2.5);

— il regolamento concernente le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni (regolamento (UE) 2024/1468);

— e il regolamento recante modifica delle norme per quanto riguarda il sistema di condizionalità, i tipi di intervento sotto forma di pagamenti diretti, i tipi di intervento in determinati settori, lo sviluppo rurale e le relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione, nonché delle norme per quanto riguarda la sospensione dei pagamenti in relazione alla verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione, i controlli e le sanzioni (regolamento (UE) 2025/2649).

MISURE DELLA PAC A SOSTEGNO DEGLI AGRICOLTORI

La PAC sostiene gli agricoltori attraverso una serie di misure strategiche.

— I **pagamenti diretti**, previsti dal regolamento sui piani strategici della PAC, sono finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Costituiscono una rete di sicurezza per gli agricoltori che si trovano a far fronte a redditi inferiori alla media rispetto agli altri settori dell'economia, nonché all'incertezza dei mercati, ai fenomeni meteorologici estremi, alle fitopatie e alle infestazioni di organismi nocivi, o a uno scarso potere negoziale nella catena alimentare.

— Le **misure di mercato** (3.2.6), anch'esse finanziate dal FEAGA e previste dal regolamento recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento (UE) n. 1308/2013), mirano a sostenere e stabilizzare i mercati agricoli. Alcune sostengono direttamente gli agricoltori dell'UE, ad esempio ne agevolano la partecipazione alle associazioni di produttori o ai regimi di qualità, contribuendo così a rafforzare il loro ruolo nella catena di approvvigionamento.

— Le **misure di sviluppo rurale** (3.2.8), finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e dai fondi nazionali, sono previste dal regolamento sui piani strategici della PAC e mirano a contribuire alle prestazioni economiche, sociali e ambientali delle zone rurali. Comprendono inoltre misure di sostegno agli agricoltori, quali misure agroambientali, il finanziamento degli investimenti nelle aziende agricole, strumenti di gestione dei rischi e strumenti finanziari.

PANORAMICA

I regimi di pagamenti diretti sono disciplinati dagli articoli da 20 a 41 del regolamento sui piani strategici della PAC. Alcuni sono obbligatori, mentre altri possono essere inseriti dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici nazionali della PAC su base volontaria.

— Il **sostegno di base al reddito per la sostenibilità** (articoli da 21 a 28 del regolamento (UE) 2021/2115) è un pagamento annuale per ettaro, cui è destinata la metà del bilancio previsto per i pagamenti diretti. Gli Stati membri possono decidere di versare un importo uniforme per ettaro, di differenziare l'importo in funzione delle diverse condizioni socioeconomiche o agronomiche, oppure di versare un importo calcolato sulla base dei diritti all'aiuto assegnati a norma della precedente PAC. Nel caso dei diritti all'aiuto, gli Stati membri sono tenuti a uniformarne gradualmente gli importi nei prossimi anni mediante un processo detto "convergenza". **Ai piccoli agricoltori può essere concesso un pagamento** non superiore a 3 000 EUR all'anno, sotto forma di importo forfettario o per ettaro (il massimale di 3 000 EUR sostituisce il precedente limite di 1 250 EUR a seguito delle modifiche apportate nel 2025 al regolamento sui piani strategici della PAC). Tali pagamenti, facoltativi per gli agricoltori, sostituiscono tutte le altre forme di pagamenti diretti, ad eccezione di quelli concessi nell'ambito dei regimi ecologici, se gli Stati membri decidono in tal senso nei rispettivi piani strategici della PAC.

— Il **sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità** (articolo 29 del regolamento (UE) 2021/2115) è un pagamento annuale supplementare per i primi ettari di terreno agricolo, destinato agli agricoltori che hanno diritto al sostegno di base al reddito. Gli Stati membri fissano l'importo per ettaro e il numero di ettari per agricoltore per cui è disponibile il sostegno ridistributivo al reddito. Tale regime mira a ridistribuire i pagamenti diretti dalle aziende più grandi a quelle di piccole o medie dimensioni. Al fine di sostenere le piccole aziende agricole, ciascuno Stato membro deve destinare a tale regime almeno il 10 % del proprio bilancio previsto per i pagamenti diretti, a meno che la ridistribuzione non sia effettuata mediante altri strumenti.

— Il **sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori** (articolo 30 del regolamento (UE) 2021/2115) è un pagamento annuale supplementare destinato ai giovani agricoltori che hanno diritto al sostegno di base al reddito. Gli Stati membri fissano un pagamento forfettario o un importo per ettaro e il numero di ettari per agricoltore per cui è disponibile il sostegno. Stabiliscono inoltre un limite massimo di età, compreso tra 35 e 40 anni, nonché i requisiti di formazione e le competenze richiesti ai potenziali beneficiari.

— I **regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (regimi ecologici)** (articolo 31 del regolamento (UE) 2021/2115) sostengono gli agricoltori che si impegnano ad applicare pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica. Tali pratiche, che devono andare al di là dei requisiti legislativi, figurano nei piani strategici della PAC. Il pagamento annuale per ettaro a titolo dei regimi ecologici può essere concesso sotto forma di pagamento aggiuntivo al sostegno di base al reddito o sotto forma di pagamento a compensazione dei costi sostenuti o del mancato guadagno a seguito degli impegni assunti. Almeno il 25 % del bilancio nazionale per i pagamenti diretti deve essere destinato a tali regimi, che sono facoltativi per gli agricoltori.

— **Sostegno accoppiato al reddito** (articoli da 32 a 35 del regolamento (UE) 2021/2115): sebbene in passato il sostegno al reddito nell'ambito della PAC fosse vincolato (o accoppiato) a prodotti specifici, le riforme successive hanno gradualmente eliminato tale vincolo, che attualmente è limitato a una percentuale ridotta dei pagamenti diretti. Il sostegno accoppiato al reddito mira ad affrontare le difficoltà che interessano i settori, le produzioni o i tipi specifici di attività agricola importanti per ragioni socioeconomiche o ambientali. Il sostegno consiste in un pagamento annuale per ettaro o per capo, inteso a migliorare la competitività, la sostenibilità o la qualità. Tra i settori che possono essere interessati dai piani strategici della PAC, possono figurare senza alcuna giustificazione particolare le colture proteiche, dal momento che contribuirebbero a ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni in tale settore, nonché l'utilizzo di fertilizzanti azotati.

— Il **pagamento specifico per il cotone** (articoli da 36 a 41 del regolamento (UE) 2021/2115) è un regime di pagamenti diretti accoppiati che concede pagamenti per ettaro di superficie investita a cotone situata in zone autorizzate alla coltivazione del cotone in Bulgaria, Grecia, Spagna e Portogallo.

COME FUNZIONANO I PAGAMENTI DIRETTI NELLA PRATICA?

Ogni anno oltre sei milioni di beneficiari ricevono pagamenti diretti. Tali pagamenti sono concessi agli agricoltori in attività, siano essi privati o imprese, che svolgono almeno un livello minimo di attività agricola (intesa come la produzione di prodotti agricoli o il mantenimento di una superficie agricola in uno stato idoneo alla coltivazione). I piani strategici della PAC determinano chi siano gli agricoltori in attività applicando criteri oggettivi e non discriminatori, compreso un elenco negativo che esclude determinate entità dall'essere considerate agricoltori in attività.

Il sostegno a titolo dei piani strategici della PAC è erogato principalmente sotto forma di pagamenti basati sulla superficie. Per taluni regimi i pagamenti si basano invece sul numero di capi che beneficiano del sostegno. Le definizioni relative all'ammissibilità degli agricoltori e delle superfici al sostegno della PAC sono stabilite a livello dell'UE al fine di garantire che la politica sia effettivamente comune. Rispetto al precedente ciclo della PAC, tali definizioni contenute nella legislazione dell'UE sono meno dettagliate e concedono agli Stati membri la flessibilità di precisare ulteriormente le norme a livello

nazionale al fine di adeguarle alle rispettive esigenze e di utilizzare il sostegno in modo più mirato.

Tutti gli Stati membri fissano requisiti minimi che gli agricoltori devono rispettare per ricevere pagamenti diretti. La maggior parte fissa sia una superficie minima, compresa tra 0,3 e 4 ettari, sia un importo minimo dei pagamenti, compreso tra 100 e 500 EUR. La maggior parte degli Stati membri ha mantenuto inalterati i requisiti minimi rispetto al ciclo precedente.

Gli agricoltori che intendono beneficiare di pagamenti diretti devono presentare una domanda ogni anno e rispettare una serie di norme. Oltre ai requisiti di gestione obbligatori per l'esercizio delle attività agricole, gli agricoltori che ricevono pagamenti a titolo della PAC sono soggetti alla condizionalità, ossia devono mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali. Rispetto ai periodi precedenti, la PAC per il periodo 2023-2027 prevede una condizionalità rafforzata con requisiti "più verdi". Tuttavia, le modifiche introdotte nel 2024 e nel 2025 al fine di semplificare le norme della PAC hanno reso più flessibili alcuni dei requisiti di condizionalità rafforzata (3.2.4). La PAC per il periodo 2023-2027 ha inoltre introdotto per la prima volta una condizionalità sociale, in quanto vincola i pagamenti diretti al rispetto di determinati principi fondamentali sociali e relativi al lavoro.

La Commissione e le autorità nazionali gestiscono i pagamenti diretti in regime di gestione concorrente. Sotto la supervisione della Commissione, gli organismi pagatori nazionali sono incaricati di gestire i pagamenti diretti e di svolgere compiti quali il trattamento delle domande di aiuto, l'esecuzione dei pagamenti e l'effettuazione di determinati controlli (3.2.5).

PRINCIPALI INFORMAZIONI SUL FINANZIAMENTO

Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, un pagamento disaccoppiato annuale per superficie finanziato esclusivamente con il bilancio dell'UE, rappresenta tuttora il più importante strumento della PAC inteso a sostenere il reddito degli agricoltori dell'UE. In media, la spesa prevista nell'ambito dei piani strategici della PAC per tale sostegno rappresenta il 51 % del bilancio totale del FEAGA, ovvero il 31 % della spesa pubblica totale a titolo della PAC (3.2.2).

Ripartizione della spesa pubblica totale prevista per i pagamenti diretti alla base dell'attuazione dei 28 piani strategici della PAC (2023-2027)

Tipo di intervento	Contributo dell'UE (in miliardi di EUR)	Percentuale sul totale dei pagamenti diretti
Sostegno di base al reddito per la sostenibilità (articoli da 21 a 28)	96,69	51,12 %
Sostegno accoppiato al reddito (articoli da 32 a 35)	23,03	12,18 %
Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (articolo 30)	3,4	1,80 %
Sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità (articolo 29)	20,09	10,62 %
Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (regimi ecologici) (articolo 31)	44,71	23,64 %
Pagamento specifico per il cotone (articoli da 36 a 41)	1,23	0,65 %
Totale pagamenti diretti a titolo del FEAGA	189,15	100 %

Fonte: Commissione europea, "Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview" (Sintesi dei 28 piani strategici della PAC approvati per il periodo 2023-2027), giugno 2023.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel maggio 2018 il Parlamento ha approvato una risoluzione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, nella quale sono state delineate le priorità per la PAC dopo il 2020. Il Parlamento ha chiesto di mantenere o incrementare il bilancio della PAC per far fronte alle sfide attuali e quelle future. Si è espresso a favore di aiuti più mirati, in particolare per le piccole e medie aziende agricole e i giovani agricoltori, tra cui un aumento del sostegno per i primi ettari e pagamenti decrescenti (limitati) per le aziende agricole di maggiori dimensioni. Ha sottolineato che i finanziamenti dovrebbero essere destinati ai veri agricoltori ed essere distribuiti in modo più equo tra i paesi dell'UE, evidenziando che un aumento della convergenza richiede un incremento del bilancio. Ha altresì posto l'accento sulla necessità di norme di valutazione coerenti e di un rigoroso controllo per garantire un'attuazione equa ed efficace in tutta l'UE.

Il 1º giugno 2018 la Commissione ha presentato una proposta relativa a un nuovo quadro legislativo per la PAC, che comprende il regolamento sui piani strategici della PAC, in virtù del quale ciascuno Stato membro stabilisce in che modo intende attuare le

misure della PAC per conseguire obiettivi comuni. La proposta ha introdotto un nuovo modello di attuazione, ribadendo nel contempo il ruolo centrale dei pagamenti diretti nel sostegno agli agricoltori dell'UE.

Durante i negoziati il Parlamento si è impegnato per svolgere un ruolo a tutto tondo, coprendo l'intera gamma delle problematiche affrontate. Uno studio commissionato dal Parlamento sul processo di riforma della PAC dopo il 2020 analizzato da un punto di vista interistituzionale sottolinea che, adoperandosi per difendere i principi dell'UE e il bilancio della PAC, il Parlamento ha cercato di mantenere il carattere europeo e la natura comune delle diverse parti della legislazione proposta, onde evitare una "rinazionalizzazione" della PAC. In alcuni casi ha inoltre assunto un ruolo di promotore delle politiche, come dimostrano gli sforzi volti ad assegnare ai nuovi regimi ecologici una quota elevata degli stanziamenti previsti per i pagamenti diretti, nonché l'introduzione della condizionalità sociale nel regolamento sui piani strategici della PAC.

Nell'ambito dei negoziati sugli emendamenti presentati nel 2024 e nel 2025, il Parlamento si è espresso a favore di una maggiore flessibilità nei requisiti ambientali, di un accesso più agevole da parte degli agricoltori ai pagamenti previsti in caso di crisi, di un aumento del sostegno finanziario annuale concesso alle piccole e medie aziende agricole, nonché di un sostegno supplementare allo sviluppo delle piccole aziende agricole.

La presente nota tematica è stata redatta dal dipartimento tematico "Sviluppo regionale, agricoltura e pesca" del Parlamento europeo. Per ulteriori informazioni sull'argomento, è possibile consultare il sito web della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Rachele Rossi
04/2026