



**LA RIFORMA DELLA PAC 2023-2027
NEL NUOVO CONTESTO EUROPEO**

Premessa

I lavori per la riforma dell'attuale politica agricola sono iniziati a giugno 2018, quando la Commissione europea ha presentato le proposte legislative sulle norme che avrebbero dovuto accompagnare e sostenere il settore agricolo europeo dopo il 2020.

Da allora il contesto economico e sociale è completamente modificato.

Nel 2019 si è diffusa la consapevolezza di dover affrontare l'emergenza climatica. La Commissione europea ha lanciato il progetto del "Green Deal" con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo sostenibile e l'impegno dell'Unione europea a favore del clima e dell'ambiente, per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Nel 2020, la pandemia di COVID-19 ha stravolto l'economia mondiale, cambiando inevitabilmente le priorità e la prospettiva di sviluppo socio-economico dell'Europa e del mondo.

Questo nuovo scenario rende necessaria un'ulteriore riflessione per individuare politiche e azioni che siano davvero strategiche per il settore agricolo, con l'obiettivo di superare l'attuale crisi economica e di sfruttare ogni nuova opportunità di sviluppo sostenibile del sistema produttivo europeo.

La Politica Agricola Comune è sicuramente chiamata a supportare questo processo di cambiamento ma non potrà essere l'unico strumento, politico e finanziario, a supporto del settore agricolo. La PAC deve continuare a porsi come obiettivo principale lo sviluppo dell'agricoltura e il sostegno al reddito degli agricoltori, mantenendo la produttività agricola e garantendo un approvvigionamento stabile di prodotti a prezzi accessibili. I piani per la ripresa finanziati con i fondi del *NextGenerationEU* dovranno essere definiti attraverso un approccio sinergico così che anche indirettamente il settore agricolo potrà trarne beneficio.

Le risorse

A maggio 2020, la Commissione ha proposto un bilancio dell'UE rafforzato per far fronte alla recessione causata da COVID-19 e consentire una ripresa sostenibile. Dopo intensi negoziati, lo scorso luglio, Consiglio e Commissione hanno raggiunto un accordo sul bilancio 2021-2027 e sul *NextGenerationEU* (NGEU), lo strumento per la ripresa per un totale di 1.824,3 miliardi di euro di cui 1.074,3 miliardi per il QFP 2021-2027 e 750 per il NGEU (390 miliardi di euro per sovvenzioni e 360 miliardi per prestiti). A novembre anche il Parlamento si è espresso a favore, proponendo alcune modifiche.

In questo contesto, le risorse assegnate alla nuova Politica agricola comunitaria subiranno una riduzione del 9% circa. Cia Agricoltori italiani considera indispensabile fare in modo che la diminuzione degli aiuti rispetto all'attuale programmazione possa essere controbilanciata e integrata da altre politiche e fondi Ue.

Cia Agricoltori Italiani ritiene indispensabile poter utilizzare già a partire dal 2021 le risorse del *NextGenerationEU* specificatamente dedicate al settore agricolo (7.5 miliardi di euro) che dovranno

essere utilizzate, attraverso la politica di sviluppo rurale, per sostenere gli agricoltori e le zone rurali nel superare la crisi. Cia Agricoltori italiani, inoltre, considera indispensabile costruire un concreto progetto di rilancio del Paese, destinando le risorse comunitarie del Recovery fund a misure e investimenti strategici per realizzare i cambiamenti strutturali necessari per la ripresa dell'economia italiana, a partire dalla digitalizzazione (dei processi e dei servizi).

La Pac serve all'Europa ed agli europei

La politica agricola comunitaria rimane una delle politiche centrali che ha consentito negli anni lo sviluppo dell'agricoltura europea. Oggi è anche chiamata ad essere la principale politica in grado di supportare una produzione sempre più sostenibile.

Secondo un'analisi della Commissione, gli obiettivi specifici che si pone la PAC post 2020, sono già in linea con quelli che propone il Green Deal. Tuttavia, i piani strategici nazionali, secondo la Commissione, dovranno contribuire maggiormente al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Green Deal, in particolare dalle Strategie *Farm to Fork* e per la *Biodiversità*.

Per Cia Agricoltori italiani è fondamentale fare in modo che la Pac non si trasformi in una politica finalizzata al raggiungimento di obiettivi puramente ambientali, a discapito della produzione agricola europea e dello sviluppo e mantenimento delle aree rurali.

- ***L'agricoltura non è solo terra, ma anche lavoro, capitali ed impresa***

In generale la Cia Agricoltori italiani ritiene che la ripartizione del budget del I Pilastro relativo ai pagamenti diretti non debba essere effettuata solo sulla base del parametro dell'estensione della Sat. Nell'agricoltura moderna devono essere considerati anche altri fattori di produzione, altrettanto se non più importanti. La ripartizione andrebbe effettuata mediante un sistema che contempli oltre al terreno anche il valore aggiunto o la plv prodotta, gli investimenti di capitale, il lavoro indotto, eccetera.

- ***Pagamenti di base da riequilibrare: no al dato storico e si al capping ragionevole***

Alla luce dei nuovi scenari e della riduzione dei fondi specifici destinati al settore è più che mai opportuno redistribuire le risorse in maniera efficiente, superando il sistema dei titoli storici, assolutamente anacronistico sul piano economico e sociale, oltre che fonte di ulteriore complessità burocratica nella gestione (assegnazione, trasferimenti, ricalcoli continui).

Strumenti come il cosiddetto modello irlandese sono assolutamente da evitare, al massimo la convergenza interna può rappresentare un periodo di gradualità, limitato negli anni, per arrivare al superamento dei titoli storici. Cia sostiene la posizione del Parlamento europeo che chiede una convergenza totale entro il 2026.

In ogni caso, per evitare contraccolpi negativi e per accrescere l'efficacia della spesa Pac, riteniamo che questo superamento debba essere associato alla possibilità di creare interventi settoriali specifici e ad una adeguata gestione dei pagamenti accoppiati.

Cia Agricoltori Italiani ritiene fondamentale, mantenere gli strumenti del capping e della degressività, ma da applicare esclusivamente ai pagamenti di base. La proposta presentata dal Consiglio a luglio 2020, si allinea con questa posizione. Rimane, però, assolutamente necessario salvaguardare il computo del costo del lavoro aziendale, compreso quello familiare. La possibilità di escludere il costo del lavoro dal capping rappresenta un modo concreto per favorire e sostenere l'agricoltura a forte intensità di lavoro.

Si alla nuova architettura, se favorisce una visione strategica, rafforza il ruolo delle Regioni e riduce la burocrazia

Cia Agricoltori Italiani ritiene che il new delivery model, se correttamente applicato, rappresenti uno strumento che accresce l'efficacia e favorisce la semplificazione della Pac, senza costituire un pericolo di rinazionalizzazione. La nuova architettura, favorendo un maggiore legame con i territori, può invece rappresentare un fattore di riequilibrio rispetto ad evidenti effetti distorsivi della Pac attuale.

Il Piano Strategico nazionale che l'Italia deve affrettarsi a definire coinvolgendo attivamente anche le organizzazioni professionali, è un'opportunità per una reale programmazione di medio periodo, che sappia coniugare competitività (redditività) e sostenibilità dell'agricoltura. È l'occasione per definire strategie concrete per i diversi settori produttivi. Non deve rappresentare un puzzle di sotto-piani nazionali e regionali, ma un documento strategico di indirizzo ed un quadro di riferimento unitario, elaborato insieme dalle Regioni e dal Governo, con una forte concertazione con le rappresentanze del mondo produttivo e degli altri stakeholders. In questo quadro di riferimento e di indirizzo condiviso, le Regioni devono mantenere la piena autonomia gestionale negli interventi dello sviluppo rurale.

Il Piano Strategico deve garantire anche la necessaria flessibilità all'applicazione della Pac. La crisi generata dal Covid-19 ci insegna che bisogna definire delle politiche e degli strumenti in grado di adeguarsi a cambiamenti improvvisi che possono stravolgere il sistema. Gli indicatori della Pac, adeguatamente definiti e monitorati, devono rappresentare degli strumenti per guidare periodicamente la revisione e gli eventuali riallineamenti delle politiche e degli interventi.

Il Piano strategico, inoltre, è un'occasione per mettere in atto riforme a livello nazionale, ormai indispensabili. Rappresenta un momento opportuno per affrontare tre temi fondamentali per il nostro Paese:

- la riforma dell'Agea (governance)

- la creazione di un sistema di sviluppo della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura (Akis)
- la semplificazione delle procedure di gestione, dei parametri di accesso ai singoli interventi, delle modalità di controllo, dei sistemi sanzionatori, eccetera.
- Ricambio generazionale: primo obiettivo strategico

Cia Agricoltori italiani ritiene fondamentale accompagnare agli interventi politiche per i giovani (pagamenti supplementari, primo insediamento) politiche di supporto e vantaggio relativamente all'accesso credito, gestione fondiaria, consulenza ed innovazione. Le opportunità offerte dal piano di rilancio dell'Ue (Recovery Fund) devono poter essere un volano di crescita e sviluppo anche per il settore agricolo. La priorità del rinnovo generazionale in agricoltura deve essere parte integrante del Piano di rilancio che l'Italia si appresta a presentare all'Europa.

La vera ambizione per il futuro: unire sostenibilità e competitività

La Cia Agricoltori Italiani concorda sulla necessità di accrescere l'ambizione ambientale della Pac acquisendo però un nuovo paradigma concettuale. Le politiche ambientali non devono rappresentare dei vincoli per quelle agricole, ma un fattore strategico di sviluppo. Sostenibilità e competitività (redditività) possono integrarsi in un'agricoltura fondata sul legame con il territorio, sull'innovazione e sull'organizzazione di sistema (filiera).

L'architettura verde si basa su tre principali interventi (condizionalità rafforzata, eco-schema ed interventi agro-climatico ambientali) che devono essere programmati e gestiti con una visione unitaria e di sistema per accrescerne l'efficacia complessiva, senza inutili o eccessivi oneri per le imprese, ma, al contrario esaltandone le ricadute positive in termini di reddito.

- ***Si alla condizionalità rafforzata, superando le attuali misure del greening***

La condizionalità si può migliorare, ma senza ricadere nelle logiche verticistiche e sommarie del greening. Alcune misure in discussione devono essere escluse dalla condizionalità ed eventualmente rientrare in altri interventi ambientali (in particolare: efa, rotazioni, sistema automatici obbligatori di gestione della fertilizzazione).

- ***Una proposta concreta: trasferiamo il sostegno al biologico nei pagamenti diretti***

L'eco-schema è, per Cia Agricoltori Italiani, un intervento opportuno per qualificare la spesa del primo pilastro senza ricadere nelle logiche del greening. A questo strumento è affidato un compito di rilievo per perseguire gli obiettivi del Green Deal. Per migliorarne l'efficacia, è positivo che la Commissione proponga l'introduzione di una dotazione finanziaria minima nel I pilastro da destinare a questi "regimi ecologici". L'eco-schema deve mantenersi obbligatorio per lo Stato e volontario per l'impresa. L'entità complessiva deve essere attentamente valutata nell'ambito del Piano Strategico dello Stato membro. Per Cia Agricoltori Italiani è opportuno nell'eco-schema trasferire (potenziandoli) i pagamenti a sostegno dell'agricoltura biologica, così come auspicato anche dalla Commissione per raggiungere l'obiettivo del 25% dei terreni coltivati a biologico entro il 2030. Accanto all'agricoltura biologica, possono essere sostenute, per esempio, le aziende agricole operanti

in area natura 2000 e/o le imprese con altre forme di certificazione di qualità ambientale, purché questi schemi di certificazione siano partecipati dagli agricoltori, fondati su elementi scientifici, riconosciuti da un'autorità pubblica.

- **Misure agro-ambientali più ambiziose se legate al territorio. Una vera sfida: la gestione dell'acqua e del suolo**

Le misure agro-climatico ambientali possono essere sviluppate nello sviluppo rurale, favorendo le tematiche più attuali ed innovative: mitigazione del cambiamento climatico, gestione delle risorse suolo ed acqua, agricoltura di precisione, servizi ecosistemici e biodiversità. Nello sviluppo rurale devono essere potenziati gli interventi legati al territorio, di impegno pluriennale e, per quanto possibile, di tipo collettivo.

Sviluppo rurale: indispensabile per l'Italia

Relativamente a questo importante pilastro della Pac, la Cia Agricoltori Italiani, come prime indicazioni di massima, per il futuro chiede un forte impegno per:

- Semplificare: garantendo la semplificazione amministrativa
- Innovare: sviluppando un sistema efficace e moderno di sostegno dell'innovazione (AKIS)
- Aggregare: sviluppando gli interventi di tipo collettivo sia per quanto riguarda le misure agro-climatico-ambientali, sia, soprattutto, per i Pif (progetti integrati di filiera utilizzando un metodo che determini il Plurifondo e sia Pluriobiettivo)
- Stabilizzare i redditi: tramite misure efficaci di gestione del rischio. È necessario consolidare tutti i miglioramenti ottenuti con l'omnibus relativamente agli interventi di gestione del rischio e di stabilizzazione dei redditi
- Sviluppare le aree interne: rafforzando gli interventi per le aree interne con logiche multifondo, integrando anche fondi di coesione e fondo sociale.

L'uso più efficiente delle risorse del II pilastro, anche alla luce dei risultati non positivi della capacità di spesa da parte dell'Italia nell'attuale programmazione, deve diventare una priorità. I fondi dovranno contribuire allo sviluppo delle aree rurali, sempre guardando agli agricoltori come principali beneficiari.

L'Europa, all'interno del *NextGenerationEU*, ha deciso di dedicare delle risorse specifiche proprio al secondo pilastro della Pac, riconoscendo il contributo che le aree rurali avranno per il rilancio dell'economia in un'ottica di sostenibilità, economica e sociale.

La futura programmazione del II pilastro, compresa la programmazione per il periodo transitorio, quindi, dovrà essere elaborata di concerto con le regioni, con l'obiettivo di supportare, in sinergia anche con altri fondi europei, le imprese agricole e più in generale le aree rurali. La definizione di un unico Piano strategico nazionale comporterà una nuova gestione anche nella governance per la programmazione delle politiche del II pilastro. La sfida deve rimanere quella di costruire un piano nazionale, capace di risaltare le specificità dei diversi territori rurali e allo stesso tempo creare le

condizioni per una migliore cooperazione e integrazione, con lo scopo di sviluppare l'agricoltura italiana nel suo insieme rendendola più competitiva.

Estensione degli interventi settoriali (Ocm) anche a nuovi settori, ma senza sottrarre risorse ai Psr

Gli interventi settoriali della Pac rappresentano una politica irrinunciabile per la crescita di alcune filiere e settori strategici. Cia Agricoltori Italiani ritiene necessario che questo strumento sia potenziato ed esteso anche ad altri settori ritenuti strategici nei Piani Nazionali.

Per quanto riguarda i settori già coinvolti si chiede in particolare il mantenimento del budget, almeno in termini correnti, oltre ad alcuni miglioramenti e semplificazioni procedurali.

Per i nuovi settori si ritiene necessario aumentare le risorse del primo pilastro a questi strumenti. La ripartizione dei fondi del I pilastro dovrà prevedere la possibilità di dedicare almeno il 10% delle risorse agli interventi settoriali. Il modello di riferimento può essere quello "ortofrutticolo", fondato sui "programmi operativi delle Op", ma adattandolo alle diverse specificità dei settori interessati.

Cia Agricoltori Italiani apprezza, pertanto, la posizione del Ministero di potenziare ed estendere gli interventi settoriali a nuovi settori strategici, ma è assolutamente contraria ad utilizzare, per questi interventi, risorse dello sviluppo rurale. Si corre il rischio, peraltro, di perdere le risorse legate al cofinanziamento nazionale e regionale.

Si all'Agricoltore "vero e proprio", ma non soffocato dalla burocrazia

L'attuale proposta della Commissione di rapportare il reddito agricolo al reddito totale per valutare la sua "eventuale insignificanza" crea molti problemi di controllo e va sicuramente corretta.

Occorre considerare inoltre che, specie in montagna e nelle aree interne, la gestione del suolo e del territorio richiede una presenza antropica che, anche se poco significativa sul piano economico, svolge importanti servizi ecosistemici per le comunità.

Riteniamo opportuno, inoltre, valutare la possibilità di mantenere una franchigia per i piccoli beneficiari, correlata al regime dei "piccoli produttori" per evitare onerosi controlli burocratici.