La politica agricola europea

Storia e analisi

Franco Sotte

associazioneAlessandroBartola
studi e ricerche di economia e di politica agraria
agriregionieuropa

Franco Sotte
La politica agricola europea. Storia e analisi

Agriregionieuropa
Collana Economia Applicata
ISBN: 978-88-940629-8-4

Creative Commons: CC BY-NC
Attribuzione – Non Commerciale

Associazione Alessandro Bartola
Studi e ricerche di economia e di politica agraria
Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Università Politecnica delle Marche
Piazzale Martelli, 8
60121 Ancona

La politica agricola europea

Storia e analisi

Franco Sotte

Capitolo 12: La PAC 2023-2027

Capitolo 13: Considerazioni conclusive

Sommario

12 La PAC 2023-2027 2
12.1. Il piano strategico nazionale 2
12.2. La governance della PAC 2023-2027 6
12.3. Gli indicatori 9
12.4. Regole generali relative alla gestione dei fondi 12
12.5. I pagamenti diretti: le diverse misure 13
12.6. La condizionalità ambientale e sociale 20
12.7. Gli interventi settoriali 21
12.8. La politica di sviluppo rurale 21
12.9. Un giudizio sulla PAC 2023-2027 25
13 Considerazioni conclusive 36
13.1. Una sintesi sui sessantacinque anni della PAC 36
13.2. Una lezione per il futuro dell'agricoltura europea 40
Riferimenti bibliografici 42

12 La PAC 2023-2027[1]

12.1. Il piano strategico nazionale

Dopo l'approvazione formale del Parlamento europeo[2], il 23 novembre 2021, e del Consiglio, il 2 dicembre 2021, i tre regolamenti della PAC 2023-2027 vengono finalmente pubblicati nella Gazzetta ufficiale[3] [LINK][LINK][LINK]. Si avvia a questo punto la produzione della cosiddetta "legislazione secondaria", con la quale sono precisate le modalità di implementazione. Gli atti secondari più urgenti sono adottati dalla Commissione entro la fine dell'anno. Quelli restanti entro la prima parte del 2022.

Gli obiettivi generali (art. 5)[4] e specifici (art. 6) della PAC dell'originale proposta del Commissario Hogan sono confermati e precisati alla luce degli obiettivi strategici fissati dal *Green deal* europeo (Tabella 1).

La PAC 2023-2027 dichiara di assumere la Strategia F2F e la Strategia europea per la biodiversità al 2030 come riferimenti fondamentali ai quali conformarsi. In secondo

[1] Desidero esprimere un particolarissimo ringraziamento a Maria Rosaria Pupo D'Andrea che, con grande pazienza e profonda conoscenza della materia, mi ha accompagnato in ogni tappa di questo lungo viaggio nella politica agricola europea. I suoi consigli sono stati sempre preziosi. La sua meticolosa revisione ha evitato tanti errori e imprecisioni.
Per questi ultimi due capitoli, nei quali si tirano le somme sia sulla PAC 2023-2027 che sull'intera storia della politica agricola comune, mi sono confrontato con diversi altri profondi conoscitori dell'argomento: Silvia Coderoni, Ermanno Comegna, Alessandro Corsi, Edi Defrancesco, Francesca Galli. Sono anche a loro molto riconoscente.
Ovviamente, la responsabilità di quanto scritto è comunque esclusivamente mia.
[2] Il "regolamento sui piani strategici della PAC" è stato approvato con 452 voti favorevoli, 178 contrari e 57 astensioni, il "regolamento orizzontale" con 485 voti favorevoli, 142 contrari e 61 astensioni e il "regolamento sull'organizzazione comune dei mercati" con 487 voti favorevoli, 130 contrari e 71 astensioni.
[3] Reg. 2115/2021 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 i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, del 2 dicembre 2021. Reg. 2116/2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, del 2 dicembre 2021. Reg. 2117/2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, del 2 dicembre 2021.
[4] Il numero dell'articolo, ove non diversamente specificato, fa riferimento al Reg. 2115/2021.

luogo, è adottato formalmente il *new delivery model* basato sui Piani strategici nazionali (PSN) riguardanti entrambi i pilastri. Da una PAC centralizzata, fondata sugli adempimenti (*compliance*), si passa, aderendo alla proposta del 2017/2018, alla gestione decentrata e alla verifica dei risultati (*performance*) sulla base dei target e degli indicatori.

Tabella 1 – Gli obiettivi della PAC 2023-2027

Obiettivi generali	**Obiettivi specifici**
Promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine	Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione
	Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività delle aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione
	Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore
Sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi	Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile
	Promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche
	Contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi
Rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali	Attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali
	Promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile
	Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche
Obiettivo trasversale	
Ammodernamento dell'agricoltura e delle zone rurali, promuovendo e condividendo conoscenze, innovazione e digitalizzazione nell'agricoltura e nelle zone rurali e incoraggiandone l'utilizzo da parte degli agricoltori, attraverso un migliore accesso alla ricerca, all'innovazione, allo scambio di conoscenze e alla formazione	

Ogni SM deve dotarsi rigorosamente di un solo PSN[5]. Nel caso dell'Italia, questo unico strumento è sostitutivo dei 21 programmi di sviluppo rurale regionali, di quello relativo alle misure nazionali del secondo pilastro e delle notifiche per i pagamenti diretti e per gli interventi settoriali. In questo senso, la Commissione europea è liberata da una mole di incombenze istruttorie, negoziali e di controllo. La semplificazione si riflette però, indubbiamente, in una maggiore complessità trasferita a livello di singoli SM, alla quale si farà riferimento più avanti.

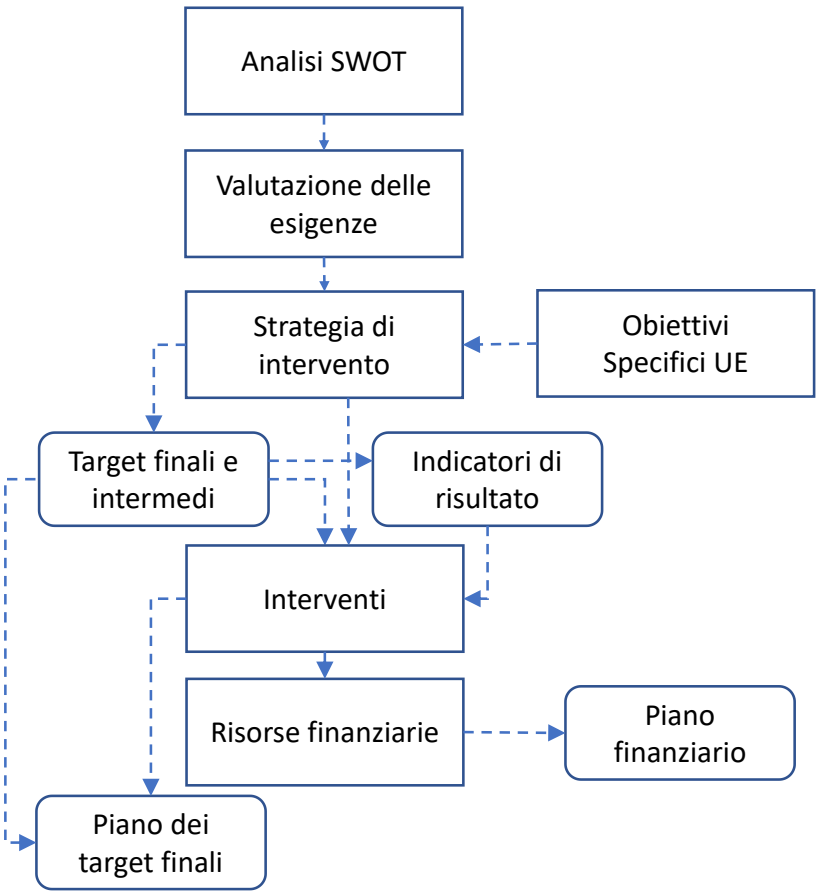
Qualora taluni elementi del PSN vengano stabiliti a livello regionale (come nel caso italiano), è previsto comunque che la strategia di intervento garantisca che tali elementi siano coerenti e uniformi rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale. In questo modo è riconosciuto e reso più esplicito il ruolo delle Regioni e delle istituzioni locali nel partenariato e nella *governance*. Quanto alla tempistica, la presentazione dei PSN è fissata entro il 31 dicembre 2021. Scadenza che l'Italia riesce effettivamente a rispettare[6]. Subito dopo, la Commissione ha tre mesi di tempo per analizzarne i contenuti ed esprimere le proprie controdeduzioni. La successiva negoziazione è previsto debba concludersi con l'approvazione definitiva del PSN entro il 30 giugno 2022, in tempo per renderlo operativo il 1° gennaio 2023.

Il PSN deve innanzitutto basarsi (Figura 1) su una "Valutazione delle esigenze" (art. 108) fondata sull'analisi SWOT, dalla quale emergano le priorità, accompagnate da una solida giustificazione sulla cui base impostare la "Strategia di intervento" (art. 109). Per ogni obiettivo specifico la "Strategia di intervento" fissa innanzitutto i target finali e i relativi target intermedi per gli indicatori di risultato pertinenti utilizzati dallo SM sulla base della propria "Valutazione delle esigenze".

[5] A parte l'unica eccezione del Belgio in cui Fiandre e Vallonia avranno un PSN ciascuna.

[6] In questo capitolo i richiami al PSN dell'Italia sono riferiti alla proposta presentata alla Commissione per l'avvio della negoziazione. Alcune scelte possono essere modificate nella versione definitiva non ancora disponibile.

Figura 1 – La struttura del Piano strategico nazionale della PAC



Ai target sono collegati gli interventi, volti ad affrontare le esigenze specifiche sulla scorta di una solida logica, suffragata dalla valutazione ex ante. Li accompagna la dimostrazione che le risorse finanziarie assegnate a ciascun intervento del PSN sono giustificate e idonee per raggiungere i target finali prefissati.

A corredo della descrizione delle misure adottate e della distribuzione tra di esse delle risorse finanziarie disponibili, il PSN deve contenere una serie di dimostrazioni in merito alla coerenza e alla complementarità degli interventi con gli obiettivi specifici. In particolare, è prevista la presentazione di una panoramica dell'architettura ambientale e climatica e la spiegazione delle scelte compiute in merito alle singole misure, quali quelle per il ricambio generazionale, per il sostegno accoppiato, per la gestione del rischio, e così via. In questa sezione il PSN deve anche dimostrare come si intende conseguire l'obiettivo di una distribuzione più equa e di una destinazione più efficace ed efficiente del sostegno al reddito e, in caso di pagamenti "territorializzati", anche la coerenza e la

complementarità dei pagamenti diretti con il sostegno fornito nell'ambito di altri interventi, in particolare di quelli relativi allo sviluppo rurale.

Una sezione specifica del PSN raccoglie la descrizione analitica degli interventi (art. 111) ivi previsti. Per ciascun intervento, essa include l'ambito di applicazione territoriale, le condizioni di ammissibilità, gli indicatori di risultato e di output previsti, gli importi unitari con la spiegazione di come sono stati fissati.

Una sintesi della strategia del PSN è contenuta in due tabelle riassuntive (art. 112): il "Piano dei target finali" e il "Piano finanziario". Il primo riporta i "target finali e intermedi descritti nella Strategia di intervento". Il secondo la ripartizione delle risorse di bilancio per tipologie di intervento, tanto per il primo che per il secondo pilastro.

Il PSN si conclude con una descrizione (art. 113) dei sistemi di *governance* e di coordinamento (che include anche i sistemi di controllo-sanzione nonché la struttura di monitoraggio e rendicontazione) e una panoramica (art. 114) del modo in cui il PSN intende contribuire all'obiettivo trasversale della modernizzazione dell'agricoltura attraverso la conoscenza, l'innovazione e la digitalizzazione (struttura degli AKIS e servizi di consulenza).

L'elaborazione del PSN avviene seguendo una procedura trasparente nella quale sono coinvolte (art. 106) le pertinenti autorità regionali e quelle pubbliche competenti per l'ambiente e il clima. Ogni SM organizza inoltre un "Partenariato" al quale partecipano le autorità regionali e locali competenti, comprese le autorità responsabili per le questioni ambientali e climatiche, le parti economiche e sociali e gli organismi pertinenti della società civile. L'Italia ha istituito il proprio tavolo di partenariato il 6 agosto 2021[7].

12.2. La governance della PAC 2023-2027

Per l'efficiente, efficace e corretta gestione e attuazione del PSN, ogni SM designa come responsabile una "Autorità di gestione". Questa è assistita da un "Comitato di monitoraggio" con il compito di: (a) esaminare i progressi compiuti nell'attuazione del PSN, nello svolgimento delle valutazioni e nel seguito dato ai risultati, nell'attuazione delle attività di comunicazione e nel rafforzamento delle capacità amministrative; (b) fornire il proprio parere sulla gestione, sulle relazioni sull'efficacia dell'attuazione, sul piano di valutazione e sulle eventuali proposte di modifica del PSN.

[7] Il Tavolo di Partenariato italiano era composto da ben 182 persone: 28 in rappresentanza di istituzioni nazionali, 21 delle Regioni e 132 delle organizzazioni sociali (economiche, sociali, ambientali). Dalla data della sua istituzione formale è stato convocato tre volte, l'ultima il 28 dicembre 2021, tre giorni prima della presentazione del PSN. Data la sua pletorica composizione, la partecipazione è stata più che altro un fatto formale. La redazione sostanziale del PSN è stata assicurata soprattutto dai gruppi di lavoro tecnici (nei quali, la Rete rurale nazionale ha svolto un ruolo rilevante) e dal confronto diretto tra Stato e Regioni.

A supporto della governance della PAC (art. 126), in ogni SM è istituita una "Rete nazionale della PAC" (che sostituisce l'attuale "Rete nazionale per lo sviluppo rurale") con la finalità di coinvolgere i portatori di interessi nell'attuazione dei PSN, assistere le amministrazioni, informare il pubblico e i potenziali beneficiari, promuovere l'innovazione in agricoltura e per lo sviluppo rurale, contribuire al monitoraggio e alla valutazione, diffondere i risultati dei PSN. Per il collegamento tra Reti nazionali della PAC (così come delle organizzazioni e delle amministrazioni nazionali nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale) è istituita una "Rete europea della PAC".

Allo scopo di facilitare il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione dei PSN è istituito, a livello europeo, un "Quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (o *Performance Monitoring and Evaluation Framework* – PMEF) (art. 128) sotto la responsabilità condivisa degli SM e della Commissione[8]. Il PMEF comprende i seguenti elementi: (a) gli indicatori comuni di output, di risultato, di impatto e di contesto da utilizzare per il monitoraggio, la valutazione e la relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione; (b) i target finali e intermedi annuali stabiliti in relazione agli obiettivi specifici; (c) la raccolta, la conservazione e la trasmissione di dati; (d) le relazioni periodiche sull'efficacia dell'attuazione, il monitoraggio e le attività di valutazione; (e) le valutazioni ex ante, intermedie ed ex post (Cagliero et al., 2021) [LINK].

Gli obiettivi del PMEF (art. 129) sono: (a) valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto della PAC a livello di Unione europea; (b) monitorare i progressi compiuti dai PSN verso il raggiungimento dei target finali; (c) valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e la coerenza degli interventi dei PSN; (d) favorire l'apprendimento in materia di monitoraggio e di valutazione.

Per monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi e dei target, gli SM istituiscono un sistema di informazione elettronico o ne utilizzano uno già esistente (art. 130). Al tempo stesso, provvedono a raccogliere tutte le informazioni necessarie ai fini del monitoraggio e della valutazione del PSN (art. 131).

Ai fini della valutazione (Tabella 2), ogni SM è tenuto a presentare (art. 134) una "Relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione del PSN" (*Annual performance report* – APR) nel corso del precedente esercizio che, unitamente ad una sua sintesi per i cittadini, è messa a disposizione del pubblico. L'APR espone le principali informazioni qualitative e quantitative relative all'attuazione del PSN con riferimento ai dati finanziari e agli indicatori di output e di risultato.

[8] Il PMEF può essere considerato un'evoluzione del precedente *Common Monitoring and Evaluation Framework* (CMEF).

Tabella 2 – I principali adempimenti nel new delivery model della PAC 2023-2027

Documento	**Istituzione incaricata**	**Scadenza**
Piano strategico nazionale (proposta)	SM presenta alla Commissione	31 dicembre 2021
Piano strategico nazionale (approvazione)		30 giugno 2021
Piano di valutazione	SM presenta alla Commissione	Entro un anno dal PSN
Relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione del PSN	SM	Annuale
Riunione di riesame	SM	Annuale
Relazione di sintesi sui PSN	Commissione	31 dicembre 2023
1° Esame biennale dell'efficacia dell'attuazione	Commissione	31 dicembre 2025
Valutazione della gestione del new delivery model e degli interventi dei PSN alla luce degli obiettivi, in particolare in materia di ambiente e clima	Commissione	31 dicembre 2025
Riesame della lista di direttive e regolamenti europei in materia di ambiente e clima	Commissione	31 dicembre 2025
Valutazione intermedia sull'attività del FEAGA e del FEASR alla luce degli indicatori prefissati	Commissione	31 dicembre 2026
2° Esame biennale dell'efficacia dell'attuazione	Commissione	31 dicembre 2027
Relazione sulla valutazione intermedia	Commissione	31 dicembre 2027
Valutazione ex post globale sull'esperienza del PSN	SM	31 dicembre 2031
Valutazione complessiva e finale dell'efficacia dell'attuazione della PAC	Commissione	31 dicembre 2031

Ogni anno, ciascuno SM organizza con la Commissione una "Riunione di riesame" (*Annual review meeting*) (art. 136). La riunione di riesame è volta ad analizzare l'efficacia dell'attuazione di ciascun PSN. Ogni due anni (quindi nel 2025 e nel 2027) è inoltre previsto (art. 135) che, sulla base delle relazioni annuali di ciascuno SM, la Commissione elabori un "Esame biennale dell'efficacia dell'attuazione" (*Biennial performance review*). Ove i valori degli indicatori di risultato (anche di uno solo) evidenzino un deficit, rispetto al corrispondente target intermedio, superiore al 35% per l'esercizio 2024, e al 25 % per l'esercizio 2026, lo SM è tenuto a giustificare tale divario e la Commissione può chiedere allo SM di presentare un "Piano d'azione" che descriva le misure correttive pianificate e le tempistiche previste. In caso di inadempienza, la Commissione può adottare atti di esecuzione per sospendere i pagamenti e, in caso di ulteriore inadempienza, per ridurne definitivamente l'importo (art. 41, Reg. 2116/2021).

La valutazione accompagna tutte le fasi della programmazione e della gestione dei PSN. La valutazione ex ante (art. 139), che si effettua sotto la responsabilità dell'autorità competente per la preparazione del PSN, ha lo scopo di migliorare la qualità della progettazione del PSN stesso. La valutazione svolta nel corso del periodo di attuazione (art. 140) ha lo scopo di migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione del PSN e di verificare l'incidenza e il contributo che i PSN apportano al conseguimento degli obiettivi generali e specifici della PAC. La valutazione ex post ha lo scopo di analizzare l'impatto complessivo del PSN.

I singoli SM sono tenuti ad affidare le valutazioni ad esperti indipendenti e a redigere un "Piano di valutazione" (art. 140). Questo "Piano di valutazione" è presentato al Comitato di monitoraggio entro un anno dall'adozione del PSN. L'Autorità di gestione è responsabile anche di una valutazione ex post globale dell'esperienza complessiva del PSN da produrre entro il 31 dicembre 2031. Tutte le valutazioni sono pubbliche.

Parallelamente, a livello centrale dell'Unione, anche la Commissione predispone un "Piano pluriennale di valutazione della PAC" (art. 141). La stessa Commissione è poi incaricata di presentare una serie di relazioni:

(a) entro il 31 dicembre 2023 una "Relazione di sintesi sui PSN";
(b) entro il 31 dicembre 2025 una "Valutazione della gestione del *New delivery model* e degli interventi dei PSN alla luce degli obiettivi, in particolare in materia di ambiente e di clima";
(c) entro il 31 dicembre 2026 una "Valutazione intermedia sull'attività del FEAGA e del FEASR alla luce degli indicatori prefissati dallo stesso Reg. 2115/2021";
(d) entro il 31 dicembre 2027 una "Relazione sulla valutazione intermedia";
(e) entro il 31 dicembre 2031 una "Valutazione complessiva e finale dell'efficacia dell'attuazione della PAC";
(f) entro il 31 dicembre 2025, infine, è previsto (art. 159) che la Commissione riesamini la lista di direttive e regolamenti europei in materia di ambiente e clima (Allegato XIII) ai cui obiettivi i PSN debbono conformarsi. Nel caso l'elenco venga ampliato con ulteriori atti legislativi, gli SM (art. 120) sono chiamati a adeguare il proprio PSN.

12.3. Gli indicatori

La lista degli indicatori di impatto, risultato, output e contesto (art.7) è raccolta nell'Allegato I al Reg. 2115/2021. Come già accennato, gli indicatori di contesto sono utilizzati a giustificazione dell'analisi SWOT per l'individuazione dei fabbisogni; gli indicatori di output si limitano alla misurazione dell'attività amministrativa; gli indicatori di risultato sono riferiti agli obiettivi specifici e sono utilizzati per la valutazione dei

progressi compiuti in vista del loro raggiungimento; gli indicatori di impatto, infine, misurano l'effettivo raggiungimento degli obiettivi specifici.

Nel quadro del *new delivery model*, fondato sulle performance, è evidente il ruolo cruciale svolto dagli indicatori. A questo proposito il Reg. 2115/2021 (art. 109) stabilisce che per ciascun obiettivo specifico il PSN fissi i target finali e i relativi target intermedi per gli indicatori di risultato pertinenti, utilizzati dallo SM. Sulla base degli indicatori di output e di risultato, l'Autorità di gestione e il Comitato di monitoraggio sono tenuti a controllare (art. 132) la corretta attuazione del PSN e i progressi compiuti verso il raggiungimento dei target finali del PSN. Gli indicatori di output e di risultato sono alla base delle relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione (art. 134). Sulla base degli indicatori di risultato, viene effettuato l'"esame biennale dell'efficacia dell'attuazione" (art. 135), finalizzato al controllo del raggiungimento dei target intermedi, e la "valutazione e verifica dell'efficacia dell'attuazione" (art. 141) attraverso la quale la Commissione predispone le previste relazioni periodiche al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché effettua le previste valutazioni intermedia ed ex-post.

In questo quadro, è il caso di notare come agli indicatori di impatto, quelli che misurano la reale efficacia dell'intervento, sia riservato un ruolo secondario poiché, diversamente che agli indicatori di risultato, ad essi non si attribuisce nessuna esplicita rilevanza formale nelle valutazioni intermedie. È pur vero che, rispetto agli altri indicatori, essi sono disponibili in tempi più lunghi, ma se li si prende in considerazione soltanto nelle valutazioni ex-post, è troppo tardi per ogni azione correttiva.

In una prima tabella, per ogni obiettivo specifico dell'Unione (e per quello trasversale relativo a conoscenza, innovazione e digitalizzazione) sono elencati i 29 indicatori di impatto e i 44 indicatori di risultato considerati rilevanti. Tra questi ultimi, i 22 indicatori di risultato (dei 38 inizialmente proposti), raccolti in Tabella 3, sono considerati obbligatori per la fissazione dei target finali e intermedi dei PSN. Sulla loro base è effettuato l'esame dell'efficacia dell'attuazione (art. 109). A ciascuno di essi è associato un valore statistico tratto dalle fonti dati ufficiali (Eurostat, Joint Research Center, Agenzia europea per l'ambiente, ecc.).

Tabella 3 – Lista degli indicatori di risultato considerati obbligatori

Obiettivo generale	Obiettivo specifico	Indicatore di risultato
Modernizzazione		R1 n. persone che beneficiano di consulenze, formazione, scambio conoscenze
Agricoltura intelligente, resiliente, diversificata per la sicurezza alimentare	Reddito agricolo sufficiente e resilienza	R6 % pagamenti diretti supplementari per ha alle aziende di dimensioni inferiori alla media cfr. media
	Competitività dell'agricoltura	R7 % sostegno supplementare per ettaro in zone che presentano maggiori necessità cfr. media
		R9 % az. che ricevono un sostegno per investimenti, ristrutturazione e l'ammodernamento
	Bilanciare i rapporti nella catena del valore	R10 % az. che partecipano a gruppi di produttori, OP, mercati locali, filiere corte e regimi di qualità
Tutela dell'ambiente e azione per il clima	Mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, energia sostenibile	R13 % UBA sovvenz. per ridurre le emissioni di gas serra e/o l'ammoniaca
		R14 % SAU sovvenz. per ridurre le emissioni o mantenere o migliorare lo stoccaggio del carbonio
		R17 Superficie che beneficia di sostegno per forestazione e agro-forestazione
	Sviluppo sostenibile e cura dell'ambiente	R19 % SAU sovvenz. per la gestione dei suoli
		R20 % SAU sovvenz. per ridurre emissioni di ammoniaca
		R21 % SAU sovvenz. per la qualità dell'acqua
		R22 % SAU sovvenz. per migliore gestione nutrienti
		R23 % SAU sovvenz- per migliorare l'equilibrio idrico
		R24 % SAU sovvenz. per uso sostenibile dei pesticidi
	Tutela della biodiversità, migliori servizi ecosistemici, habitat e paesaggi	R29 % SAU sovvenz. per l'agricoltura biologica
		R30 % terreni forestali sovvenz. per protezione foreste
		R31 % SAU sovvenz. per conservazione o ripristino biodiversità,
		R34 % SAU sovvenz. per gestione elementi caratteristici del paesaggio
Rafforzamento del tessuto socioeconomico delle aree rurali	Ricambio generazionale	R36 n. giovani agricoltori insediati con sostegno PAC
	Sviluppo locale nelle aree rurali	R41 % popolazione rurale con migliore accesso a servizi e infrastrutture grazie alla PAC
	Proteggere l'alimentazione e la salute	R43 % UBA sostenute per limitare l'utilizzo di antimicrobici
		R44 % UBA sostenute per benessere degli animali

Fonte: Allegato I, Reg. 2115/2021, ns. sintesi

12.4. Regole generali relative alla gestione dei fondi

Nella PAC 2023-2027 è confermata e ampliata la flessibilità tra pilastri (art. 103)[9]. Gli SM sono autorizzati a trasferire alla politica di sviluppo rurale fino al 25% dei fondi disponibili per i pagamenti diretti. Una analoga percentuale può essere trasferita nella direzione opposta, dal secondo al primo pilastro. Il trasferimento dal primo al secondo pilastro può essere accresciuto di un ulteriore 15% se utilizzato per misure finalizzate alla mitigazione o all'adattamento al cambiamento climatico, alla gestione sostenibile delle risorse naturali o alla protezione della biodiversità. Un ulteriore 2% può essere trasferito per l'insediamento dei giovani agricoltori. L'Italia ha scelto di trasferire dal primo al secondo pilastro il 3,5% così ripartito: 2,5% per l'agricoltura biologica e 1% per l'insediamento giovani.

Il sostegno è riservato, come nella PAC 2014-2020, agli "agricoltori in attività" (artt. 4 e 20). L'espressione *genuine farmers* ("agricoltori veri e propri" nella versione originale in italiano) è stata abbandonata. Sono agricoltori in attività quelli che esercitano un livello minimo di attività agricola. La definizione, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, è precisata dagli SM. I quali possono anche adottare una *black list* di soggetti esclusi, così come possono fissare un importo di pagamenti diretti (ricevuti l'anno precedente) sotto il quale si è tutti implicitamente considerati agricoltori in attività. Questo importo non può essere superiore a cinquemila euro. L'Italia, come già nella PAC 2014-2020, ha colto questa opportunità, fissando il limite al massimo consentito: cinquemila euro, appunto. Con questa scelta, data la dimensione medio-piccola della grande maggioranza delle aziende agricole italiane, la riserva dei pagamenti agli "agricoltori in attività" porta di fatto ad escludere solo in casi del tutto sporadici.

Dai pagamenti diretti sono comunque esclusi (art.18) gli agricoltori in attività che si attestano al di sotto di una soglia minima prefissata dal PSN, espressa in ettari di superficie ammissibile o, come già precedentemente applicato in Italia, in termini di importo annuale. L'Italia ha confermato il limite a 300 euro.

Per contenere, con la cosiddetta digressività, i pagamenti diretti concessi ai beneficiari degli importi più elevati, gli SM possono applicare una riduzione fino all'85% per gli importi superiori a 60 mila euro (art. 17). Essi possono anche imporre il *capping* fissando un massimo di centomila euro. Nel calcolo degli importi, a discrezione degli SM, possono essere sottratti preventivamente i costi del lavoro. Le somme risparmiate per digressività e *capping* sono destinate prioritariamente al pagamento ridistributivo o, in subordine, agli altri pagamenti disaccoppiati. In alternativa possono essere trasferite al FEASR per accrescere la dotazione della politica di sviluppo rurale. L'Italia ha scelto di non applicare né digressività né *capping*.

[9] Gli articoli in questo paragrafo, se non diversamente specificato, si riferiscono al Reg. 2115/2021

12.5. I pagamenti diretti: le diverse misure

La suddivisione dei pagamenti diretti avanzata nella proposta originaria è confermata nel Reg. 2115/2021. Come previsto, al pagamento base, rinominato "sostegno di base al reddito per la sostenibilità", si affiancano il "sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità", il "sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori", il "regime per il clima e l'ambiente" e il "sostegno accoppiato al reddito". Per i piccoli agricoltori è prevista la possibilità di un regime semplificato.

Sostegno di base al reddito per la sostenibilità

Come regola generale, il nuovo pagamento diretto di base (art. 21 e segg.) è erogato fissando un importo annuale uniforme per ettaro ammissibile. Gli attuali titoli, in questa circostanza, sono soppressi e quindi il pagamento può essere richiesto per ogni ettaro a disposizione degli agricoltori attivi. Come proposto originariamente dalla Commissione, il valore unitario del sostegno di base può essere differenziato per territori (si parla in questo caso di "regionalizzazione") con caratteristiche socioeconomiche e agronomiche simili. Non è invece consentito, a differenza che nel corrispondente regolamento del 2013, che la differenziazione sia effettuata in base alle Regioni amministrative. Il valore del sostegno di base può comunque essere ridotto, tenendo conto del sostegno ricevuto nello stesso territorio attraverso altre misure. L'Italia, che aveva già scelto nella PAC 2014-2020 di considerarsi "regione unica" applicando quindi la stesse decisioni a tutto il territorio nazionale, nel proprio PSN conferma questa scelta.

Alla regola generale è comunque ammessa la deroga in base alla quale gli SM sono autorizzati a conservare i titoli connessi al regime di pagamento base precedente. Il sostegno, in tal caso, è riservato soltanto agli agricoltori in attività già in possesso di titoli e solo per la superficie alla quale i titoli si riferiscono. Nel caso lo SM opti per questa deroga (come ha fatto l'Italia nel suo PSN), e soggetto a diversi obblighi:

a) è tenuto a costituire una riserva nazionale di titoli da assegnare prioritariamente ai giovani e ai nuovi agricoltori;
b) deve fissare un valore massimo dei titoli (art. 24); l'Italia ha adottato il tetto di duemila euro;
c) deve obbligatoriamente applicare la convergenza, cioè il riavvicinamento dell'importo di tutti i titoli verso il loro valore medio nazionale.

Sulla base di questa ultima prescrizione, i titoli di basso valore debbono essere gradualmente accresciuti fino a raggiungere, entro il 2026, almeno l'85% del valore medio nazionale (era 75% nella proposta originaria). La maggiore spesa è coperta innanzitutto dalle somme risparmiate per effetto dell'imposizione del tetto al valore dei titoli di cui in b) e, in secondo luogo, dalla decurtazione proporzionale del valore dei titoli con importi superiori alla media nazionale. Il regolamento (art. 24, punto 7) consente che

lo SM possa fissare un limite massimo (*stop-loss*) a questa decurtazione. L'Italia ha fissato questo limite al 30%.

Rispetto alla regola generale, la deroga che consente il mantenimento dei titoli riduce la superficie nazionale di riferimento. Di conseguenza, il valore medio per ettaro per i beneficiari è più elevato. Ma, al tempo stesso, gli agricoltori in attività che non posseggono titoli, o che posseggono ettari senza titoli, restano esclusi. Di conseguenza, tutta la superficie esclusa non è assoggettata alla condizionalità e quindi ai relativi controlli.

Questa annotazione offre lo spunto per una digressione in merito alla condizionalità. Che nella generalità dei casi (escluse le citate BCAA-7 e BCAA-8 aggiunte nella condizionalità rafforzata) impone ai beneficiari dei pagamenti diretti il rispetto di una serie di regolamenti e direttive comunitarie e di leggi nazionali. Ma il rispetto delle disposizioni di legge è dovuto da tutti, anche da chi non beneficia di alcun sostegno. È al tempo stesso singolare che qualcuno riceva dei pagamenti per rispettare la legge e, al tempo stesso al mancato rispetto corrisponda una contrazione del pagamento e non piuttosto una penalizzazione.

Sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità

La proposta della Commissione di rendere obbligatoria la misura, analoga a quella del sostegno opzionale ai "primi ettari" della precedente programmazione, è accolta all'art. 29 del regolamento. Ad essa va riservato almeno il 10% del massimale nazionale per i pagamenti diretti (art. 98), a meno che gli SM non dimostrino che una pari ridistribuzione a favore degli agricoltori attivi con minori superfici è realizzata attraverso altre misure del primo pilastro, come in particolare l'applicazione, per un corrispondente importo, della riduzione dei pagamenti sopra i 60 mila euro e/o del *capping*. Anche questa misura può essere differenziata su base regionale. Gli SM sono incaricati di fissare l'importo per ettaro (o importi diversi, per diverse fasce di ettari) nonché il numero massimo di ettari per agricoltore. L'Italia, nel suo PSN, ha fissato che questo pagamento assorba il 10% del budget disponibile e che il pagamento, fino al limite dei 14 ettari, sia riservato solo alle aziende sotto i 50 ettari.

Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori

A differenza che nella PAC 2014-2020, questo sostegno è previsto (art. 30) nell'ambito del primo pilastro come misura opzionale per gli SM e nel secondo ad integrazione della misura riguardante l'insediamento dei giovani agricoltori o i loro investimenti materiali e/o immateriali (art. 75). All'ingresso dei giovani nell'agricoltura deve essere comunque riservato un importo almeno pari al 3% (art. 95 e allegato XII) del massimale per i pagamenti diretti (in Italia almeno 108,86 milioni di euro/anno). Ma questa somma può essere resa disponibile tanto nel primo che nel secondo pilastro. Il pagamento a carico del

primo pilastro, che consiste in un pagamento disaccoppiato annuale per ettaro ammissibile, può essere concesso per un massimo di cinque anni (e comunque fino al 2027). Esso può assumere la forma di pagamento forfettario annuale per giovane agricoltore. Gli SM possono fissare un limite massimo di ettari sui quali ricevere questo pagamento. La normativa prevede infine che siano gli SM a definire l'età massima, tra 35 e 40 anni, fino alla quale potersi considerare "giovane agricoltore". L'Italia ha scelto di fissare la soglia limite a 40 anni, di utilizzare il 2% del massimale nell'ambito dei pagamenti diretti e di trasferire l'1% alla politica di sviluppo rurale, per finanziare l'insediamento dei giovani.

Regime per il clima e l'ambiente e il benessere degli animali

Come già illustrato nei precedenti capitoli, questa misura (in breve chiamata degli "eco-schemi"), assieme all'eco-condizionalità e alle misure agro-ambientali del secondo pilastro, è qualificante della nuova "architettura verde" della PAC 2023-2027 (vedi capitolo 10). Nel regolamento (art. 31) è confermato che essa è obbligatoria per gli SM, ma è facoltativa per gli agricoltori.

In questo particolare è diversa dal vecchio *greening*, per due motivi. Il primo, perché le prescrizioni del *greening* sono state inglobate nella condizionalità rafforzata[10] che deve essere rispettata da chi riceve il pagamento di base, così come anche gli aiuti a superficie del secondo pilastro. Il secondo, perché il pagamento base può essere percepito indipendentemente dall'adesione o meno agli eco-schemi. Che, come viene precisato, sono obbligatori per gli SM, ma opzionali per gli agricoltori. La definizione dei dettagli applicativi relativi alla misura è stata particolarmente controversa. Il penultimo confronto del trilogo[11], infatti, era fallito principalmente per le divergenze su questa materia.

Il regolamento stabilisce che agli eco-schemi sia riservato (*ring-fenced*) almeno il 25% del massimale per i pagamenti diretti (art. 97). Per garantire una certa flessibilità nei primi due anni di applicazione (2023 e 2024) è previsto un *learning period* in cui gli SM hanno la possibilità di impegnare solo il 20% del massimale e trasferire la differenza dal 25% nel rafforzamento degli eco-schemi degli anni successivi o nel secondo pilastro per finalità ambientali, pena altrimenti la perdita dei fondi. Gli SM possono comunque ridurre proporzionalmente l'impegno per gli eco-schemi se, nell'ambito del secondo pilastro utilizzano più del 35% dei fondi per interventi ambientali o riferiti al benessere animale (Marandola, 2021) [LINK].

I pagamenti per gli eco-schemi debbono essere relativi ad impegni aggiuntivi rispetto a quelli connessi alla condizionalità rafforzata. I beneficiari sono tenuti al rispetto: (a) dei requisiti minimi riguardanti l'impiego di fertilizzanti e fitofarmaci; (b) dei requisiti

[10] Il concetto di condizionalità nei nuovi regolamenti è trattato nel prossimo sottoparagrafo.
[11] Il riferimento è qui ai già citati "*jumbo-trilogues talks*" realizzati tra il 27 e il 29 maggio 2021.

obbligatori fissati dalla normativa europea e nazionale; (c) delle norme relative al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomico-ambientali. Gli eco-schemi debbono infine essere anche diversi dagli impegni agro-ambientali finanziati dalla politica di sviluppo rurale.

Una novità rispetto alle proposte originarie è l'ampliamento del ventaglio di obiettivi che con gli eco-schemi si possono perseguire. Ogni eco-schema deve coprire almeno due aree di azione tra: (a) mitigazione del cambiamento climatico; (b) adattamento al cambiamento climatico; (c) qualità dell'acqua; (d) qualità del suolo; (e) biodiversità; (f) uso dei pesticidi; (g) benessere animale; (h) resistenza antimicrobica.

Per l'individuazione degli eco-schemi da adottare, ciascuno SM può fare riferimento alla già menzionata lista di 41 pratiche agricole potenziali che possono essere considerate meritevoli di sostegno a carico degli eco-schemi (European Commission, 2021a) [LINK]. Questa lista include le pratiche riassunte nella Tabella 4 (vedi figura 2 nel capitolo 10). Gli SM debbono dimostrare nel PSN il loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della PAC e la coerenza rispetto alla condizionalità legata ai pagamenti base e alle misure agro-ambientali del secondo pilastro. Gli SM possono infine istituire un sistema a punti per valorizzare gli eco-schemi in base alle loro preferenze. Ogni SM deve individuare una lista di eco-schemi tra i quali le imprese agricole scelgono quale o quali, eventualmente, mettere in atto.

Tabella 4 – Lista delle pratiche potenziali per gli eco-schemi

Pratiche compatibili	**Dettaglio**
Agricoltura biologica	Conversione o mantenimento
Controllo integrato delle infestanti	Fasce tampone con pratiche conservative e senza pesticidi, diserbo meccanico, varietà resistenti ai parassiti, maggese con biodiversità
Agro-ecologia	Rotazione con leguminose, policoltura, inerbimento tra i filari, copertura invernale del suolo, coltura intercalare, pascolo a bassa intensità, colture/varietà resistenti ai cambiamenti climatici, prati permanenti diversificati, riduzione delle emissioni di metano nella risicoltura, adozione di pratiche e standard dell'agricoltura biologica
Allevamento e benessere degli animali	Strategie di alimentazione ottimizzate, stabulazione controllata per il benessere animale, pratiche e standard dell'agricoltura biologica, pratiche per la robustezza, la fertilità, la longevità e l'adattabilità degli animali, allevamento a basse emissioni, promozione della diversità genetica e della resilienza, prevenzione e controllo della salute animale, allungamento del periodo di pascolo, accesso regolare all'aperto
Agro-forestazione	Istituzione e mantenimento di risorse paesaggistiche, istituzione e mantenimento di sistemi silvo-pastorali ad alta biodiversità
Agricoltura ad alto valore naturale	Terreni a maggese ai fini della biodiversità, pascolo su spazi aperti e tra coltivazioni permanenti, transumanza, creazione e valorizzazione di habitat seminaturali, riduzione dell'uso di fertilizzanti, bassa intensità nei seminativi
Carbon farming	Agricoltura conservativa, riumidificazione delle zone umide, torbiere, paludicoltura, livello minimo della falda freatica in inverno, interramento dei residui agricoli, semina nei residui, istituzione e mantenimento e uso estensivo dei prati permanenti
Agricoltura di precisione	Riduzione del rilascio di nutrienti, cura assorbimento dei nutrienti, agricoltura circolare, coltivazioni di precisione per ridurre gli input
Migliore gestione dei nutrienti	Misure relative ai nitrati oltre la condizionalità, riduzione e prevenzione inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo da nutrienti in eccesso
Protezione delle risorse idriche	Passaggio a colture a minore intensità idrica, modifica della semina, programmi di irrigazione ottimizzati
Altre pratiche	Strisce antierosione e frangivento, realizzazione o manutenzione di terrazzi e falciatura, additivi per mangimi per ridurre le emissioni della fermentazione enterica, migliore gestione e stoccaggio del letame

Fonte: Commissione europea, ns. sintesi

L'Italia ha adottato i cinque eco-schemi raccolti in Tabella 5. Una selezione, tra le tante possibili nel menu che, anche nella distribuzione dei fondi, risente indubbiamente della pressione delle lobby di settore per attenuare, pur sottoponendosi alle previste restrizioni, l'effetto della contrazione complessiva dei pagamenti diretti.

Tabella 5 – Gli eco-schemi adottati nella proposta di PSN 2023-2027 dell'Italia

n.	Tipologia di eco-schema	Milioni di euro/anno	Percentuale sul totale eco-schemi
1	Benessere animale e riduzione degli antibiotici	376,4	42,3
2	Inerbimento delle colture arboree	155,6	17,5
3	Salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico	150,3	16,9
4	Sistemi foraggeri estensivi	162,9	18,3
5	Misure specifiche per gli impollinatori	43,4	4,9
	Totale eco-schemi	888,6	100,0

Sostegno accoppiato al reddito

Gli SM possono concedere fino al 13% della dotazione complessiva a questo tipo di misura (art. 32). Gli interventi fissati dagli SM debbono servire ad aiutare i settori e le produzioni (escluse le colture *no-food* ad uso energetico) o i tipi specifici di agricoltura che si trovino in condizioni di difficoltà per ragioni socioeconomiche o ambientali (art. 33), migliorandone la competitività, la sostenibilità o la qualità dei prodotti. Gli SM sono comunque tenuti a documentare le difficoltà in cui versano i settori e le produzioni selezionate per ottenere questo beneficio. La dotazione del sostegno accoppiato può essere aumentata di 2 punti percentuali a condizione che la spesa sia destinata alle colture proteiche. Il PSN italiano fissa la percentuali di accoppiato al massimo (15%), riservando l'intervento ad un elenco di produzioni, in campo zootecnico, per allevamenti tendenzialmente di qualità e, in campo delle colture, più ridotte nel numero che nella precedente programmazione (grano duro, proteaginose, agrumi, riso, barbabietola, pomodoro, olio Dop e Igp).

Regime semplificato per i piccoli agricoltori

Agli SM è concessa, come nella precedente programmazione settennale, la facoltà di prevedere un pagamento forfettario specifico per i piccoli agricoltori, sostitutivo di tutti i pagamenti diretti, la cui definizione deve essere riportata nel PSN (art. 28). Questa misura, facoltativa per gli agricoltori, può essere differenziata in base a soglie di superficie, ma complessivamente non può superare 1.250 euro/anno ad azienda. A differenza che in passato, l'Italia ha scelto di non prevedere questo regime, che rendeva di fatto meno stringente l'impegno agro-ambientale in quanto prevedeva l'esenzione dai controlli del rispetto della condizionalità.

Ulteriori riserve di fondi

Ad inizio di ogni anno, una prima "Riserva agricola dell'Unione" di 450 milioni di euro (sostitutiva della precedente "Riserva di crisi") è istituita nell'ambito del bilancio del FEAGA (art. 16, Reg. 2116/2021). Il suo scopo è quello di fornire un sostegno supplementare al settore agricolo per la gestione o la stabilizzazione dei mercati agricoli e una risposta rapida in caso di turbative di mercato, malattie degli animali e perdita di fiducia dei consumatori o altre emergenze specifiche opportunamente giustificate. Essa è alimentata innanzitutto dai fondi non utilizzati per le stesse finalità nell'anno precedente. Gli eventuali residui sono riportati nella stessa riserva negli esercizi successivi.

La normativa riguardante i pagamenti diretti prevede inoltre alcune specifiche riserve di fondi opzionali per gli SM. La prima consiste nella possibilità di decurtare fino al 3% i pagamenti diretti da versare annualmente ai singoli beneficiari per finanziare uno strumento di gestione del rischio come un fondo di mutualità per eventi catastrofali (art. 19). La seconda riserva riguarda la possibilità di destinare fino al 3% della dotazione complessiva per i pagamenti diretti (art. 88) per il finanziamento delle Organizzazioni dei produttori o loro associazioni (o cooperative classificate come Gruppi di produttori) per settori diversi da quelle finanziate con interventi settoriali specifici (ortofrutticolo, apicoltura, vitivinicolo, luppolo, olio d'oliva e olive da tavola).

In Tabella 6 è presentata la distribuzione dei pagamenti diretti tra le differenti misure, fissata da PSN italiano.

Tabella 6 - La ripartizione dei fondi per i pagamenti diretti nella PAC 2023-2027 nel Piano strategico nazionale dell'Italia

Tipologia di pagamento	percentuale
Sostegno di base al reddito per la sostenibilità	48
Sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità	10
Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori	2
Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere deli animali	25
Sostegno accoppiato al reddito	15
Gestione del rischio fondi mutualità[12]	(3)

[12] Percentuale sottratta preventivamente al plafond dei pagamenti diretti come contributo dei singoli beneficiari per la gestione del rischio.

12.6. La condizionalità ambientale e sociale

Il percepimento del pagamento diretto di base è soggetto, come in passato alla condizionalità ambientale (*cross compliance*), questa volta "rafforzata" rispetto al periodo 2014-2020 (prorogato fino al 2022). Restano infatti in vigore gli impegni relativi ai "criteri di gestione obbligatori" (CGO), che, confermando quanto proposto originariamente dal Commissario Hogan, passano da 13 a 16, e alle "buone condizioni agronomiche e ambientali" (BCAA). Queste ultime passano da 7 a 10. L'art 105 inoltre fissa la regola che in gergo tecnico è stata chiamata del "*no back sliding*". In base ad essa, gli SM debbono dimostrare nel proprio PSN di contribuire complessivamente agli obiettivi specifici di carattere ambientale in misura maggiore rispetto a quanto già fatto nel periodo 2014-2020.

Il "rafforzamento" della condizionalità ambientale consiste in particolare: (a) negli impegni (in parte riformati) del precedente *greening* riferiti soprattutto alla rotazione delle colture e alle superfici non produttive a finalità ambientale (art. 13 e allegato III); (b) nei nuovi impegni relativi alla "condizionalità sociale" (art. 14 e allegato IV).

La BCAA 7 riguardante la *rotazione*, in particolare, implica un cambio di coltura a livello di parcella. Sulla base della diversità dei metodi di coltivazione e delle condizioni agro-climatiche, gli SM possono comunque autorizzare altre pratiche di rotazione rafforzata con le leguminose o di diversificazione delle colture. Gli SM possono esentare dall'obbligo della rotazione gli agricoltori con una superficie a seminativi fino a 10 ettari e quelli la cui superficie agricola ammissibile è per almeno il 75% occupata da produzione di erba, altre erbacee da foraggio, terreno a riposo, leguminose e prati permanenti. Le aziende ad agricoltura biologica certificata sono ritenute implicitamente conformi a questo standard. Per evitare che si destinino grandi estensioni a monocoltura, gli SM possono, infine, introdurre un limite massimo di superficie coltivata con una singola coltura.

La BCAA 8 relativa alle superfici non produttive a finalità ambientale corrisponde al precedente impegno del *greening* che imponeva il rispetto delle cosiddette "aree di interesse ecologico" (*ecological focus areas* - EFA). Una quota minima di almeno il 4% della superficie a seminativi dell'azienda agricola deve essere dedicata a funzioni non produttive: terreno a riposo oppure costituzione o mantenimento di elementi caratteristici del paesaggio quali stagni, boschetti, siepi e filari, muretti a secco, terrazzamenti, alberi monumentali ed altre simili peculiarità locali.

La condizionalità sociale, infine, (argomento che non era presente nelle proposte originarie) prevede che i beneficiari del pagamento base debbano dimostrare di rispettare alcune norme fondamentali relative alla trasparenza nelle condizioni di lavoro e di impiego degli occupati agricoli, nonché alla sicurezza e alla salute dei lavoratori. In particolare, essa condiziona il pagamento al rispetto di tre direttive (ne erano state

proposte originariamente dieci): la Dir. 1152/2019: condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE; la Dir. 391/1989: sicurezza e salute dei lavoratori e la Dir. 104/2009: requisiti minimi di sicurezza e salute per l'uso delle attrezzature.

Nonostante una proposta di introduzione della condizionalità sociale fosse stata avanzata dalla Commissione (ma rigettata dal Consiglio) già al tempo della riforma Fischler nel 2003, l'introduzione di questi adempimenti, sotto la spinta delle organizzazioni dei lavoratori e fortemente sostenuta dal Parlamento europeo, ha trovato posto nei testi regolamentari soltanto all'ultimo trilogo. Il regolamento, anche in questo caso, prevede un *learning period* di due anni, per cui l'attuazione è volontaria nel 2023 e 2024, ma diventa obbligatoria dal 2025.

In caso di mancato rispetto della normativa sulla condizionalità ambientale e/o sociale, gli SM sono tenuti ad applicare sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive (art. 59, Reg. 2116/2021).

12.7. Gli interventi settoriali

Nelle nuove norme della PAC 2023-2027, accogliendo le proposte iniziali, sono previsti anche alcuni interventi per settori specifici: ortofrutticolo, apistico, vitivinicolo, luppolo, olivicolo-oleario (artt. 44 e seguenti). Per i settori, tra questi, il cui funzionamento si basa generalmente sui programmi operativi delle Organizzazioni di produttori (OP) e delle Associazioni di organizzazioni dei produttori (AOP), il sostegno consiste in contributi finalizzati a coprire i costi di gestione, con alcuni vincoli di minimo per la spesa destinata ad attività di ricerca e sviluppo, così come a finalità ambientali. È poi previsto un ventaglio di possibili sostegni, da precisare nei PSN, per investimenti materiali e immateriali, servizi di consulenza, formazione, promozione, attuazione di regimi di qualità e di sistemi di tracciabilità, e così via.
Per lo specifico settore vitivinicolo, gli interventi previsti concernono, tra l'altro, anche azioni di riconversione e ristrutturazione dei vigneti, vendemmia verde, assicurazioni del raccolto, aiuti alla distillazione, azioni di valorizzazione delle produzioni.
Quanto al finanziamento riservato a queste azioni (art. 88) è previsto che gli SM possano, entro certi limiti, modificarne l'importo, trasferendone parte ai pagamenti diretti o, viceversa, aumentandolo a spese dei pagamenti diretti stessi. Il PSN dell'Italia ha trasferito un piccolo importo (0,16%) dal plafond dei pagamenti diretti per il comparto della patate.

12.8. La politica di sviluppo rurale

Relativamente al secondo pilastro della PAC 2023-2027, il regolamento conferma con qualche piccola modifica il menu di possibili tipologie di intervento della proposta

originaria della Commissione (art. 69). Il sostegno finanziario della politica di sviluppo rurale può riguardare impegni relativi a: (a) ambiente e clima (art. 70); (b) vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici (art. 71); (c) svantaggi territoriali specifici derivanti da requisiti obbligatori (art. 72); (d) investimenti (artt. 73 e 74); (e) insediamento dei giovani agricoltori e dei nuovi agricoltori, nonché avvio di nuove imprese rurali (art. 75); (f) gestione del rischio (art. 76); (g) cooperazione (art. 77); (h) scambio di conoscenze e diffusione dell'informazione (art.78).

Le misure ad alto valore ambientale

Una riserva, pari ad almeno il 35% delle disponibilità finanziarie totali (in crescita rispetto al precedente 30%) è prevista (art. 93) per le misure ad alto valore ambientale. Sono considerate al 100% tali quelle appena indicate con (a) ambiente e clima, (c) svantaggi territoriali specifici o (d) se relative ad investimenti in agricoltura biologica, silvicoltura, difesa integrata dalle specie nocive, benessere animale. Anche quelle sub (b) (vincoli naturali o altri vincoli territoriali) sono considerate tali, ma con una ponderazione al 50%.

Nell'organizzazione complessiva della nuova architettura verde della PAC, gli impegni in materia di ambiente e clima debbono comunque andare oltre sia a quelli imposti dalla condizionalità rafforzata, sia alle norme in materia di requisiti minimi relativi all'uso di prodotti fertilizzanti-fitosanitari e in materia di benessere animale, nonché all'obbligo al mantenimento del terreno in buone condizioni agronomico-ambientali. Essi debbono anche essere diversi da quelli coperti dagli eco-schemi. Il sostegno consiste generalmente in un pagamento annuale, calcolato con riferimento alla copertura dei costi aggiuntivi e dei mancati ricavi. Gli SM possono anche disporre che il sostegno per iniziative riguardanti l'ambiente e il clima vada a regimi collettivi e a regimi di pagamento basati sui risultati, per incoraggiare gli agricoltori a produrre significativi miglioramenti qualitativi.

Il sostegno agli investimenti

Gli SM sono autorizzati a concedere un sostegno per l'introduzione di immobilizzazioni materiali o immateriali che siano finalizzate a sostenere il reddito, la resilienza, la sostenibilità economica e la competitività delle imprese agricole. Il sostegno può, in genere, essere pari ad una aliquota massima del 65% rispetto ai costi ammissibili, ma può anche superare quel limite per investimenti ad alto valore ambientale o sociale, per gli investimenti in infrastrutture e per gli investimenti nelle piccole aziende agricole. Uno specifico trattamento è riservato all'estensione dell'irrigazione con particolare attenzione al risparmio idrico attraverso l'uso efficiente della risorsa acqua.

Il sostegno per l'insediamento di giovani, nuovi agricoltori e nuove imprese rurali

Nel nuovo articolo relativo al rilancio imprenditoriale in agricoltura e al *turnover* nelle campagne, il sostegno è rivolto a: (a) «insediamento dei giovani agricoltori»; (b) «nuove imprese rurali connesse all'agricoltura o alla silvicoltura, compreso l'insediamento di nuovi agricoltori o la diversificazione del reddito delle famiglie agricole in attività non agricole»; (c) «nuove attività imprenditoriali extra-agricole, connesse alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo». Nell'ambito di questa definizione di imprenditore rurale, più estesa che in passato[13], l'accesso al sostegno è condizionato alla presentazione di un piano aziendale e il finanziamento, che può raggiungere i 100 mila euro, può essere differenziato in base a criteri oggettivi.

Gli strumenti per la gestione del rischio

Gli SM possono concedere un sostegno consistente in contributi finanziari per premi assicurativi o per fondi di mutualizzazione. Il finanziamento è concesso a copertura di perdite superiori al 20% della produzione o del reddito medi annui dei tre (o cinque) anni precedenti, Il sostegno può essere pari fino al 70% dei costi ammissibili. Queste misure del secondo pilastro si aggiungono a quelle già previste (art.19) nell'ambito della possibile decurtazione fino al 3% dei fondi dei pagamenti diretti per finanziare uno strumento di gestione del rischio.

Cooperazione

La definizione di cooperazione adottata nel nuovo regolamento (ricalcando quella della PAC 2014-2020) è particolarmente estesa a copertura delle differenti forme di azione collettiva (art 77), tanto che può coinvolgere anche solamente due attori. Possono beneficiare del sostegno, in base a questa misura, i "Gruppi operativi" del Partenariato europeo per l'innovazione (art. 127), l'iniziativa LEADER (per la quale, in base all'art. 92, è riservata una quota pari ad almeno il 5% della dotazione totale del FEASR), i regimi di qualità riconosciuti dall'UE o dagli SM, i gruppi di produttori, le organizzazioni di produttori o le organizzazioni interprofessionali, i "Piccoli comuni intelligenti" (*smart-village strategies*)[14] e altre forme di cooperazione.

[13] Non compare nel regolamento una definizione di "impresa rurale". Si può di conseguenza assumere che si faccia riferimento, in senso lato, a tutte le attività economiche che si svolgano in aree rurali e che, per la loro specifica attività, ne qualifichino l'identità e l'attrattività.

[14] Avviata a seguito dei lavori di un gruppo tematico ad hoc della Rete europea per lo sviluppo rurale, l'azione dell'UE per i villaggi intelligenti favorisce gli scambi in materia di soluzioni innovative per la creazione di zone rurali più dinamiche sostenibili e attrattive.

Scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione

Sono comprese in questo raggruppamento tutte le misure intese allo scambio delle conoscenze e alla diffusione delle informazioni, puntando specificamente alla protezione della natura, dell'ambiente e del clima. Gli SM possono concedere un sostegno in quest'ambito fino a 200 mila euro anche alla creazione di servizi di consulenza. Essi provvedono affinché tutte queste azioni siano coerenti con la descrizione del sistema della conoscenza (AKIS) come riportato nel PSN.

Il Patto rurale e il Piano d'azione rurale

In parallelo alla politica di sviluppo rurale inclusa nella riforma della PAC 2023-2027, alla vicepresidente croata della Commissione, Dubranka Šuica, Commissaria per la democrazia e la demografia, è stato affidato il coordinamento di un programma a lungo termine per le aree rurali, che consideri gli effetti del cambiamento demografico e affronti i problemi connessi alla connettività e all'accesso ai servizi. Nel quadro di questa responsabilità, tra il 7 settembre e il 30 novembre 2020 la Commissione europea aveva condotto un'ampia consultazione pubblica sul futuro delle zone rurali, al fine di elaborare una visione dello sviluppo a lungo termine (20 anni). Successivamente, il 30 giugno 2021, è pubblicata la Comunicazione "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE entro il 2040" (Commissione europea, 2021a) [LINK]. In essa la Commissione propone un "Patto rurale" e un "Piano d'azione rurale" (*EU rural action plan*) con l'obiettivo di rendere le zone europee più forti, connesse, resilienti e prospere.

Il "Patto rurale" ha lo scopo di riunire i soggetti interessati a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Il "Piano d'azione" è istituito per rafforzare il sostegno che diverse politiche dell'Unione possono fornire alle zone rurali, contribuendo ad uno sviluppo equilibrato, equo, verde e innovativo. Nel testo della Comunicazione, la Commissione si impegna a introdurre delle "verifiche rurali" (*rural proofing*), per riesaminare le politiche dell'Unione in prospettiva rurale, e ad istituire un "Osservatorio rurale" per migliorare la raccolta e l'analisi dei dati sulle zone rurali.

Seppure nel documento si affermi che «Gli Stati membri dovrebbero cogliere le opportunità offerte dai piani strategici della PAC e dai programmi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 per favorire uno sviluppo rurale sostenibile e integrato», è interessante notare che di questo lavoro della Commissione non si fa menzione nei testi legislativi riguardanti la PAC 2023-2027, che pure sono temporalmente successivi. È questo un evidente segnale della mancanza di coordinamento, tenendo anche conto che il considerando n. 32 del Reg. 2115/2021 recita:

«Poiché molte zone rurali dell'Unione risentono di problemi strutturali, come la mancanza di possibilità di impiego attraenti, la carenza di competenze, scarsi investimenti nella banda larga e nella connettività, nelle infrastrutture digitali e di altro tipo e nei servizi essenziali, e l'esodo dei giovani, è fondamentale rafforzare il tessuto socioeconomico in tali aree».

12.9. Un giudizio sulla PAC 2023-2027

Una riforma diversa dalle precedenti

Se si confrontano i risultati conclusivi delle negoziazioni sulla PAC degli ultimi tre periodi poliennali di programmazione europea (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020), indubbiamente la PAC 2023-2027 introduce, date le premesse, dei cambiamenti molto significativi. Questi cambiamenti non sono ovviamente definitivi per trarre delle conclusioni, perché molto ancora dipende dalla attuazione di quanto previsto nei regolamenti del 2 dicembre 2021. Innanzitutto, dai contenuti dei PSN e dai risultati della negoziazione con la Commissione prima del loro varo definitivo. Successivamente, molto dipenderà anche dalla loro implementazione.

Allo stato dei fatti, si può comunque affermare che i contenuti riformatori della PAC 2023-2027 si collocano allo stesso livello, se non addirittura più in alto, rispetto alle due principali riforme della PAC nel corso delle sua lunga storia: la riforma MacSharry del 1992 e la riforma Fischler del 2003. Rispetto alle quali la PAC 2023-2027 si distingue per il molto più deciso effetto ridistributivo che dovrebbe produrre tra i suoi beneficiari, e quindi anche tra territori e orientamenti produttivi.

I cambiamenti sono segno dei tempi e indubbiamente dei rapporti tra le forze politiche e sociali a livello dell'Unione europea. Sia pure molto lentamente, nel Parlamento europeo si sta rafforzando la propensione a guardare alla politica agricola nella prospettiva degli interessi generali e non soltanto settoriali. Anche il Consiglio, che nelle negoziazioni ha avuto un atteggiamento più conservatore, alla fine qualcosa ha ceduto. La Commissione, con il *Green deal*, ha indubbiamente svolto un ruolo cruciale, non limitandosi soltanto a proporre e mediare, ma anche giocando un ruolo politico di sollecitazione e orientamento. In questo senso, la futura PAC ha internalizzato una più marcata ambizione ambientalista e verso la sostenibilità.

Ovviamente, comunque, i cambiamenti sono condizionati dalle premesse. Dal fatto in particolare di essere partiti da una proposta di riforma della PAC avanzata prima del *Green deal* e fortemente condizionata dalla *path dependency* che, in seguito, non è stato più possibile riformulare. Il giudizio a posteriori del vicepresidente della Commissione Timmermans rivela un misto di soddisfazione e disappunto quando, a conclusione del trilogo, ha sostenuto che si era realizzata:

«An evolution rather than a revolution, but it was still a "game changer" setting the CAP on a different course, a greener course» (Agra Facts, 25 giugno 2021).

E ha aggiunto quanto segue:

«Throughout the negotiations, the Commission has worked for a new CAP that can support the Green deal. The agreement reached today marks the start of a real shift in how we practice agriculture in Europe. In the next years, we will protect wet- and peatlands, dedicate more

farmland to biodiversity, boost organic farming, open up new income sources for farmers via carbon farming, and begin to redress inequalities in the distribution of income support» [LINK]

La principale novità della PAC 2023-2027 è rappresentata (come accennato) dalla consistente ridistribuzione dei fondi che rende possibile. Non soltanto per effetto della soppressione dei titoli o, in alternativa, se si opta per conservarli, come conseguenza della consistente convergenza interna. Ma anche per effetto della possibile riduzione degli importi individuali più alti, dell'eventuale adozione del *capping* e del 10% del plafond per i pagamenti diretti riservato obbligatoriamente ai primi ettari delle aziende medio-piccole. A tutto questo si aggiunge il fatto che il budget riservato agli eco-schemi è opzionale per gli agricoltori e, se effettivamente gli impegni richiesti per ottenerlo non risultassero irrilevanti, potrebbe produrre un altro effetto ridistributivo.

Una seconda fondamentale novità consiste nel fatto che, per la prima volta, tutta la PAC, primo e secondo pilastro è soggetta ad una programmazione integrata, orientata al raggiungimento di obiettivi europei. A questi obiettivi è associata l'assegnazione dei fondi e la loro liquidazione è frutto, in termini di impegni vincolanti, del raggiungimento di specifici target.

Quanto all'impegno per la sostenibilità ambientale e climatica, esso è potenzialmente più stringente sia per la condizionalità rafforzata associata al "sostegno al reddito per la sostenibilità", sia per la fissazione delle quote di spesa da riservare (25%) agli eco-schemi nel primo pilastro e (35%) per clima ambiente e benessere animale nel secondo. Questa riserva di spesa ovviamente non assicura di per sé una maggiore sostenibilità, ma conta il fatto che ad essa è associata una richiesta agli SM di dimostrare nei PSN una maggiore ambizione ambientale, anche fissando opportunamente gli indicatori di risultato e di impatto.

Un'ulteriore novità nella PAC 2023-2027 consiste nell'introduzione, per la prima volta, della condizionalità sociale. Si tratta di un primo passo nella direzione della tutela del lavoro in agricoltura. Se non altro, si comincia a risolvere il paradosso di remunerare con i pagamenti diretti anche chi non rispetta le leggi. A riguardo, la Commissione è incaricata di compiere un approfondimento in vista di una eventuale estensione della lista delle norme da includere.

Questi cambiamenti nell'impianto della PAC suggeriscono di condividere il giudizio in base al quale:

«Se si concorda sulla path dependency come logica che guida le riforme della PAC, cioè della dipendenza delle decisioni attuali da quelle assunte precedentemente, possiamo affermare che questa riforma rappresenta un salto, più che un passo in avanti, rispetto al passato» (Pupo D'Andrea, 2021) [LINK].

Non mancano però aspetti critici che vanno attentamente valutati. Alla loro illustrazione è dedicato il resto di questo paragrafo.

Sussidiarietà e valore aggiunto europeo

Fin dal testo originario delle proposte del Commissario Hogan per la PAC riferita, a suo tempo, al settennio 2021-2027, la Commissione fa menzione più volte del fatto che, con il *new delivery model*, si persegue un «maggior grado di sussidiarietà», una «sussidiarietà rafforzata», una «maggiore sussidiarietà [per] tenere conto più specificamente delle condizioni ed esigenze locali» (Commissione europea, 2017c) [LINK]. Si tratta, a nostro giudizio, di una mistificazione: i princìpi non si rafforzano né si estendono, ma si applicano (Sotte, 2018) [LINK]. A riguardo, l'art.5 del Trattato sull'Unione europea recita:

«In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». [LINK]

Negli anni recenti, il principio di sussidiarietà è stato spesso associato a quello di "valore aggiunto europeo" inteso come:

«the value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by member states alone» (European Commission, 2015). [LINK]

Lo stesso testo della Commissione ora citato spiega che il valore aggiungo europeo può essere misurato sulla base dei seguenti tre criteri:

«*Effectiveness*: It may be more effective where it is the only way to get results to create missing links, avoid fragmentations, and realise the potential of border-free Europe. *Efficiency*: It may also be more efficient where the EU offers better value for money because externalities can be addressed, resources or expertise can be pooled, and action can be better coordinated. *Synergy*: It may create synergies; where EU action is necessary to complement, stimulate, and leverage actions to reduce disparities, raise standards».

È evidente che, pur nell'ambito di queste precisazioni, resta un margine di flessibilità nell'allocazione delle competenze sulla base del principio di sussidiarietà e del criterio del valore aggiunto europeo. Ciò nondimeno, di fronte ad un così consistente trasferimento di poteri decisionali e attuativi dal centro ai singoli SM, quale quello disposto dai nuovi regolamenti PAC, è doveroso chiedersi se questo corrisponda ad una corretta applicazione di quel principio e di quel criterio.

Come si è già avuto modo di annotare, anche nei regolamenti della PAC 2014-2020 una notevole lista di decisioni relative all'applicazione del primo pilastro erano state trasferite agli SM. Si era trattato, all'epoca, di un escamotage dovuto soprattutto alla necessità di

concludere il trilogo in tempo per evitare di incappare nelle imminenti elezioni del Parlamento europeo. Le questioni controverse erano così state affidate agli SM. Questa volta si è andati oltre, lo si è fatto intenzionalmente, ma senza un disegno organico riguardo a quali competenze fosse opportuno mantenere al centro e quali riconoscere a livello nazionale.

Il rischio che si corre è che per obiettivi sicuramente europei (la salvaguardia del mercato unico, il contrasto/adattamento al cambiamento climatico, la tutela dei consumatori, il sistema della conoscenza e dell'innovazione, la coesione e l'inclusione) si adottino, a livello di singoli SM, decisioni non conformi con le ambizioni unionali. Dall'altro lato, il rischio è che permangano a livello europeo responsabilità e relativi oneri di bilancio per finalità, quale il sostegno dei redditi, che sono chiaramente competenza nazionale. Come si ricorderà, questa contraddizione era stata già segnalata dal Rapporto Sapir (2003) [LINK] e, prima ancora, dal Rapporto Padoa-Schioppa (1987) [LINK].

In ragione di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, sarebbe stato dunque necessario non un semplice travaso di funzioni, ma una ridefinizione e riattribuzione delle competenze tra le due sovranità (quella degli SM e quella dell'Unione europea), coerente con gli specifici compiti, riassegnando in rapporto ad essi le specifiche dotazioni e responsabilità finanziarie (Fabbrini, 2017; Campli, Pascale, 2019).

Il new delivery model della PAC

Il passaggio di responsabilità nella gestione della PAC dal centro ai singoli SM suggerisce una domanda. Riuscirà Bruxelles a coordinare la futura politica agricola? Il rischio che con il *new delivery model* si accrescano le distorsioni nel mercato comune, che di "comune" alla PAC non resti altro che il nome, è particolarmente elevato.

Il successo nel coordinamento è connesso a più di una circostanza. Innanzitutto, alla coerenza dei PSN con gli obiettivi strategici e, più in generale, con il *Green deal*. Occorre precisare a riguardo che *Green deal*, Strategia F2F e Strategia per la biodiversità al 2030 non sono ancora giuridicamente vincolanti. L'accordo sulla PAC 2023-2027 contiene comunque una clausola di revisione al 2025 della legislazione esistente su ambiente e clima, al cui rispetto vincolare i PSN della PAC (Pupo D'Andrea, 2021) [LINK].

Nel frattempo, nelle sue raccomandazioni per la redazione dei PSN, la Commissione ha spinto gli SM a adeguarsi agli obiettivi del *Green deal* e ha preso l'impegno di uniformarsi a quegli obiettivi nel processo di approvazione dei PSN. Ma, a parte la *moral suasion* che possono esercitare i suoi commenti e le sue raccomandazioni, una volta che i PSN sono stati predisposti nel rispetto delle procedure di consultazione e hanno avuto il sostegno del partenariato, è difficile immaginare che, oltre a far pressione nel corso della negoziazione, la Commissione possa non approvarli.

Data questa circostanza e considerando che, in particolare per gli obiettivi ambientali degli eco-schemi non sono fissati dei target minimi, è possibile assistere a una:

«race to the bottom in environmental and climate standards as national administrations keep looking over their shoulders at what other Member States are doing to avoid putting their own farmers at too great a disadvantage» (Matthews, 2021a) [LINK].

Un secondo aspetto critico che può minare il coordinamento della nuova PAC è nella possibilità per la Commissione di valutare pienamente e incontestabilmente i risultati prodotti dalle politiche messe in atto e dalla effettiva capacità di Bruxelles di sanzionare gli inadempienti. Una condizione non facile da realizzarsi in pratica. L'esperienza della PAC 2014-2020 è piuttosto una conferma che una smentita di questa difficoltà. Peraltro, nel corso della negoziazione per la PAC 2023-2027 i controlli, rispetto alle proposte originali, sono già passati da annuali a biennali, gli indicatori alla base delle "*performance review"* sono stati ridotti da 38 a 22 e il margine di tolleranza rispetto ai target intermedi all'atto del primo "Esame biennale dell'efficacia dell'attuazione" previsto nel 2025 è stato accresciuto da 25% a 35%. Così anche è cresciuto a due anni il tempo concesso allo SM per risolvere gli inadempimenti prima della eventuale sospensione dei pagamenti (Metta, 2021) [LINK]. D'altra parte, alla base di molti problemi di governance della PAC, c'è il fatto che, una volta che gli SM hanno avuto la loro parte di budget, la priorità per loro è quella di spenderla. Ne consegue che il loro obiettivo nei PSN è di fissare i target a livello più basso possibile. Anche perché non esiste alcun incentivo ad alzare l'asticella delle ambizioni. Quindi l'appello agli SM perché svolgano un ruolo proattivo nel perseguimento degli obiettivi della PAC rischia di restare disatteso.

È facile immaginare che, ove si dovesse prendere atto, per le ragioni ora dette, di un insuccesso nel coordinamento della PAC verso il *new delivery model*, l'Unione europea possa essere malauguratamente indotta, sotto la pressione dei contributori netti al suo bilancio, a trasferire definitivamente ed esplicitamente la politica agricola post-2027 agli SM, affidando loro anche l'ultima incombenza rimasta comune: quella di finanziarla con il budget dell'Unione.

È ovviamente impossibile sapere quale fosse il fine ultimo della vecchia Commissione Juncker quando ha avanzato la proposta del *new delivery model*. Ma, data l'evidenza dell'impossibilità, nel corso della lunga storia della PAC, di realizzare una più profonda riforma come da tanto tempo inutilmente evocata, si può essere portati a non escludere del tutto che il trasferimento sostanziale della PAC agli SM possa essere stato perseguito intenzionalmente. Una malaugurata rinazionalizzazione della PAC implicherebbe la rinuncia di Bruxelles alla politica che ha avuto un ruolo fondativo nell'Unione europea e che ancora, in tanti campi, necessita di una strategia comune: sicurezza alimentare (in termini sia di *food security* che di *food safety*), clima, ambiente, mercato unico, tutela del consumatore, riduzione del divario nei territori rurali. Ma potrebbe apparire una soluzione praticabile, sia pure con tempi dilazionati a dopo il 2027, per liberare quel 30% circa di

fondi del bilancio dell'Unione europea, che attualmente la PAC assorbe. Una dotazione finanziaria fondamentale, che potrebbe essere destinata in futuro alle nuove incombenti priorità, senza costringere gli SM ad aumentare la contribuzione.

Semplificazione o solo trasferimento delle complicazioni?

Una ulteriore questione si pone con riferimento al *new delivery model*. Il passaggio dagli adempimenti alle performance, si ricorderà, è stato presentato come un consistente esercizio di semplificazione. Dal punto di vista tecnico, la semplificazione si concretizza in una riduzione dei documenti di programmazione e gestione delle politiche agricole da sbrigare nei rapporti tra Unione europea e SM (da 209, tra programmi di sviluppo rurale e notifiche per i pagamenti diretti e per gli interventi settoriali, a solo 28 PSN)[15].

In realtà, la tanto enfatizzata semplificazione è tale solo per la Commissione[16]. A livello nazionale, infatti, oltre alla complicazione propria della progettazione e gestione del PSN, si aggiunge l'aggravio di competenze amministrative trasferite dall'Unione europea agli SM. Quanto di questo aggravio si trasformerà in complicazione dipende dalla capacità degli SM di dotarsi di regole snelle, senza perdere di vista la necessità di perseguire un certo grado di selettività degli interventi. D'altra parte, a livello nazionale, il *new delivery model* impatta con modelli organizzativi e assetti amministrativi diversi. A trovarsi in maggiore difficoltà sono soprattutto gli SM come l'Italia, nei quali la competenza in materia di politica agraria, in base al titolo V della Costituzione, è decentrata alle Regioni e, in aggiunta, le Regioni, come l'evidenza del passato insegna, presentano capacità amministrative decisamente diverse. Con il rischio, quindi, che il mancato raggiungimento dei target a livello nazionale, causato dalle Regioni meno virtuose, penalizzi anche quelle più virtuose.

Si tratta peraltro di passare da una PAC, il cui primo pilastro storicamente è stato gestito "misura per misura" e il secondo a livello regionale, ad una PAC organizzata e guidata da un unico programma organico nazionale. Come è stato giustamente rilevato in uno studio svolto per il Parlamento europeo:

«Member States have little experience in programming various CAP instruments in an integrated way. Developing planning and implementation capacities will be a major challenge for all Member States […]. Empowering Member States with greater subsidiarity may result in a substantial administrative burden at the MS level. […] Without serious investment in personnel, processes, analytical support and inclusive preparation of Strategic plans, there may be considerable differences in policy implementation between individual countries. This could

[15] Considerando che, come già detto, al Belgio è stato concesso di presentare due PSN per Vallonia e Fiandre.

[16] Dove, comunque, si impone ugualmente una riorganizzazione, per coordinare una PAC organica fondata sui PSN in luogo del precedente assetto fondato su due pilastri distinti, ciascuno con la propria *governance*.

conceivably cause falling standards and negative trends in individual MS, which would in turn result in further weakening of the common policy» (Erjavec et al., 2018) [LINK].

La differente capacità di implementazione può ovviamente riflettersi in un aumento dei costi di transazione, come sottolineato in questa citazione:

« Il faut notamment prendre garde à ce que la modernisation et la simplification de la gouvernance sous la forme des plans stratégiques nationaux qui devraient réduire les couts de transaction publics à l'échelle européenne ne se traduisent pas par un accroissement de ces mêmes couts à un niveau infra-communautaire et par une augmentation des couts de transaction privés supportés par les acteurs économiques » (Détang-Dessendre, Guyomard, 2020).

Queste difficoltà si collegano ad un altro aspetto critico: quello dell'allungamento dei tempi per cui, nonostante il rinvio di due anni della data di avvio della nuova PAC, la promulgazione definitiva dei regolamenti della PAC 2023-2027 è avvenuta nello stesso mese in cui gli SM erano tenuti e presentare alla Commissione i propri PSN (Pupo D'Andrea, 2021) [LINK]. Non a caso, molti PSN, tra i quali anche quello italiano, sono stati predisposti in gran fretta, lavorando alacremente tra Stato e Regioni ma riducendo le consultazioni del partenariato con le parti sociali a pura formalità. Altri SM non sono riusciti a rispettare la scadenza del 31 dicembre 2021: Belgio (sia Fiandre che Vallonia), Bulgaria, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Germania.

I due pilastri e i pagamenti diretti

Due peculiarità della futura PAC 2023-2027 si pongono in stretta continuità con il passato: la suddivisione in due pilastri con il mantenimento dei due rispettivi fondi e la conferma in posizione centrale del sistema dei pagamenti diretti. A fronte del *new delivery model*, del maggiore orientamento verso l'ambiente e il clima, indotto dal *Green deal*, e dall'approccio olistico e integrato della strategia F2F, l'innesto sulla nuova *governance* della struttura e delle tipologie di intervento preesistenti può rivelarsi al tempo stesso arduo e inefficace.

Quando la PAC è amministrata con un unico PSN a livello nazionale, che senso ha il mantenimento dei due pilastri, dei due fondi FEAGA e FEASR (ciascuno con le sue regole) e dei due menu di misure? Non sarebbe stato meglio unificare i fondi, le procedure e il set dei possibili interventi evitando duplicazioni, sovrapposizioni e lacune?

Quanto alla conservazione dei pagamenti diretti, frutto avvelenato della *path dependency*, essa si iscrive in una concezione superata dell'agricoltura, che considera il settore come costituzionalmente incapace di reggere al confronto con il mercato. Per cui l'impresa agricola (anche la più efficiente dal punto di vista tecnico e meglio gestita sotto il profilo economico) necessiterebbe di un sistematico e consistente sostegno congiunturale, finalizzato a coprire il differenziale di reddito rispetto a quanto accade in altri settori dell'economia.

L'agricoltura, se sostenuta da politiche di lungo periodo che risolvano, con adeguati incentivi, i "fallimenti del mercato" e che paghino, su base contrattuale, i beni pubblici che essa tutela e produce per la collettività, è potenzialmente in grado di remunerare i fattori di produzione in maniera adeguata e compatibile con quanto avviene in ogni altro settore dell'economia. Lo dimostra il relativo successo registrato nel tempo dai comparti dell'agricoltura stessa che sono stati meno (o per niente) sovvenzionati con aiuti diretti al reddito e che semmai hanno beneficiato di interventi strutturali o di organizzazione dell'offerta, come vino, ortofrutta, fiori, prodotti suinicoli e avicoli, agriturismo. Dove gli agricoltori hanno saputo farsi imprenditori al passo con i tempi, mirando all'efficienza e alla competitività.

Non tragga in inganno la nuova denominazione attribuita al pagamento di base: "sostegno al reddito per la sostenibilità". A dispetto della terminologia, non si tratta di un sostegno né al reddito, né alla sostenibilità. Non è un sostegno al reddito perché è concesso indipendentemente dal reddito del percettore, tanto che si concentra nelle tasche dei più ricchi e lascia le briciole in quelle dei più poveri. Una circostanza, questa, che sarà leggermente attenuata, ma non risolta dall'introduzione obbligatoria del "sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità", dalla eventuale riduzione degli importi più elevati e dal *capping*.[17]

Allo stesso modo, se fosse un pagamento per la sostenibilità, sarebbe calcolato in rapporto ai costi in più e ai ricavi in meno per l'agricoltore, in relazione alle pratiche di cura dell'ambiente che gli si chiede di adottare. Oppure sarebbe commisurato alla necessità di incentivarne la permanenza o l'insediamento nelle localizzazioni dove la sua presenza gioca un ruolo cruciale. Invece, fin qui è stato calcolato con riferimento ai pagamenti diretti ricevuti in passato dallo stesso beneficiario e, in prospettiva, sarà costituito da un importo fisso per ettaro, rivelando esplicitamente in questo modo la sua natura di rendita. Non si trascurino le conseguenti implicazioni di un tale pagamento. Innanzitutto, come bene dimostra con chiara evidenza un recente studio del *Joint Research Center* della Commissione europea (Baldoni, Ciaian, 2021) [LINK], contribuisce ad accrescere i valori fondiari e i costi d'uso della terra, ostacolando l'ampliamento delle aziende e l'ingresso dei nuovi agricoltori.

Un esplicito richiamo all'anacronismo dei pagamenti diretti e all'intenzione di sopprimerli è presente anche nell'Accordo di coalizione della nuova maggioranza

[17] I principali percettori, d'altra parte, non sono neanche agricoltori, ma concentrazioni finanziarie (De Groen, Musmeci et al., 2021) o colossi dell'agro-business come AgroFert (256 società: chimica, agro-alimentare, media, trasporti e silvicoltura), controllata da Andrej Babiş, ex primo ministro nella Repubblica Ceca, che con 103 mila ettari complessivamente controllati (sia pure posseduti da numerose imprese di minori dimensioni per evitare il *capping*) e 5.200 dipendenti produce 840 mila tonnellate/anno di produzione agricola (Chouquer, Maurel, 2021).

"semaforo" tedesca che ha recentemente affidato il ministero dell'agricoltura al verde Cem Özdemir:

«The current architecture will be reviewed by the middle of the legislative period at the latest and adjusted to achieve the objectives. For reliable further development from 2027 onwards, the German government is presenting a concept with this evaluation on how direct payments can be adequately replaced by rewarding climate and environmental services. This also serves the purpose of income effectiveness.» (Lorenzen, 2021) [LINK].

Quanto alla politica di sviluppo rurale (finanziata dal FERS), è il caso di sottolineare come essa sia ora inglobata con il primo pilastro nel PSN, mentre la politica regionale e di coesione europea (finanziata dagli altri i Fondi strutturali e di investimento europei: FESR, FSE, ecc.) sia rimasta decentrata, come in passato, a livello regionale. Il mancato allineamento tra politica di sviluppo rurale e politiche regionali è stato sempre giudicato un limite molto serio che ha ridotto l'efficacia della politica territoriale europea, soprattutto nelle regioni periferiche e in quelle condizionate da limitazioni naturali, economiche e sociali. Questo divario in futuro potrebbe essere ancora più accentuato e sarà necessario uno sforzo aggiuntivo per far convergere obiettivi e strumenti dei diversi livelli istituzionali.

La nuova architettura verde

Grande enfasi è stata data, nel confronto e nello scontro, alla cosiddetta nuova "architettura verde", cioè al sostegno ambientale e al contrasto/adattamento al cambiamento climatico fondati su tre misure: la condizionalità rafforzata, gli eco-schemi e le misure agroambientali della politica di sviluppo rurale. Se fosse stato possibile ritirare l'originale proposta del Commissario Hogan, si sarebbe probabilmente dibattuto, alla luce del *Green deal*, sulla razionalità di questa triplicazione.

Ci si sarebbe chiesti innanzitutto se ha senso la *cross-compliance*, una soluzione la cui funzione primaria è di giustificare i pagamenti diretti nella forma, nell'entità e nella distribuzione che hanno, imponendo ai loro beneficiari di rispettare delle norme (BCAA e CGO) al cui rispetto sarebbero comunque tenuti anche se non fossero beneficiari. Si sarebbe dedotto che sarebbe migliore una politica agro-ambientale fondata sulla *direct-compliance*: il pagamento cioè su base contrattuale degli impegni agro-ambientali.

Ci si sarebbe anche interrogati, dopo l'esperienza deludente del *greening* nella politica agricola corrente, se fosse proprio il caso di ripetere l'esperienza di inserire l'agro-ambiente tra i pagamenti diretti del primo pilastro. Qualcuno ha sostenuto che gli eco-schemi non sono altro che un "*greening* rafforzato". Non è così. Indubbiamente, la formula degli eco-schemi è migliore di quella del vecchio *greening*, nel quale la maggior parte degli agricoltori non doveva fare niente per beneficiarne. Ma di fronte alle grandi sfide agro-ambientali europee c'è da domandarsi se possa essere realmente efficace una politica fondata su un menu di misure opzionali, tra le quali ogni SM sceglie "à la carte" quelle che intende applicare. Con il risultato di non dotare l'Unione di una coerente

politica agro-ambientale, quanto piuttosto di un *patchwork* di eco-schemi tra di loro incoerenti.

Il diavolo è peraltro nei dettagli ed è notevole il timore che la delusione si ripeta attraverso l'inclusione tra gli eco-schemi di pratiche che hanno poca o nessuna valenza ambientale. L'azione di annacquamento su questo fronte è già cominciata a livello europeo e seguitata nei PSN. Le organizzazioni ambientaliste hanno evidenziato come tra i possibili eco-schemi sia stata introdotta l'agricoltura di precisione (ipotizzando che consenta di ridurre l'impiego di fertilizzanti e pesticidi), ma senza includere nessun vincolo per imporre che la riduzione degli input sia effettiva. Analogamente, nel menu degli eco-schemi è inclusa l'agricoltura conservativa, ma senza imporre limiti all'uso di erbicidi, né comportamenti complementari, quali la rotazione e la copertura costante del suolo (WWF, EEB, Birdlife, 2021) [LINK].

Occorre quindi stare particolarmente accorti per salvare la sostanza rispetto all'apparenza ed anche rispetto alle pressioni che, sfruttando le circostanze contingenti, mirano a rimettere tutto in discussione. Ci riferiamo qui alle decisioni, conseguenti alla guerra in Ucraina e ai connessi shock nei mercati agricoli, di abbandonare o allentare le regole degli eco-schemi, così come quelle della condizionalità rafforzata, volte a rendere l'agricoltura europea più sostenibile. Come è stato giustamente osservato in un appello firmato da oltre seicento personalità del mondo scientifico europeo, significativamente intitolato "We need a food system transformation – in the face of the Ukraine war now more than ever" (Pörtner et al., 2022) [LINK]:

«Rolling back environmental regulation to scale up food production would not solve the crisis. It would move us even further away from a reliable food system that is resilient to future shocks and delivers healthy and sustainable diets."

C'è poi da temere anche un altro effetto distorsivo relativamente alla selezione da parte degli SM delle pratiche da sostenere con gli eco-schemi e nella politica di sviluppo rurale nell'ambito del menu delle opzioni possibili. Il *Green deal* pone al centro della strategia per la neutralità climatica al 2050 i beni pubblici globali, quali la biodiversità, il cambiamento climatico, lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie pulite, la salute dei cittadini e dei consumatori, ecc. Ma il trasferimento delle decisioni a livello nazionale rischia di spostare l'attenzione verso le azioni che puntano a valorizzare beni pubblici regionali o locali e che trovano migliore riscontro tra gli stakeholder dei singoli SM. Le scelte compiute nella proposta di PSN italiano (Tabella 5), ad esempio, seppure compatibili con quanto previsto nel regolamento in materia di eco-schemi, sembrano mosse (sia nella selezione dal menu delle scelte possibili, che nella distribuzione dei fondi) più dall'intenzione di attenuare l'impatto della ridistribuzione operata dalle altre disposizioni in materia di pagamenti diretti, che da una genuina ambizione ambientalista.

In conclusione, la soluzione adottata con la nuova architettura verde rischia di fallire gli obiettivi enunciati, per non dire della estrema complessità della gestione delle tre formule e del rischio di sovrapposizioni, duplicazioni, obiettivi non adeguatamente coperti e dissipazione delle risorse di bilancio. Sarebbe stato più opportuno e più efficace trasferire tutti i fondi *green* in una strategia agro-ambientale organica.

Si sarebbe potuto valutare, in relazione agli obiettivi agro-ambientali e relativi al clima europei, nazionali e locali, e in relazione alla distribuzione dei diritti, se accompagnare le misure incentivanti con misure dissuasive. Se applicare, in altre parole, anche in agricoltura come è norma in tutti gli altri settori, il mix più opportuno tra *provider gets principle*, che è l'unico ed esclusivo concepito fin qui nell'ambito della PAC e *polluter pays principle*.

A riguardo, l'art. 191 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea [LINK] recita:

«La politica dell'Unione in materia ambientale […] è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"».

È paradossale che mentre questa norma è universalmente applicata in tutte le altre politiche europee, la PAC non solo la disattenda, ma addirittura paghi gli agricoltori per il rispetto di regolamenti e direttive (i CGO) e di leggi nazionali (le BCAA) che tutti, anche chi non riceve alcun pagamento, sono comunque tenuti a rispettare.

13 Considerazioni conclusive

13.1. Una sintesi sui sessantacinque anni della PAC

A conclusione di questa lunga ricostruzione della storia della Politica agricola europea, cercando di tracciare una sintesi dell'intera vicenda, dal Trattato di Roma ad oggi, tre ne sono, a nostro avviso, i caratteri salienti: la *perennità*, l'*invarianza* e l'*eccezionalità*.

La perennità

La perennità consiste nella capacità, dimostrata dalla PAC, di permanere tra le politiche europee (dalla sua istituzione fino ad oggi e, almeno, fino al 2027) con un peso e un ruolo particolarmente rilevanti. Un ruolo che ha spesso travalicato gli obiettivi settoriali per legarsi al destino stesso dell'Unione europea.

Per adattarsi ai tempi, la PAC è profondamente cambiata negli anni. È passata dai prezzi garantiti, ai pagamenti compensativi; dai pagamenti accoppiati ai pagamenti unici aziendali; quindi ai pagamenti frazionati per misure in pagamento base, *greening*, giovani, e altri ancora. Nella PAC 2023-2027 i pagamenti diretti sono nuovamente frazionati in "sostegno di base al reddito per la sostenibilità", "sostegno ridistributivo complementare al reddito per la sostenibilità", "sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori", "regime per il clima e l'ambiente", "sostegno accoppiato al reddito".

Si era partiti con una politica centralistica e di mercato, esclusivamente settoriale e marcatamente protezionistica. Si è introdotto dall'anno 2000 un secondo pilastro guidato da una programmazione pluriennale a vocazione territoriale (almeno nelle intenzioni) con obiettivi strategici riferiti alle strutture, all'ambiente e ai contesti socio-economici dei territori rurali. Recentemente anche i pagamenti diretti sono stati in grande misura ridefiniti e trasferiti alle competenze nazionali.

Sono diminuiti gradualmente i fondi, così come, d'altra parte, sono diminuiti ancora di più gli agricoltori, per cui il sostegno individuale medio è cresciuto. Si è infine adottato il principio di una distribuzione dei pagamenti diretti su base storica, per poi muovere gradualmente verso pagamenti ad ettaro tendenzialmente convergenti tra Stati membri e tra beneficiari.

Dopo sessantacinque anni dalla sua istituzione, nel 1957 con il Trattato di Roma, nonostante le reiterate critiche che le sono piovute addosso e che l'hanno sottoposta a serie minacce, la camaleontica PAC è ancora assegnataria di una consistente fetta del

bilancio europeo. Difesa da una potentissima convergenza di lobby di settore e di interessi nazionali, la sua perennità è il risultato fin qui di una inscalfibile *path dependency*.

L'invarianza

Al tempo stesso, la PAC è una politica che, per altri aspetti, non è mai sostanzialmente cambiata. Questo, a nostro avviso, è ciò che più conta. È rimasta invariata la sua preminente proiezione al breve termine con sostegni essenzialmente contingenti, volti inizialmente a garantire prezzi alti, poi a compensare le minori protezioni di mercato, infine a garantire redditi aggiuntivi, mancando invece di affrontare, prioritariamente, i problemi strutturali dell'agricoltura e dei sistemi agro-alimentari, il miglioramento tecnologico, la competitività, la qualità imprenditoriale, l'organizzazione dell'offerta, la valorizzazione della qualità e delle produzioni tipiche, la formazione e qualificazione degli addetti, la diversificazione. A scapito soprattutto delle agricolture più deboli, dei territori più fragili e delle produzioni agricole non (o meno) protette.

Paradossalmente, come si è già osservato, le migliori innovazioni organizzative e di mercato e i maggiori successi imprenditoriali si sono registrati in agricoltura nei settori meno protetti che in quelli più protetti nei quali, prima i prezzi alti garantiti e poi il sostegno ai redditi hanno drogato il sistema, conculcando lo spirito di iniziativa, spingendo a "coltivare il contributo" anziché a innovare, a qualificare la propria offerta, a cimentarsi nella sfida della competitività, a migliorare la propria capacità imprenditoriale.

Un altro elemento dell'invarianza è nell'approccio individualistico dell'intervento, senza tener conto del contesto in cui l'impresa agricola opera, delle sue interrelazioni, del modo in cui si integra a livello settoriale e territoriale. Il sostegno della PAC si concentra in preponderanza sul singolo beneficiario, secondo un modello di intervento preconfezionato. Una politica "*one size fits all*", di mero trasferimento, che non si adatta alla diversità delle forme che ha assunto nel tempo l'agricoltura europea e che manca di un approccio sistemico e di un quadro di programmazione strategica. Se e fino a che punto i PSN della PAC 2023-2027 saranno in grado di venire a capo concretamente a questo limite è materia da verificare nei prossimi anni.

L'inefficacia della PAC, come è stata concepita fin qui, è resa palese dalla sua stessa persistenza nelle forme che ha assunto e nei volumi finanziari che mobilita. Se dopo sessant'anni di PAC si ritiene che le produzioni e localizzazioni, verso le quali si è concentrata maggiormente la spesa, abbiano ancora bisogno di un sostegno congiunturale sistematico, è evidente che qualcosa non ha funzionato. Da un lato, a livello settoriale è mancata e ancora manca una adeguata politica normativa e strutturale volta a sostenere l'adeguamento tecnico-economico delle imprese e il riequilibrio delle forze nelle filiere agro-alimentari. Dall'altro, a livello territoriale, è mancata una adeguata politica di sviluppo locale volta a sostenere il riequilibrio dello sviluppo tra urbano e rurale, con

particolare riferimento alle aree interne e a quelle più fragili. Una politica che integrasse la politica di sviluppo rurale finanziata dal FEASR con quella degli altri programmi regionali finanziati dagli altri fondi strutturali e di investimento europei.

Non è cambiata la natura della PAC di prevalente sostegno alla rendita (di pochi grandissimi percettori) prima che all'impresa agricola e alla crescita imprenditoriale complessiva. Questa è una peculiarità resa ancora più evidente dalla recente decisione di convergere, in prospettiva, verso un pagamento uniforme per ettaro di superficie agricola. Al tempo stesso, la distribuzione della parte preponderante del sostegno tra singoli beneficiari, tra tipologie di agricoltura e tra Stati membri e territori ancora sostanzialmente riflette le scelte operate negli anni Sessanta.

Ne risultano premiate in modo particolare, come si è tentato di documentare: (a) l'agricoltura continentale a scapito di quella mediterranea; (b) le agricolture delle grandi estensioni pianeggianti, rispetto alle agricolture di collina e montagna; (c) le agricolture a basso impiego di lavoro, su grandi estensioni di terra e ad alta meccanizzazione (e quindi ad alti consumi di energie non riproducibili), rispetto a quelle intensive di lavoro e ad alto valore aggiunto per unità di superficie; (d) le agricolture orientate piuttosto alla produzione di *commodity* standardizzate, che di prodotti tipici e di qualità; (e) le agricolture che producono esclusivamente prodotti agricoli di massa (*commodity*) e non quelle che, diversificando, integrano le produzioni agricole con la fornitura di servizi agrituristici, culturali, sociali, ambientali, commerciali.

Non si sottovaluti, infine, il fatto che parte consistente del sostegno, nominalmente concesso all'agricoltura - 50% secondo l'OCSE (OECD, 2003) [LINK] - , trasla a monte e a valle delle filiere per via delle squilibrate relazioni di mercato a beneficio, oltre che della proprietà fondiaria, anche delle imprese dell'agro-industria, dell'agro-alimentare e della distribuzione.

L'eccezionalità.

Infine si è sempre confermata l'eccezionalità della PAC nell'Unione europea. Nata precedendo di decenni tutte le altre politiche, la PAC è successivamente restata, per circa venticinque anni, l'unica politica europea in campo economico e sociale. La sua conservazione e la sua continuità sono state assicurate di conseguenza anche da ragioni politiche sovraordinate alle tematiche settoriali.

Se, per una qualsiasi controversia tra gli interessi nazionali, la PAC fosse stata abbandonata, si sarebbe persa l'opportunità di mantenere vivo l'intero progetto comune europeo. È così che, paradossalmente, le decisioni riguardanti il settore agricolo, proprio perché hanno assunto un ruolo politico di grande importanza nel corso dell'avventura europea, hanno finito per essere costrette in un gioco di veti e concessioni che ne hanno condizionato lo sviluppo, privilegiando le richieste più immediate e gravando pesantemente sul bilancio comune.

Successivamente, tutte le riforme più importanti che l'hanno riguardata sono state adottate, anche nella tempistica, in condizioni di separatezza dai grandi momenti riformatori dell'Unione: la riforma Mac Sharry nel 1992, quattro anni dopo la grande riforma dei fondi strutturali e l'introduzione della multi-annualità del bilancio; la riforma Fischler nel corso della M*id term review* del 2003, il suo completamento a seguito dell'*Health check* del 2009. La stessa PAC 2023-2027, infine, è stata negoziata con caratteristiche e tempi differenti rispetto a tutte le altre politiche europee. Tanto che il suo stesso avvio è sfalsato di due anni.

Anche per colpa dei governi nazionali e delle istituzioni europee, che hanno scelto spesso di occuparsi di altro, questa condizione di eccezionalità ha assicurato il consolidamento in sua difesa di un blocco sociale potentissimo, che le ha consentito di non doversi confrontare con le altre politiche dell'UE.

La PAC così non si è mai integrata. Il primo pilastro, centrato sui pagamenti diretti, costituisce un *unicum,* sia per la sua natura dichiarata (sostegno al reddito), che sotto il profilo finanziario. Mentre le altre misure di politica economica comuni sono cofinanziate, come condizione per assicurare la corresponsabilità nella *multilevel governance* tra Unione, SM e Regioni, il primo pilastro della PAC è ancora totalmente a carico del bilancio europeo. Anche se, dal 2023 in poi, tanto la sua programmazione che la sua gestione sono affidate ai singoli SM.

Nella politica di sviluppo rurale, sempre trascurata se non addirittura osteggiata dalle organizzazioni agricole, ha prevalso una applicazione settoriale, mentre è rimasta marginale la sua proiezione territoriale, anche per lo scollamento pressoché assoluto rispetto alle altre politiche territoriali sostenute dai fondi strutturali e di investimento europei.

I documenti strategici sul futuro dell'Unione europea della precedente Commissione, quelli che avrebbero dovuto fare da base di riferimento anche per la proposta di riforma della PAC post-2020, neanche la menzionavano (Commissione europea, 2017) [LINK]. Quegli stessi documenti indicavano invece per l'Unione diverse altre priorità: sicurezza, gestione dell'immigrazione, controllo delle frontiere, contrasto al terrorismo, difesa, lotta alle discriminazioni, occupazione e rilancio economico, riduzione del divario sociale ed economico tra paesi, riforme strutturali, stabilizzazione macroeconomica, transizione verso modelli di crescita sostenibili.

L'unico riferimento alla PAC lo si rinveniva nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, dove se ne criticavano soprattutto i costi (European Commission, 2016) [LINK]. Ciò nonostante, alla PAC è ancora riservato quasi il 30% del bilancio dell'Unione, senza chiederle di integrarsi con tutto il resto, accettando di fatto la sua separatezza come un dato di fatto. Anche perché, con le sue successive modifiche, con le

sue liturgie, la PAC nel tempo è diventata una costruzione talmente complicata, che chi si occupa di altri temi preferisce lasciare il campo agli "addetti ai lavori".

È così che, nonostante la sua complessiva inadeguatezza e le pesanti critiche che, fin dalla fine degli anni Sessanta, le piovono addosso, spesso nei testi del confronto politico sulla PAC, si parla piuttosto di "modernizzazione" e "semplificazione" anziché di "riforma". E quando, come nel caso della "riforma MacSharry" o della "riforma Fischler, il termine "riforma" è effettivamente utilizzato, si tratta di cambiamenti di forma, non di sostanza. Date queste circostanze, il risultato finale scaturito dall'ultimo trilogo per gli anni 2023-2027 può essere considerato indubbiamente più innovativo di quanto non si fosse autorizzati a temere inizialmente.

13.2. Una lezione per il futuro dell'agricoltura europea

A conclusione di questo excursus sulla storia della PAC resta una domanda. Cosa ha consentito il perpetuarsi nelle condizioni di perennità, invarianza ed eccezionalità che abbiamo descritto e che hanno condizionato così pesantemente anche l'ultima tornata di negoziazioni? Due sono a nostro avviso i fattori determinanti.

Il primo è certamente la miopia delle potenti lobby e dei circoli agricoli e non agricoli (beneficiati dalla vecchia PAC e interessati alla sua conservazione). I quali nel corso della lunga storia della PAC hanno perseguito il solo obiettivo di garantirsi la fetta più ampia possibile del budget e di assicurare il mantenimento della sua iniqua distribuzione. Non certo quello di partecipare attivamente ad un confronto su come il budget può essere efficientemente, efficacemente ed equamente impiegato e su come i compiti della politica agricola debbano meglio essere distribuiti tra le due sovranità: quella europea e quella nazionale.

Il secondo fattore è lo scarso impegno dei governi degli SM per una strategia di avanzamento della costruzione europea, nella quale integrare anche l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Perché PAC e Unione europea marciano assieme e le contraddizioni dell'una si riflettono sull'altra e viceversa.

Finché infatti mancherà un reale Governo dell'Unione e le trattative per la PAC si svolgeranno, come fin qui è accaduto nel tavolo negoziale del Consiglio, tra ministri nazionali dell'agricoltura, ciascuno dotato del potere di veto, è inevitabile che prevalgano obiettivi immediati. Qualcosa di simile può dirsi per il Parlamento europeo, dove ancora manca una visione realmente europea dei problemi e, non di rado i parlamentari, eletti su base nazionale, sono essi stessi portatori di visioni nazionali e rispondono ad istanze contingenti.

Per cui l'obiettivo prioritario non è il futuro dell'agricoltura e la sua sostenibilità economica, ecologica, territoriale e sociale. Non è il suo sviluppo imprenditoriale. Non

sono le sue interrelazioni con l'ambiente, il cambiamento climatico, lo sviluppo rurale, le relazioni di filiera, i rapporti con i consumatori e con i cittadini, che poi sono quelli che pagano la PAC. Queste sono tutt'al più variabili condizionanti. L'obiettivo è la prossima campagna elettorale che si svolge su temi di attualità scottante: una volta erano i prezzi, poi sono state le compensazioni, quindi i pagamenti diretti. Ora in uno, ora in un altro SM, queste campagne elettorali sono così frequenti da rendere difficile affrontare seriamente il problema delle politiche per il lungo termine.

Così la PAC si trascina in questa condizione di "*lock in*" che la immobilizza e la isola.

La PAC che si profila per il periodo 2023-2027, pur nelle novità positive che comunque ci sono e che abbiamo evidenziato, sarà dunque ancora una volta una PAC complessivamente inadeguata ai compiti che dovrebbero esserle assegnati. Non solo a quelli conseguenti, oggi e per i prossimi cinque anni, agli obiettivi complessivamente delineati con il *Green deal* e con le strategie *Farm to Fork* e per la biodiversità. Ma anche e soprattutto a quelli di uno sviluppo imprenditoriale fondato su un approccio sistemico, su strategie a lungo termine, che valorizzino appieno le potenzialità dell'agricoltura e dello sviluppo rurale.

Riferimenti bibliografici

1. Baldoni E., Ciaian P. The capitalisation of CAP subsidies into land rents and land values in the EU, EUR 30736 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-38670-4, doi:10.2760/404465, JRC125220.
2. Cagliero R., D'Alicandro N., Camaioni B. (2021), Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze, Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricalabriaeuropa n. 4, Dic. 2021.
3. Campli M., Pascale A. (2019), Semestre europeo costituente. La democrazia oltre lo Stato, Arcadia Edizioni, Roma.
4. Chouquer G., Maurel M.-C. (Ed.s) (2019), Les Mutations Récentes du Foncier et des Agricultures en Europe, Presse Universitaire de Franche-Comté, Besançon.
5. Commissione Europea (2021a), Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040, Bruxelles, 30.6.2021, COM(2021) 345 final.
6. Commissione europea (2017c), Il futuro dell'agricoltura, COM(2017) 713 final.
7. Commissione europea (2017), Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025, Com(2017) 2025 del 1° marzo 2017, Bruxelles.
8. Détang-Dessendre C., Guyomard H. (Ed.s) (2020), Quelle politique agricole commune demain ?, Editions Quae, Versailles.
9. Erjavec E., Lovec M., Juvančič L., Šumrada T., Rac I. (2018), The CAP Strategic Plans beyond 2020, European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development.
10. European Commission (2021a), List of potential agricultural practices that eco-schemes could support, January 2021.
11. European Commission (2016c), Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Chaired by Mario Monti, December 2016.
12. European Commission (2015), Examples of EU added value accompanying the document REPORT on the evaluation of the Union's finances based on the results achieved, Brussels, 26.6.2015, SWD(2015) 124 final, {COM(2015) 313 final}.

13. Fabbrini S. (2017), Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa, Laterza, Roma-Bari.
14. Lorenzen H. (2021), Germany | Farm and Food Policy by Traffic Lights, ARC2020, 5 December.
15. Marandola D. (2021), Le ambizioni green della PAC post-2020; Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricalabriaeuropa n. 2.
16. Matthews A. (2021a), Improving governance of the future CAP, Capreform.eu, 26 February.
17. Matthews A. (2021), The EU's position in global agri-food trade, Capreform.eu. 16 May.
18. Metta M. (2021), Super Trilogue Weakens Result-Oriented CAP, ARC2020, Agricultural & Rural Convention, Heinrich-Böll-Stiftung European Union, Brussels.
19. OECD (2003), The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures. In Farm Household Income: Issues and Policy Responses. Oecd Publishing, Paris.
20. Padoa Schioppa T. (1987), Efficiency. Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community, European Commission; in taliano: Padoa Schioppa T. (1987), Efficienza, stabilità ed equità, Il Mulino, Bologna.
21. Pörtner L.M., Lambrecht N., Springmann M., Bodirsky B.L., Gaupp F., Freund F., Lotze-Campen H., Gabrysch S. (2022), We need a food system transformation – in the face of the Ukraine war now more than ever, Appello di oltre seicento personalità del mondo scientifico europeo.
22. Pupo D'Andrea M.R. (2021), Le novità della PAC 2023-2027, Agricalabriaeuropa, Agriregionieuropa, n.1.
23. Sapir A. et al (2003), An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
24. Sotte F. (2018), Intervista a CAP-MAN, Agriregionieuropa, n. 53.
25. Unione europea (2012), Trattato dell'Unione europea. Versione consolidata.
26. Unione europea (2012), Trattato di funzionamento dell'Unione europea. Versione consolidata.
27. WWF, EEB, Birdlife International (2021), Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States,