

CAP-Ability



LA NUOVA PAC: SCOPI, STRUMENTI E NOVITA'



**Cofinanziato
dall'Unione europea**

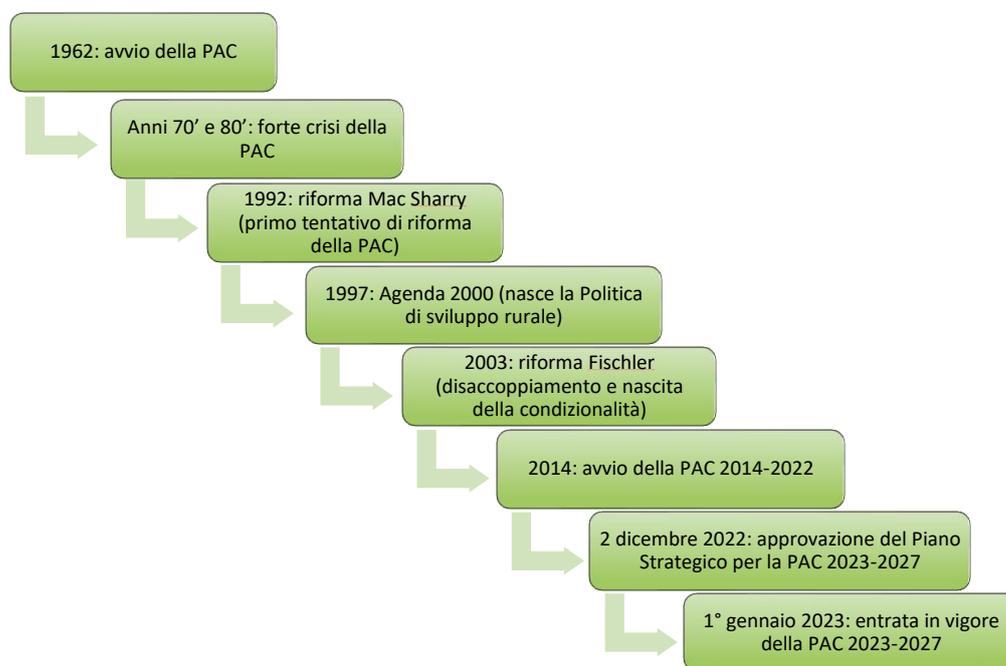
Cofinanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono tuttavia al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea. Né l'Unione europea né l'amministrazione erogatrice possono esserne ritenute responsabili.

LA NUOVA PAC: SCOPI, STRUMENTI E NOVITÀ

1 Introduzione

La Politica Agricola Comune (PAC) sostiene il reddito degli agricoltori europei e promuove lo sviluppo delle aree rurali da oltre mezzo secolo. La PAC è definibile come l'insieme delle norme, stabilite a livello di Unione Europea, con cui viene supportato lo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali. È una Politica varata nel 1962, a cinque anni dall'istituzione della Comunità Economica Europea. Di fatto, è stata la prima politica comunitaria e per lungo tempo è stata anche la principale voce di bilancio dell'UE. Nel dopoguerra la metà dei cittadini europei lavorava nel settore agricolo. Tuttavia, la produzione di cibo non era sufficiente a soddisfare i fabbisogni della società; inoltre, i redditi degli agricoltori erano molto bassi e ciò che veniva raccolto era spesso destinato prevalentemente all'autoconsumo. L'Europa, attraverso la PAC, intendeva quindi risolvere queste importanti problematiche.

Figura 1 Il percorso della PAC fino ad oggi



Gli effetti della PAC furono visibili dopo pochissimi anni dal suo avvio: l'UE raggiunse l'autosufficienza alimentare, i redditi degli agricoltori subirono un incremento consistente e la qualità della vita nelle campagne venne migliorata notevolmente. Negli anni 70' iniziarono a presentarsi le prime problematiche legate alla PAC. L'impostazione

originale, infatti, incentivava gli agricoltori a produrre determinate colture che venivano sovvenzionate maggiormente, indipendentemente dai fabbisogni del mercato. Ne risultava quindi una produzione eccedentaria nella maggior parte dei comparti agricoli. Nacque quindi la necessità di rivoluzionare il funzionamento di questa politica, diventata ormai insostenibile dal punto di vista economico.

Dopo quasi vent'anni di tentativi di rinnovamento, si giunse, con la riforma Fishler del 2003, a definire la nuova struttura della PAC, il cui meccanismo è utilizzato anche ai giorni nostri. Questa riforma introdusse per la prima volta i pagamenti disaccoppiati dalla produzione, ovvero delle sovvenzioni che gli agricoltori ricevevano indipendentemente da cosa veniva coltivato. In questo modo essi, invece che produrre esclusivamente per ottenere il sostegno economico dell'UE, potevano orientare la loro attività al mercato. In particolare, ad ogni agricoltore vennero assegnati dei "titoli all'aiuto", i quali, se abbinati agli ettari coltivati, davano diritto ad ottenere il sostegno economico.

La forte politica di sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli aveva avuto anche l'effetto di trascurare le infrastrutture delle aree rurali. A ridosso dell'anno 2000 ci fu quindi una riforma, che prese il nome di "Agenda 2000". La sua importanza risiede prevalentemente nell'aver dato avvio alla Politica di sviluppo rurale.

Successivamente, con la programmazione 2014-2020, poi terminata con 2 anni di ritardo a causa della pandemia Covid, l'Unione Europea ha spostato l'attenzione sulle sfide principali del nuovo millennio, come i cambiamenti climatici, il benessere degli animali, la sicurezza alimentare e l'uso sostenibile delle risorse. Queste esigenze sono state affrontate attraverso un primo tentativo di inverdimento dei pagamenti, incentivando i giovani che hanno deciso di approcciarsi al settore dell'agricoltura e sostenendo le aziende di piccole dimensioni.

La nuova PAC, entrata in vigore lo scorso 1° gennaio 2023 dopo 42 mesi dalla pubblicazione delle proposte legislative della Commissione (giugno 2018), ha proseguito sulla scia della vecchia programmazione. Essa è stata difatti strutturata in maniera tale da indirizzare il settore agro-alimentare verso la sostenibilità ambientale e la biodiversità. Per raggiungere questo risultato sono stati conservati elementi della vecchia programmazione e ne sono stati aggiunti dei nuovi, come, ad esempio, gli eco-schemi. Ne è risultata una PAC con un'impostazione nuova e con obiettivi molto ambiziosi da realizzare nei prossimi 5 anni.

2 Il New Delivery Model

Il contenuto della PAC nella nuova programmazione è stato deciso sulla base di un nuovo modello: il New Delivery Model. Questo modello, nato in seguito alle critiche verso la scarsa capacità della vecchia programmazione PAC di condurre a risultati verificabili, indica gli Stati membri come i valutatori del processo di attuazione della politica. Ogni Stato ha dovuto realizzare un proprio Piano Strategico Nazionale, che è stato poi revisionato dalla Commissione e integrato delle eventuali correzioni, dando origine quindi al Piano Strategico della PAC definitivo. Nella nuova programmazione, i diversi Stati Membri si confronteranno direttamente con Bruxelles illustrando le performance e i risultati della programmazione, misurati attraverso indicatori.

3 Articolazione della nuova PAC

Il PSP italiano per il periodo 2023-2027 è un documento di oltre 4000 pagine che contiene tutti gli interventi previsti da entrambi i pilastri della PAC: pagamenti diretti e sviluppo rurale, a cui si aggiungono anche le azioni facenti parte degli interventi settoriali. I pagamenti diretti e gli interventi settoriali vengono finanziati prevalentemente tramite il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia), mentre la politica di sviluppo rurale attinge ai fondi del FEASR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Agricolo e Rurale). La nuova PAC avrà a disposizione un budget complessivo di poco più di 35 miliardi di euro per l'intero quinquennio 2023-2027. I fondi saranno così ripartiti:

- pagamenti diretti: 18,14 miliardi di euro (49,5%);
- interventi settoriali: 2,08 miliardi di euro (di cui 59 milioni da cofinanziamento nazionale) (5,7%);
- sviluppo rurale: 16,4 miliardi (di cui 8,49 miliardi da cofinanziamento nazionale) (44,8%).

L'Unione Europea ha dato agli Stati membri la possibilità di trasferire una percentuale del budget dei pagamenti diretti al secondo pilastro o ad altri settori. L'Italia ha scelto di spostare il 3,5% dei fondi del primo pilastro allo sviluppo rurale, da dedicare all'agricoltura biologica e all'insediamento dei giovani in agricoltura, e lo 0,17% agli interventi per il settore delle patate.

3.1 I pagamenti diretti

Il Piano Strategico della PAC dell'Italia stabilisce di applicare le cinque seguenti tipologie di pagamenti diretti, due dei quali erano assenti nella vecchia programmazione nazionale (Eco-schemi e Sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità). I possibili beneficiari di questi pagamenti sono tutti gli agricoltori attivi dotati di titoli all'aiuto associati a degli ettari, purché abbiano fatto richiesta per il sostegno entro il 15 maggio di ogni anno.

- Sostegno di base al reddito per la sostenibilità (BISS¹): cattura quasi il 50% del budget del primo pilastro della PAC. L'importo che un agricoltore riceve dipende dal valore che hanno i titoli che possiede e dal loro numero. Tuttavia, poiché i vecchi pagamenti di base assorbivano il 56% del plafond del primo pilastro, nella nuova programmazione si andrà incontro ad un ricalcolo del valore dei titoli; ne consegue una leggera riduzione dell'importo. A partire dal 2023 riprenderà anche il meccanismo di convergenza dei titoli, fermatosi nel 2019. Nel 2027, a seguito del ricalcolo e della convergenza, non esisteranno né titoli di valore superiore a 1.400 euro né titoli di valore inferiore all'85% della media nazionale (pari a circa 167 euro);

- Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (eco-schemi) (ECO²): con un budget corrispondente al 25% del plafond del primo pilastro, sono una delle principali novità della nuova programmazione e sono degli impegni volontari che nascono con lo scopo di sostituire il greening³, orientando la PAC verso una maggiore sostenibilità. Tra un ventaglio di possibilità, l'Italia ha scelto di adottare 5 tipologie di eco-schemi:

a) ECO-1 Pagamento per la riduzione dell'antimicrobico-resistenza e il benessere animale: è la tipologia di eco-schema a cui sono stati destinati più fondi. Essa nasce con il duplice scopo di contrastare l'antimicrobico resistenza, finanziando gli allevatori che riducono l'impiego di antibiotici (livello 1), e migliorare il benessere degli animali, supportando economicamente le aziende che praticano il pascolamento (livello 2);

b) ECO-2 Pagamento per l'inerbimento delle colture arboree: prevede il mantenimento del cotico erboso su almeno il 70% della superficie investita a colture permanenti. Per la sua gestione sono ammesse solo operazioni meccaniche di sfalcio e trinciatura; invece, le lavorazioni del suolo non possono essere eseguite;

¹ Basic income support

² Eco-Scheme

³ Il greening era uno dei pagamenti diretti della PAC 2014-2022. Aveva un budget pari al 30% del plafond del primo pilastro ed era un impegno volontario, anche se, di fatto, quasi tutte le aziende italiane hanno potuto accedervi. Si strutturava su 3 impegni: la diversificazione delle colture, il mantenimento dei prati e pascoli permanenti e il mantenimento delle EFA (Ecological Focus Area), ovvero fasce tampone, siepi, corridoi ecologici, ecc.

- c) ECO-3 Pagamento per la salvaguardia di olivi di valore paesaggistico: prevede l'erogazione di fondi agli agricoltori che si impegnano a mantenere e recuperare gli oliveti a valenza ambientale e paesaggistica, ad esempio tramite una potatura almeno biennale;
- d) ECO-4 Pagamento per sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento: viene erogato un importo previsto di circa 110 euro/ettaro a tutti gli agricoltori che effettuano l'avvicendamento, almeno biennale, con colture leguminose, foraggere o da rinnovo. I residui colturali devono essere interrati a fine ciclo;
- e) ECO-5 Pagamento per misure specifiche per gli impollinatori: con questo pagamento gli agricoltori vengono incentivati alla coltivazione di una frazione di superficie con piante di interesse apistico.
- Sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità (CRISS⁴): assorbe il 10% del plafond del primo pilastro ed è una delle novità della PAC italiana, in quanto nella vecchia programmazione si era scelto di non adottarlo. Esso prevede l'erogazione di un pagamento disaccoppiato ad ettaro a tutte le aziende agricole che hanno tra 0.5 e 50 ha di superficie. Tuttavia, l'importo viene concesso solo per i primi 14 ettari;
 - Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (CIS-YF⁵): cattura il 2% del budget dei pagamenti diretti. Prevede il pagamento di un importo pari a circa 83,5 euro a tutti i giovani agricoltori che rispettano determinati requisiti (spiegati dettagliatamente nel capitolo 4);
 - Pagamenti accoppiati (CIS⁶): l'Italia ha scelto di destinare a questi pagamenti il 13% del plafond del 1° pilastro, più un 2% aggiuntivo per le colture proteiche. Al contrario dei pagamenti disaccoppiati, questi dipendono esclusivamente da cosa viene prodotto. Vengono infatti erogati fondi alle aziende che scelgono di produrre determinate colture strategiche (es. frumento duro, riso e pomodoro da industria) o allevare alcune tipologie di animali.

3.2 La nuova condizionalità “rafforzata”

Un'altra importante novità del primo pilastro è la condizionalità “rafforzata”, requisito indispensabile da soddisfare per poter ricevere i pagamenti. Nella nuova PAC, infatti, si è scelto di incorporare le pratiche richieste dal vecchio greening nelle BCAA (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali). Nello specifico è stato introdotto l'obbligo di

⁴ Complementary redistributive income support

⁵ Complementary income support for young farmers

⁶ Coupled income support

rotazione colturale e l'obbligo di destinare almeno il 4% dei terreni destinati ai seminativi ad aree ed elementi non produttivi. La nuova condizionalità avrà anche una componente sociale; l'erogazione degli aiuti sarà infatti subordinata al rispetto delle norme sulle buone condizioni di lavoro e di occupazione, oltre che al rispetto delle regole per la sicurezza dei lavoratori.

3.3 Gli interventi settoriali

Gli interventi settoriali sono riconducibili all'OCM unica (Organizzazione Comune di Mercato) e nascono con lo scopo di rafforzare delle specifiche filiere produttive. Si riferiscono quindi a particolari settori e sono sia obbligatori per decisione dell'UE che a scelta dello Stato membro. I settori a cui si riferiscono gli interventi settoriali previsti nella nuova PAC sono:

- prodotti ortofrutticoli (obbligatorio);
- prodotti dell'apicoltura (obbligatorio);
- olio d'oliva e olive da tavola (facoltativo);
- vitivinicolo (obbligatorio);
- patate fresche e refrigerate (facoltativo).

Tra questi, i più consistenti in termini di budget dedicato sono gli interventi per il settore dell'ortofrutta e quelli per il settore vitivinicolo, che assorbono complessivamente circa 3 miliardi di euro. I beneficiari di questi pagamenti sono nei primi tre settori le Organizzazioni di produttori (OP) e le Associazioni di OP (AOP), le quali svolgono l'importante funzione di concentrare l'offerta per ottenere maggiore potere contrattuale; mentre nel settore vitivinicolo e in apicoltura i destinatari possono essere molteplici, dagli agricoltori alle AOP.

3.4 Lo sviluppo rurale

Il secondo pilastro della PAC ha incrementato gradualmente la consistenza del suo plafond nel corso degli anni, catturando il 44,8% del budget complessivo della PAC per il periodo 2023-2027. Come i pagamenti diretti, anche la politica di sviluppo rurale ha risentito della forte impostazione "green" impressa dall'Unione Europea. Sulla base di questa spinta, l'Italia ha deciso di prevedere 8 tipologie di interventi (per un totale di 73 interventi):

- impegni in materia di ambiente e di clima e altri ambienti in materia di gestione: comprendono interventi volti alla sostenibilità ambientale delle aziende agricole, come per esempio l'adozione di tecniche di agricoltura integrata, l'uso di cover crops e l'impiego di metodi e tecnologie di agricoltura di precisione. Rappresentano la terza componente dell'”Architettura verde” della nuova PAC e sono il gruppo più consistente di interventi;
- vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici: sono interventi volti a mantenere la presenza di aziende agricole in aree non perfettamente idonee alla produzione, come le zone montane;
- svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori: con questi pagamenti si intende compensare i maggiori costi o i minori ricavi delle aziende agricole posizionate in zone soggette a particolari norme, come quelle ricadenti all'interno di aree Natura 2000;
- investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione: in questo gruppo rientrano gli interventi volti a finanziare gli investimenti sia produttivi che non delle aziende agricole. Ne sono un esempio i pagamenti per il rimboschimento e quelli per migliorare la competitività aziendale;
- insediamento dei giovani agricoltori e avvio di imprese rurali: sono interventi specifici per favorire la nascita di imprese nelle aree extra-urbane e per stimolare il ricambio generazionale. Vengono finanziate, ad esempio, le start up agricole guidate da giovani agricoltori;
- strumenti per la gestione del rischio: comprendono una serie di interventi pensati per mitigare i rischi climatici e sanitari e le perdite di reddito;
- cooperazione: è un gruppo di 9 interventi volti a favorire lo sviluppo delle aziende e delle aree rurali basato su un approccio cooperativo all'innovazione;
- scambio di conoscenze e diffusione dell'informazione: sono interventi volti a diffondere le conoscenze e le innovazioni tra tutti coloro che possono trarne beneficio, dagli agricoltori ai consulenti.

Tutti gli interventi, con le rispettive scelte regionali, sono descritti nel documento del PSP.

4 Opportunità per i giovani agricoltori

L'inserimento dei giovani in azienda e il ricambio generazionale permangono come obiettivi primari della PAC. Le principali barriere che impediscono l'ingresso dei giovani in agricoltura sono l'accesso al credito e al capitale fondiario. La nuova PAC, in linea

con la vecchia programmazione, offre misure di sostegno ai giovani agricoltori, definiti come coloro che sono in possesso di questi attributi:

- età inferiore a 40 anni nel primo anno di presentazione della domanda di aiuto;
- primo insediamento in qualità di capo azienda;
- in possesso di adeguati requisiti di istruzione e competenza (titolo di studio adeguato, superamento di un apposito corso di 150 ore, oppure esperienza lavorativa documentata di almeno 3 anni nel settore).

Sia nel primo che nel secondo pilastro del PSP sono contenuti interventi per i giovani agricoltori. Nel primo, come si è detto nel capitolo 3.1, è presente il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori, con il quale questi ultimi possono ricevere un importo forfettario annuale ad ettaro. Oltre a ciò, i giovani hanno la priorità di accesso alla riserva nazionale per l'ottenimento di nuovi titoli. Nel secondo pilastro è presente invece l'intervento SRE01 (Insediamento giovani agricoltori), attivato in tutte le regioni italiane. Con esso vengono supportati, attraverso un finanziamento fino a 100.000 euro, i giovani agricoltori che presentano idee di Piani aziendali innovativi, sostenibili e promettenti.

5 Gli strumenti per la gestione del rischio nella nuova PAC

Gli eventi catastrofali, legati prevalentemente al clima, sono stati la causa di importanti perdite produttive nelle aziende agricole. Ad aggravare ulteriormente questa situazione c'è la scarsa propensione degli agricoltori ad assicurare i loro raccolti. Inoltre, l'aumento del numero complessivo degli eventi catastrofali ha fatto lievitare notevolmente i costi delle polizze assicurative, rendendo più difficile accedervi. Nella nuova PAC saranno quindi mantenuti gli strumenti volti alla gestione del rischio, già presenti nella precedente. In particolare, si continuerà a finanziare il 70% del costo delle polizze assicurative tramite contributi pubblici. Inoltre, è prevista l'istituzione di un Fondo di Mutualità Nazionale, vera novità all'interno degli strumenti per la gestione del rischio. Per il suo finanziamento verrà eseguito un prelievo del 3% del budget destinato dai pagamenti diretti, a cui si aggiungerà una componente proveniente dai fondi per lo sviluppo rurale. Il fondo garantirà una copertura di base, contro le perdite superiori al 20% della media della produzione aziendale, a tutti gli agricoltori che presentano la domanda unica per i pagamenti diretti.

Il progetto CAP-Ability

In un contesto di crescenti sfide legate al cambiamento climatico, alla perdita di biodiversità e alla gestione delle risorse naturali, il progetto CAP-Ability, finanziato dall'Unione Europea, ha l'obiettivo di fornire agli agricoltori, agli operatori del settore rurale e ai giovani studenti degli indirizzi agrari informazioni chiare e affidabili sul modello agricolo europeo e sul contributo della PAC 2023-2027 al conseguimento degli obiettivi del Green Deal.

Il progetto prevede diverse attività al suo interno: dall'organizzazione di eventi e seminari con tecnici e agricoltori per illustrare le novità proposte nella nuova politica e le nuove traiettorie, alla predisposizione e diffusione di documenti su cui riflettere, discutere, approfondire e studiare la strategia europea per un sistema agroalimentare sostenibile.

Se da un lato il progetto avrà un aspetto prettamente tecnico, ricomprendendo tutte le informazioni operative utili alla comprensione della PAC, dall'altro farà leva su meccanismi emozionali in grado di coinvolgere i destinatari facendoli sentire potenziali protagonisti delle storie di successo raccontate, o coinvolgendoli all'interno delle caratteristiche uniche di un paesaggio.

Il CAP-Ability al suo interno prevede 5 diversi Work Packages (WP):

- Il WP1 "Project Management" si riferisce a tutte le attività di coordinamento del progetto;
- Il WP2 "Meet the CAP" prevede incontri dal vivo e online con tecnici e agricoltori, per presentare le novità introdotte dalla nuova regolamentazione PAC e offrire spazi di confronto tra i partecipanti.
- Il WP3 "From policy to practice" è finalizzato ad avvicinare alla Politica Agricola Comune tutti gli operatori coinvolti, attraverso la diffusione di documenti sui quali è possibile riflettere, discutere e approfondire tutte le tematiche connesse alla PAC;
- Il WP4 "Let's put the word out" vuole rendere disponibili tutti i contenuti a un pubblico sempre più ampio attraverso l'utilizzo di strumenti digitali, sfruttando sia linguaggi visivi che testuali per aumentare l'impatto del progetto;
- Il WP5 "Join the classroom" porta la PAC tra gli studenti degli istituti agrari, per raccontare le opportunità che essa offre loro, anche in ambito professionale.