

3. LE POLITICHE COMUNITARIE

3.1. L'andamento dell'agricoltura europea

Nel 2019, per quanto riguarda le *commodities* agricole, abbiamo andamenti di prezzo contrapposti: sono rimasti sostanzialmente stabili i prezzi del cacao, e in contrazione quelli di caffè e the; si contraggono in media anche i prezzi dei semi oleosi, mentre rimangono abbastanza stabili, con qualche variazione i prezzi dei cereali e dello zucchero; in crescita i prezzi della carne bovina. Si registra una contrazione dei prezzi internazionali dei prodotti energetici (-10% per il prezzo del petrolio). Infine, decisa contrazione dei prezzi per i fertilizzanti azotati.

Il contributo del settore agricolo al PIL dell'UE è intorno all'1,2%, ma se consideriamo l'intera *supply-chain*, l'agro-alimentare europeo impiega il 7,5% degli occupati e produce il 3,7% del valore aggiunto totale. Il valore della produzione agricola dell'UE¹ nel 2018 è stato pari a 399,7 miliardi di euro ai prezzi base, sostanzialmente invariato rispetto al 2017: di questi, 231,7 miliardi, pari al 58%, costituiscono la spesa per consumi intermedi (input di merci e servizi), mentre il restante 42%, cioè 168,0 miliardi, rappresentano il valore aggiunto lordo (in contrazione rispetto ai 175,9 miliardi di euro del 2017). Distinguendo tra produzioni vegetali e produzioni animali, si registra un leggero aumento del valore delle prime (che contribuiscono per il 56,3%), grazie soprattutto a cereali e vino, e una leggera diminuzione del valore delle seconde, in particolare per effetto della riduzione per carne suina e latte.

Nel 2018 la spesa complessiva per la PAC è stata di 58,5 miliardi di euro, dei quali 41,5 per pagamenti diretti e 14,3 per lo sviluppo rurale. Quasi il 60%

1. European Commission, *Statistical factsheets*, June 2019.

della spesa si concentra in 5 paesi (9,5 miliardi di euro in Francia, 6,8 in Spagna, 6,4 in Germania, 5,8 in Italia e 4,6 in Polonia). I pagamenti diretti, che costituiscono la quota maggiore di spesa nella PAC, hanno interessato 6,5 milioni di beneficiari, dei quali più del 90% ha percepito meno di 20 mila euro, incidendo per poco più del 40% della spesa complessiva.

L'andamento negativo del valore aggiunto agricolo si riflette sul reddito agricolo, che scende nel 2018 a 154,4 miliardi di euro (era 162,0 miliardi nel 2017): il livello di reddito nel 2018 è del 20,7% più alto che nel 2010. La contrazione del reddito ha interessato la maggior parte dei paesi, con alcune eccezioni (tra cui Spagna, Francia e Italia). Maggiormente penalizzati sono stati i paesi caratterizzati da una agricoltura orientata alle produzioni animali (tra i quali Germania, Paesi Bassi e soprattutto Danimarca, che registra una perdita di reddito pari al 46,2%). Si noti anche che per otto Stati Membri il livello di reddito nel 2018 è ancora inferiore a quello del 2010. È anche interessante sottolineare come, in soli 10 anni (confrontando i due trienni 2006-2008 e 2016-2018) la struttura dei ricavi agricoli si sia profondamente modificata: le produzioni agricole incidono sempre per circa l'80% dei ricavi totali (la quota restante è principalmente legata al sostegno), ma la ripartizione tra produzione vegetali e animali si è modificata, a vantaggio della seconda.

La produzione agricola dell'UE si realizza in circa 10,5 milioni di aziende agricole, secondo l'ultima indagine del 2016, numero in costante riduzione, e la superficie interessata è pari a poco più 173 milioni di ettari; per la maggior parte si tratta di aziende di piccole dimensioni: due terzi hanno meno di 5 ettari. L'agricoltura rimane prevalentemente un'attività familiare, con una manodopera pari a 9 milioni di unità di lavoro annuale, anche se la forza lavoro interessata è pari a circa 22 milioni di unità. Soltanto il 20% circa delle aziende è condotta da agricoltori con meno di 45 anni, mentre circa il 40% da agricoltori con più di 64 anni.

Nel 2018 rimane sostanzialmente stabile il valore degli scambi agro-alimentari con i paesi terzi extra-UE, pari a 253,8 miliardi di euro (import+export), attestando l'UE come il maggiore esportatore e secondo importatore mondiale di prodotti agro-alimentari. Il saldo commerciale rimane positivo, pari a 21,1 miliardi di euro. Le esportazioni ammontano a 137,5 miliardi di euro, -0,1% rispetto al 2017, in particolare a causa della performance negativa del settore primario. Si contraggono dello 0,9% le importazioni, che toccano 116,3 miliardi di euro, soprattutto per la riduzione di importazioni di *commodities* e di prodotti trasformati. Va anche ricordato che oltre allo scambio con i paesi terzi rimane forte l'interscambio commerciale intra-UE che per l'agro-alimentare ammonta a circa 372 miliardi di euro nel 2018.

3.1.1. Le principali produzioni dell'UE

Scendendo nel dettaglio delle principali produzioni², per i cereali nel 2018/19 si registra una decisa contrazione dei raccolti, che scendono a 292,8 milioni di t (-4,9%), per effetto sia di una leggera contrazione delle superfici (-0,1%), per un totale di 55,1 milioni di ha, sia soprattutto per una contrazione delle rese, scese a 5,3 t/ha (-4,8% rispetto al 2017/18). La contrazione delle produzioni (ricordiamo che quasi il 90% della produzione cerealicola si concentra in tre produzioni: frumento, mais e orzo) riguarda tutte le principali colture, con la sola eccezione del mais: la produzione di frumento scende a 129,8 milioni di t (-9,3%), quella di orzo a 56,5 milioni di t (-3,9%), mentre è in crescita quella di mais, che raggiunge il massimo storico di 69,3 milioni di t (+6,5%). La domanda interna complessiva nel 2018/19 è in crescita (+0,8%), sostanzialmente per effetto della domanda di mangimi. La minore produzione interna è compensata da un consistente incremento delle importazioni, che crescono del 26,3% e toccano 31,0 milioni di t, mentre minore è l'effetto sull'export; in contrazione anche gli *stocks* di mercato, che scendono a 46,9 milioni di tonnellate (con uno *stocks-to-use-ratio* pari al 14,5%). Il grado di autoapprovvigionamento scende così al 101,7% il livello più basso nell'ultimo quinquennio.

Nonostante un andamento climatico non favorevole, con una estate calda e secca, le previsioni per il 2019/20 indicano una ripresa delle produzioni, che dovrebbero risalire oltre i livelli precedenti (+7,6%, fino a superare 315 milioni di t), grazie al recupero delle rese ma anche ad un deciso incremento delle superfici investite che toccano 56,5 milioni di ha (+2,5%). L'incremento delle produzioni dovrebbe interessare principalmente frumento (+12,5%) e orzo (+9,6%), mentre verrebbe penalizzato il mais (-3,7%). Il bilancio del mercato dovrebbe ricollocarsi ai livelli dell'anno precedente, con una caduta delle importazioni, mentre l'incremento della produzione andrebbe a riflettersi in un aumento degli *stocks* (54,0 milioni di t, con uno *stocks-to-use-ratio* che toccherebbe il 16,4%) ed un grado di autoapprovvigionamento del 108,5%; da segnalare anche, dopo la frenata del 2018/19, la ripresa della domanda di cereali per la produzione di biocarburanti.

Anche per i semi oleosi nel 2018/19 si registra una decisa contrazione delle produzioni, che scendono a 32,9 milioni di t (-6,6% rispetto all'annata precedente): decisa la contrazione delle due produzioni principali, quella di colza (-9,0%, scesa a 20,0 milioni di t) e quella di girasole (-4,2%, per 10,0 milioni

2. European Commission, *Short-Term Outlook for EU Agricultural Markets in 2019 and 2020*, Autumn 2019.

di t). Anche per i semi oleosi, a fronte di una superficie investita stabile (complessivamente 12,1 milioni di ha), è il calo delle rese responsabile della minore produzione (scese a 2,7 t/ha, in calo del 6,4%). L'aumento della domanda interna, pari nel 2018/19 a 52,9 milioni di t (+3,5% rispetto all'annata precedente) è coperto sia da un aumento dell'import (+6,1%, per 19,8 milioni di t) sia da una riduzione degli *stocks*, che scendono a 4,6 milioni di t (-17,6%). Di conseguenza, il grado di autoapprovvigionamento scende ulteriormente (62,1%).

Le prospettive di mercato per i semi oleosi non sono favorevoli: nel 2019/20 si prevede un'ulteriore riduzione delle produzioni, al di sotto di 30 milioni di t (-6,6%, per 29,9 milioni di t); questo livello rappresenta il minimo degli ultimi 7 anni. La contrazione è da imputare alla produzione di colza: le avverse condizioni che hanno condizionato le semine hanno ridotto le superfici investite (scese a 5,6 milioni di ha, una riduzione del 18,8%), e così la produzione dovrebbe attestarsi su 16,9 milioni di t (-15,6%). Seppure in presenza di una leggera contrazione della domanda interna (-2,2%, per 51,7 milioni di t), si assisterà ad un incremento delle importazioni (21,1 milioni di t, +6,1%) e ad una riduzione degli *stocks*, che toccheranno 2,9 milioni di t: il grado di autoapprovvigionamento si riduce ulteriormente (57,5%).

Dopo la produzione record del 2017/18, ritorna ai propri livelli di trend la produzione di barbabietola da zucchero, (119,7 milioni di t), che, a fronte di superfici investite sostanzialmente stabili (poco più di 1,7 milioni di ha), registra un deciso calo delle rese, fino a 69 t/ha (-15,4%). Tutto ciò si ripercuote ovviamente sulla produzione di zucchero, che scende a 17,5 milioni di t (-17,3% rispetto all'annata precedente). In diminuzione, seppure in misura minore, anche la domanda, che scende a 18 milioni di t (-2,3%), per cui cresce l'import (+44,7%, fino a raggiungere 1,9 milioni di t) e si riducono gli *stocks* (-28,6%, per 1,7 milioni di t), riportando il grado di autoapprovvigionamento al di sotto dell'autosufficienza (95%).

Per il 2019/20, i prezzi bassi sul mercato hanno portato ad una riduzione delle superfici investite (-4,7%), seppure una analoga ripresa delle rese (+4,6%) dovrebbe tradursi in una produzione di barbabietola in linea con il 2018/19. In sostanza, con una domanda stabile, questo dovrebbe tradursi in una situazione analoga a quella dell'anno precedente, senza variazioni di rilievo. Da segnalare una previsione al ribasso della produzione mondiale, a causa delle condizioni climatiche avverse in India e ad una contrazione delle superfici in Thailandia: se non interverranno altri fattori, quali ad esempio una immissione di *stocks* sul mercato, in particolare da parte dell'India, potremmo registrare una pressione per l'aumento delle quotazioni.

Nel 2019, si registra una riduzione della produzione netta di carne bovina,

che scende a 7,9 milioni di t (-0,5%); una analoga contrazione dei consumi (-0,9%, per 7,9 milioni di t) lascia un mercato sostanzialmente stabile, in linea quindi con l'annata precedente, nel quale non si registrano variazioni significative negli scambi (sempre marginali) e nel grado di autoapprovvigionamento (102%). Per il 2020, si prevede un'ulteriore contrazione delle produzioni, per un minore numero di capi presenti in alcuni importanti paesi (Francia, Paesi Bassi e Belgio) e anche come conseguenza dello scandalo verificatosi in Polonia ad inizio 2019, solo in parte compensati dall'aumento delle macellazioni in Irlanda e Regno Unito, in previsione della Brexit. L'analoga contrazione prevista per la domanda (-0,8%, con un'ulteriore riduzione dei consumi pro-capite, che toccano 10,8 kg/anno) determinerà comunque una sostanziale stabilità del mercato, in linea con le condizioni delle annate precedenti.

La diffusione della febbre suina africana in Cina e in altri paesi del Sud-Est asiatico mette pressione sui mercati, e si riflette in un aumento dei prezzi, che raggiungono nel corso del 2019 livelli record. La produzione netta di carni suine, che si attesta a 24,2 milioni di t, è in leggera crescita (+0,4%), mentre si riduce la domanda, fino a 21,0 milioni di t (-2,0%, con un consumo pro-capite tendenzialmente in diminuzione e pari a 31,8 kg/anno). Di conseguenza crescono le esportazioni, che toccano 3,2 milioni di t (+20,0%), mentre sono praticamente inesistenti le importazioni. Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 115%. Le condizioni del mercato fanno prevedere un ulteriore aumento delle produzioni nel 2020, fino a toccare 24,6 milioni di t (+1,5%): con una domanda in leggera diminuzione (-0,4%, per 20,0 milioni di t), l'aumento di produzione si ripercuote sull'export, sostenuto dalla domanda internazionale, che salirà del 14%, fino a toccare 3,7 milioni di t. Sale al 118% il grado di autoapprovvigionamento.

Continua anche nel 2019 il trend di crescita della produzione di carni avicole, che tocca 15,6 milioni di t (+2,5%), sostenuta anche da una forte domanda interna, pari a 14,8 milioni di t (+2,4%), grazie alla crescita dei consumi pro-capite (pari a 25,3 kg/anno, in aumento del 2,2%). Le condizioni favorevoli della domanda internazionale spingono l'export fino a 1,7 milioni di t (+4,5%); il grado di autoapprovvigionamento è pari al 106%. Nel 2020 si prevede un andamento analogo sul mercato, con una crescita generalizzata dei volumi, anche se a tassi inferiori.

Per il latte, nel 2019 si registra un'ulteriore contrazione delle consistenze (-0,6%), fino a toccare il minimo di 22,5 milioni di vacche da latte; la crescita delle rese, seppure inferiore alle annate precedenti (+1,1%, per 7,3 t/capo) si riflette in un aumento della produzione di latte dell'1,0%, che raggiunge 167,4 milioni di t, delle quali 158,2 consegnate alle latterie. I prezzi nel corso

dell'anno sono rimasti abbastanza stabili, sui livelli dell'anno precedente. Continua il trend di riduzione delle produzioni di prodotti freschi (-0,5%, per 45,5 milioni di t), in particolare di latte alimentare (-1,0%, fino a toccare 29,8 milioni di t). Tale andamento è guidato da una contrazione della domanda interna, scesa a 44,3 milioni di t (-0,8%), mentre sono in crescita le esportazioni: il grado di autoapprovvigionamento è pari al 103%. Sale dello 0,8% la produzione di formaggi (10,8 milioni di t) e analogamente la domanda (+0,7%, fino a 10,0 milioni di t): l'export sale a 860 mila t, con destinazioni principali il Nord-America ed il Medio-Oriente. In ripresa la produzione di burro (2,5 milioni di t) e di latte scremato in polvere (1,6 milioni di t), mentre si contrae la produzione di latte intero in polvere (700 mila t); cresce anche la domanda di burro (2,4 milioni di t) e di latte intero in polvere (412 mila t), mentre è stabile quella di latte scremato in polvere (850 mila t). Esportazioni in crescita per burro e latte scremato in polvere. In forte contrazione gli *stocks* di latte scremato in polvere (95 mila t, tutte nel settore privato), mentre crescono quelli di burro (120 mila t gli *stocks* privati). Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 108% per il burro, all'85% per il latte scremato in polvere, e al 164% per il latte intero in polvere.

Per la prossima annata, i trend individuati dovrebbero mantenersi. In crescita le produzioni di latte (168,6 milioni di t, di cui 159,4 consegnati alle latterie), grazie alla crescita delle rese (7,4 t/capo) che più che compensa la riduzione delle vacche da latte (22,4 milioni di capi). Le condizioni di mercato per i prodotti freschi evidenziano una ulteriore riduzione di produzione e consumi, confermando il trend negativo per il latte alimentare, mentre andamenti opposti si registrano per i formaggi. Anche per burro, latte scremato in polvere e latte intero in polvere si conferma per il 2020 l'andamento dell'anno precedente.

3.2. La spesa agricola nell'UE

Per il 2019 (tabella 3.1) il budget agricolo dell'UE (impegni stanziati per le spese relative al *Titolo 05 - Agricoltura e sviluppo rurale* con l'aggiunta di ulteriori impegni di spesa al di fuori del *Titolo 05*) è pari a 58,7 miliardi di euro, con una riduzione dell'1,6% rispetto al consuntivo dell'annata precedente³. La spesa agricola rappresenta il 36,2% del budget dell'UE, che ammonta complessivamente a 162,07 miliardi di euro, percentuale in crescita rispetto al 35,3% del consuntivo precedente.

3. <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>.

Tab. 3.1 - Impegni di bilancio UE nel 2018, 2019 e 2020 (milioni di euro). Titolo 05 - Agricoltura e sviluppo rurale

	consuntivo 2018 impegni	% sul totale	stanza- menti 2019 impegni	% sul totale	budget 2020 impegni	% sul totale	Var. % 2019/ 2018
Spese amministrative (01)	130,8	0,2	135,6	0,2	138,4	0,2	3,7
Interventi sui mercati agricoli (02)	2.709,4	4,6	2.498,7	4,3	2.494,1	4,2	-7,8
Olio di oliva	47,9	0,1	44,6	0,1	46,1	0,1	-6,9
Piante tessili	-	-	0,1	0,0	-	-	-
Prodotti ortofrutticoli	865,1	1,5	715,1	1,2	700,5	1,2	-17,3
Prodotti del settore vitivinicolo	968,1	1,6	1.035,1	1,8	1.026,1	1,7	6,9
Promozione	161,2	0,3	184,1	0,3	186,9	0,3	14,2
Altri prodotti vegetali e altre misure	231,2	0,4	233,4	0,4	234,4	0,4	1,0
Latte e prodotti lattiero caseari	201,1	0,3	6,3	0,0	0,1	0,0	-96,9
Carni bovine	0,1	0,0	-	-	50,0	-	-
Carni ovi-caprine	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Carni suine, uova pollame e altro	63,9	0,1	63,0	0,1	35,0	0,1	-1,4
Programmi per le scuole	155,8	0,3	217,0	0,4	215,0	0,4	-
Aiuti diretti (03)	41.496,5	69,9	40.544,7	69,4	40.953,0	69,7	-2,3
Aiuti diretti disaccoppiati	35.304,8	59,5	34.388,0	58,9	34.776,0	59,2	-2,6
SAPS	4.177,3	7,0	4.333,0	7,4	4.355,0	7,4	3,7
BPS	17.300,8	29,2	16.211,0	27,8	16.514,0	28,1	-6,3
Pagamenti redistributivi	1.650,8	2,8	1.653,0	2,8	1.674,0	2,8	0,1
Pagamenti verdi	11.774,6	19,8	11.754,0	20,1	11.765,0	20,0	-0,2
Pagamenti giovani agricoltori	381,6	0,6	415,0	0,7	453,0	0,8	8,8
Altri aiuti diretti	5.750,0	9,7	5.688,0	9,7	5.699,0	9,7	-1,1
Rimborsi	441,7	0,7	-	-	-	-	-
Fondi per crisi	-	-	468,7	0,8	478,0	0,8	-
Sviluppo rurale (04)	14.415,0	24,3	14.673,6	25,1	14.693,6	25,0	1,8
Misure di preadesione (05)	190,0	0,3	118,0	0,2	112,1	0,2	-37,9
Aspetti internazionali (06)	4,6	0,0	6,4	0,0	6,4	0,0	39,1
Audit (07)	115,4	0,2	61,4	0,1	31,6	0,1	-46,8
Supporto strategico (08)	37,0	0,1	81,7	0,1	41,4	0,1	120,8
Horizon 2020 (09)	245,7	0,4	287,1	0,5	322,1	0,5	16,8
TOTALE titolo 05	59.344,4	100,0	58.407,2	100,0	58.792,7	100,0	-1,6
Misure sanitarie (titolo 17)	284,6		291,3		284,0		2,4
TOTALE	59.629,0		58.698,5		59.076,7		-1,6
BILANCIO TOTALE	168.858,8		162.073,7		164.046,1		-4,0
TOT AGR / TOT BIL	35,3		36,2		36,0		

Fonte: Commissione Europea.

Nel 2019 soltanto 2,50 miliardi di euro vengono destinati agli interventi sui mercati agricoli (*capitolo 02*): la spesa comunitaria per questi strumenti è quindi ormai intorno al 4% del budget complessivo. Soltanto in alcuni settori sono rimaste voci di spesa consistenti, in particolare per i prodotti del settore vitivinicolo e per gli ortofrutticoli. Per contro, la spesa per aiuti diretti (*capitolo 03*), si attesta, nel 2019, a 40,54 miliardi di euro (in calo del 2,3% rispetto

all'anno precedente), incidendo per il 69,4% del bilancio agricolo complessivo. La ripartizione della spesa per aiuti diretti tiene conto delle modifiche introdotte dai processi di riforma della PAC, per cui la voce relativa al *Single Area Payment Scheme*, *SAPS*, si attesta intorno ai 4,3 miliardi di euro, mentre le altre voci riguardano principalmente i *pagamenti di base*, *BPS*, i *pagamenti verdi* e i *pagamenti redistributivi*. Gli stanziamenti per lo sviluppo rurale (*capitolo 04*), ammontano nel 2019 a 14,67 miliardi di euro, pari al 25,1% della spesa agricola complessiva.

Le previsioni per il 2020 indicano che il budget agricolo registrerà un leggero aumento (salirà a 59,08 miliardi di euro), pur riducendosi la sua incidenza sul budget complessivo (36,0%). Questo aumento va a beneficio delle principali voci di spesa (*capitolo 03* e *capitolo 04*).

3.3. Il nuovo quadro finanziario pluriennale – QFP (2021-2027)

Nel corso del 2020 dovranno concludersi le negoziazioni sulla proposta di bilancio per l'Unione per il settennato 2021-2027, attualmente ancora in discussione nell'ambito del Consiglio dove non è stato ancora raggiunto un compromesso. La negoziazione si annuncia molto complessa, anche a causa della Brexit, che secondo le stime delle Commissioni dovrebbe produrre un buco di bilancio annuo di circa 13 miliardi di euro.

Il budget dovrà consentire all'UE di rispondere in maniera efficace alle sfide presenti e future, alla luce anche delle Dichiarazioni di Bratislava, Roma e Sibiu e della Agenda Strategica dell'UE per il periodo 2019-2024. Le proposte della Commissione prevedevano che l'ammontare complessivo delle risorse fosse di 1.279,4 miliardi di euro in termini di impegni (1.134,6 miliardi di euro a prezzi 2018), pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE, da ripartirsi nelle 7 rubriche tematiche di spesa. Rispetto al QFP 2014-2020, l'aumento di risorse era di circa 200 miliardi di euro a prezzi correnti. La struttura sarà inoltre più chiara, riducendo il numero dei programmi (da 58 a 37) e accorpando e razionalizzando alcune fonti di finanziamento. Anche le modalità di finanziamento del bilancio UE venivano modificate dalla Commissione, che prevedeva di: mantenere i dazi doganali come risorse proprie tradizionali, ma diminuendo dal 20% al 10% la percentuale trattenuta dagli Stati membri; mantenere la risorsa propria basata sul reddito nazionale lordo ma aumentare il massimale, consentendo di prelevare una quota più elevata del reddito nazionale lordo; semplificare la risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto. Inoltre la Commissione proponeva di introdurre un "paniere" di nuove risorse proprie, composto da: un'aliquota di prelievo del

3% applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società; una quota del 20% dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni; un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati in ciascuno Stato Membro.

Nell'ambito delle discussioni nel Consiglio si fronteggiano due posizioni. Da una parte gli Stati membri che chiedono un bilancio sostenibile (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia), che non superi l'1% dell'RNL dell'UE, privilegiando priorità e settori innovativi che supportino una maggiore competitività a scapito di capitoli di spesa destinati a politiche più tradizionali, tra cui la PAC. Dall'altra, gli altri Stati Membri (tra cui in particolare, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Lituania, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Ungheria) che ritengono insufficiente la proposta della Commissione, e richiedono risorse sufficienti non solo per le nuove priorità (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori fondamentali per la competitività dell'UE (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio, digitale), ma anche per le politiche tradizionali, che non dovrebbero essere penalizzate rispetto al settennato precedente. In aggiunta, il Parlamento Europeo ha assunto una posizione ufficiale che aumentava la proposta della Commissione, fissando il livello di spesa a 1.324,1 miliardi di euro (a prezzi 2018), pari all'1,3% del RNL. La posizione del Governo Italiano vede la proposta della Commissione come un livello minimo accettabile, per garantire lo sviluppo delle nuove priorità senza penalizzare le politiche tradizionali, reperendo risorse addizionali senza gravare sui bilanci nazionali ma introducendo nuove risorse proprie; inoltre si richiedono ampi margini di flessibilità e disponibilità fuori bilancio, in modo da poter reagire alle numerose occasioni di emergenze naturali e sociali.

In un'ottica di compromesso, la Presidenza finlandese ha lavorato per definire la dotazione complessiva del QFP 2021-2027 in una forbice compresa tra l'1,03% e l'1,08% del RNL, corrispondente a 1.050-1.100 miliardi di euro a prezzi costanti in termini di impegni. Nel corso delle discussioni nel Consiglio, seppure non giunte ad un compromesso finale, alcuni aggiustamenti sono stati fatti. Nell'ultimo documento riferibile al 5 dicembre 2019, l'impegno totale massimo di spesa è stato fissato a 1.087,3 miliardi di euro (a prezzi 2018), pari all'1,07% del reddito nazionale lordo dell'UE-27 (RNL), con una riduzione del 4% rispetto alle proposte della Commissione. Inoltre, è stato proposto di eliminare la revisione di medio-termine del QFP.

Scendendo nel dettaglio, gli stanziamenti non dovrebbero superare 151,8 miliardi di euro, a prezzi 2018 (166,3 miliardi era la proposta della Commissione) per mercato unico, innovazione e azienda digitale; 374,1 miliardi di euro (392,0 miliardi era la proposta della Commissione) per coesione e valori; 346,6 miliardi di euro (336,6 miliardi era la proposta della Commissione) per

risorse naturali e ambiente (inclusi dunque i capitoli di spesa relativi alla PAC, seppure indicazioni precise sulla ripartizione del budget complessivo non siano ancora state date); 23,4 miliardi di euro (30,8 miliardi era la proposta della Commissione) per migrazione e gestione delle frontiere; 14,7 miliardi di euro (24,3 miliardi era la proposta della Commissione) per sicurezza e difesa; 103,2 miliardi di euro (108,9 miliardi era la proposta della Commissione) per vicinato e resto del mondo; e infine 73,6 miliardi di euro (75,6 miliardi era la proposta della Commissione) per la pubblica amministrazione.

3.4. La revisione della PAC

3.4.1. La proposta della Commissione⁴

Seguendo la consultazione pubblica del 2017, a dicembre 2017 la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione sulla revisione e i cambiamenti della PAC dopo il 2020, che si è poi sostanziata nella proposta legislativa del giugno 2018⁵. La prossima politica agricola si articolerà dunque intorno a nove obiettivi: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; riequilibrare la distribuzione del potere nella filiera alimentare; sviluppare azioni per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

Per affrontare questi obiettivi, ciascuno Stato Membro elaborerà un *Piano Strategico della PAC*. Nel suo piano, ogni Stato Membro analizzerà la situazione sul suo territorio in termini di punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce (analisi *SWOT*), relativamente agli obiettivi, e progetterà interventi (tipi di azioni) per raggiungerli, sulla base di un menu stabilito a livello dell'UE. Questo approccio generale si applicherà per la prima volta a entrambi i "pilastri" della PAC: non solo per sostenere uno sviluppo rurale più ampio

4. Per ulteriori dettagli e discussioni si veda il capitolo 3 del *Rapporto 2018*.

5. Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio - Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final.

(II pilastro della PAC), ma anche per dirigere i pagamenti di sostegno al reddito agli agricoltori (I pilastro della PAC).

Seguendo la discussione presentata nel Rapporto 2017, la nuova PAC mira ad essere più equa, grazie al ricorso a modalità di sostegno più mirate, comunque sempre rivolte a stabilizzare il reddito degli agricoltori. Rimarranno dunque i pagamenti di base, legati alla dimensione aziendale, ma verranno privilegiate le piccole e medie aziende agricole e incoraggiato il ricambio generazionale nel settore; inoltre sarà opportuno garantire che il sostegno al reddito sia riservato soltanto agli agricoltori veri e propri (i cosiddetti *genuine farmers*). I pagamenti verranno effettuati con o senza titoli, dopo che i titoli attuali scadranno alla fine del 2020, e prevedranno un processo di convergenza, sia interna agli Stati Membri che esterna.

Sempre più centrali sono le azioni in materia di ambiente e per il clima; tre dei nove obiettivi fanno infatti riferimento ad ambiente e clima. La Commissione sottolinea il ruolo centrale dell'agricoltura nella lotta contro i cambiamenti climatici, nella tutela dell'ambiente e nella salvaguardia dei paesaggi e della biodiversità. Elemento centrale rimane la *condizionalità*, che vincola i pagamenti PAC per superficie e animali (nel primo o secondo pilastro) a una serie di obblighi. Tali obblighi derivano dalla legislazione della PAC (come nel caso delle norme per buone condizioni agricole e ambientali) o da direttive e regolamenti al di fuori. Il nuovo sistema integrerà e semplificherà efficacemente due elementi dell'attuale PAC, noti come *cross-compliance* e *greening*.

La Commissione Europea propone un sistema più flessibile, che semplifica e modernizza il funzionamento della PAC. La politica sposterà l'accento dalla conformità e dalle norme verso i risultati e l'efficacia. Il nuovo metodo di lavoro prevede anche lo snellimento delle procedure amministrative, demandando ai singoli Stati Membri ed alla stesura dei piani strategici la definizione delle azioni coerenti al raggiungimento degli obiettivi specifici.

Come discusso nel precedente Rapporto, questa riforma modifica innanzitutto l'approccio istituzionale, articolandosi su quattro aspetti fondamentali: i) la riduzione delle risorse, più ampia per lo sviluppo rurale; ii) il rafforzamento di considerazioni sociali e ambientali; iii) l'introduzione di massimali e vincoli ai pagamenti diretti per le aziende agricole di maggiori dimensioni; iv) il nuovo modello di attuazione attraverso la pianificazione strategica, sviluppando l'approccio già in essere nel II pilastro. Una politica agricola per una agricoltura *smart*, cioè moderna, sostenibile, incentrata sulla tutela dell'ambiente e contro i cambiamenti climatici, adeguata, competitiva e sicura, resiliente e innovativa, e flessibile.

3.4.2. Lo stato attuale del processo di riforma

Anche per la riforma della PAC proseguono le discussioni nell'ambito del Consiglio. Le proposte di riforma consistono di tre regolamenti: un *Regolamento sui piani strategici della PAC*, che rappresenta il punto centrale della riforma, e include principalmente i pagamenti diretti e lo sviluppo rurale; un *Regolamento orizzontale sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio*; un *Regolamento modificativo sull'Organizzazione Comune dei Mercati dei prodotti agricoli*.

Per il *Regolamento sui Piani Strategici della PAC*, esiste un ampio sostegno alla proposta della Commissione di un nuovo modello di gestione basato sull'efficacia dell'attuazione. Ci sono preoccupazioni circa eventuali oneri amministrativi e i rischi di perdere fondi, dei quali si dovrà tenere conto nella definizione della proposta. Inoltre, per ridurre i rischi legati alle difficoltà di pianificazione degli interventi, si cerca di aumentare la flessibilità finanziaria, magari definendo sia importi massimi che minimi, il che consentirebbe anche lo spostamento di risorse tra regimi, in particolare quelli nuovi, quali il regime ecologico e quello per i giovani agricoltori, definendo comunque con chiarezza i limiti entro i quali gli Stati Membri possono trasferire fondi senza alterare il loro Piano Strategico. Un altro elemento di discussione riguarda gli indicatori da utilizzare, elaborando alcune proposte di modifica dell'Allegato I della proposta.

Un punto qualificante della proposta di riforma è quello legato agli aspetti ambientali e climatici, che interessano, come detto, tre dei nove obiettivi. Gli Stati Membri sembrano sostenere una maggiore ambizione in materia di ambiente e clima, ma a patto che siano disponibili risorse finanziarie adeguate, vengano contenuti gli oneri amministrativi, e sia garantita una sufficiente flessibilità per adeguarsi alle esigenze locali. In questo ambito, la condizionalità rappresenta un elemento cruciale, e su questo tema si sono sviluppate discussioni e raggiunto un compromesso sulle norme per il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (allegato III); rimangono invece talune opinioni differenti sull'eventuale soppressione di alcuni requisiti di gestione obbligatori. Per i piccoli agricoltori è emerso un ampio consenso circa l'opportunità di prevedere, se non un'esenzione completa dalla condizionalità o quantomeno dai controlli e dalle sanzioni, quantomeno un sistema 'più leggero' di quest'ultimi.

Circa i regimi ecologici, si è registrato in seno al Consiglio un ampio interesse, anche se esistono ancora punti da chiarire: il loro carattere obbligatorio o volontario; le difficoltà nella pianificazione anticipata di questi interventi, che potrebbe anche tradursi in una perdita di fondi; un sostegno non solo per

ettaro ma anche per unità di bestiame. Inoltre, la Presidenza ha proposto di sostituire la percentuale minima del 30% della spesa per ambiente e il clima nell'ambito del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) con una percentuale unica o un importo fisso nell'ambito dell'intero bilancio del Piano Strategico della PAC, così da garantire un'elevata ambizione sui temi ma nello stesso tempo garantire una maggiore flessibilità: la maggior parte delle delegazioni ha accolto con favore questa proposta.

Per quanto riguarda gli interventi sotto forma di pagamenti diretti, le proposte della Presidenza dovrebbero consentire di indirizzare meglio il sostegno in funzione delle esigenze degli Stati Membri, suggerendo anche di lasciare agli Stati Membri la flessibilità di fissare un numero massimo di ettari per i pagamenti ai giovani agricoltori. Invece, per il sostegno accoppiato, le opinioni degli Stati Membri sono divergenti, per cui il testo attuale sembrerebbe essere equilibrato. Per lo sviluppo rurale, le modifiche della Presidenza, accolte in generale con favore dalla maggioranza delle delegazioni, sono indirizzate ad accordare il sostegno anche sulla base di unità, e non solo ettari, per quanto riguarda impegni climatici e ambientali, oltre allo sviluppo delle piccole aziende agricole.

Per il *Regolamento Orizzontale* la Presidenza ha elaborato, sulla base delle risultanze delle discussioni svolte, un proprio testo di proposta (doc. 14465/19), che propone modifiche alla proposta della Commissione. Le discussioni si sono incentrate in particolare sulle disposizioni e sulla procedura per la verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione; inoltre, anche sull'approccio di audit unico rimangono alcuni punti da definire, soprattutto con riferimento alle garanzie sul lavoro degli organismi di certificazione e come questo potrebbe portare ad una limitazione dei controlli eseguiti dalla Commissione; rimane anche la volontà di semplificare al massimo, in modo da limitare costi e oneri amministrativi. Anche per il sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) e per il sistema di controllo e sanzioni relative alla condizionalità rimangono alcuni elementi da approfondire.

È infine in fase avanzata anche una proposta per il *Regolamento Modificativo*, che dovrebbe modificare cinque regolamenti esistenti (regolamento (UE) n.1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; regolamento (UE) n.1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; regolamento (UE) n.251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati; regolamento (UE) n.228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultra-periferiche dell'Unione; regolamento (UE) n.229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo).

