

3. LE POLITICHE COMUNITARIE

3.1. L'andamento dell'agricoltura europea

Secondo l'ultimo dato disponibile¹, ad ottobre 2022 i prezzi interni dei prodotti vegetali si mostrano in crescita, su base annua, ad eccezione dei prezzi del frumento duro e della colza (+29,6% per il frumento tenero e +13,1% per il mais, nonostante un calo di oltre il 10% nell'ultimo mese, addirittura del 68,2% per il riso, varietà *Japonica*); in forte crescita, nonostante il calo degli ultimi mesi, i prezzi dei prodotti animali (+20,6% per le carni bovine, +55,3% per le carni suine, +30,2% per le carni avicole, +44,9% per i formaggi).

Questo andamento riflette in parte quanto registrato sui mercati internazionali, dove, su base annua, si ha un aumento del prezzo dei cereali (+11,1% secondo l'indice FAO), ed in generale per i prodotti animali (+5,8% per le carni, e +15,4% per i lattiero-caseari). Nel corso del 2022 registriamo anche una tendenza al rialzo per i prezzi dei fattori di produzione: intorno al 18,6% per i prodotti energetici (trainati dal prezzo del gas naturale, +25,7%, seppure diminuito di oltre il 60% soltanto negli ultimi due mesi), ed in media del 24,9% per i fertilizzanti (in particolare, potassici e fosfatici).

In generale², l'indice dei prezzi agricoli dell'UE è aumentato nella prima parte dell'anno, mentre da maggio si registra una contrazione: in funzione delle previsioni (circa l'andamento delle produzioni e i prezzi degli input) ci si aspetta che i prezzi agricoli rimangano elevati anche nel prossimo futuro, seppure il recente crollo di alcuni prezzi energetici potrebbe modificare questa previsione. Inoltre, in quest'ultimo anno si registra anche un sensibile

1. European Commission, *Commodity Price Dashboard*, No 115, October 2022.

2. European Commission, *Short-Term Outlook – Macroeconomic Outlook*, Autumn 2022.

rialzo dei prezzi al consumo degli alimenti, ben il 14,3%: questa pressione inflattiva si trasferisce poi, da parte delle catene distributive e dell'industria alimentare, sui produttori agricoli. L'andamento dei prezzi dei prodotti trasformati e degli alimenti, rispetto ai prodotti agricoli, mostra la consueta asimmetria. In sostanza, si prospetta il perdurare di una certa pressione inflazionistica, trainata dai prezzi di prodotti energetici, materie prime, fertilizzanti ed anche dai costi di trasporto delle merci.

Secondo Eurostat³ nel 2021 il valore a prezzi correnti della produzione agricola è stato pari a 449,5 miliardi di euro (valore ai prezzi di base di produzioni vegetali, animali e servizi agricoli), con un incremento dell'8,3% rispetto al 2020, continuando un trend di crescita iniziato nel 2010. In termini di valore aggiunto lordo, l'agricoltura, con 189,2 miliardi di euro (in crescita del 6,2%), contribuisce per l'1,3% al PIL dell'UE. Le produzioni vegetali (in crescita del 12,5%, in particolare grazie a cereali, colture industriali e olio d'oliva) rappresentano il 55,3% del valore della produzione agricola, mentre quelle animali (+2,9%, soprattutto a causa della contrazione della produzione di carni suine) coprono il 36,3%. Più del 75% della produzione si concentra in sette paesi (Francia, Italia, Germania, Spagna, Olanda, Polonia e Romania). I consumi intermedi assommano a 260,2 miliardi di euro (+9,9%): di questi circa il 40% è rappresentato dalle spese per l'alimentazione animale.

Per quanto riguarda l'occupazione nel settore agricolo, nel 2021 equivale a 7,9 milioni di lavoratori a tempo pieno: di questi, 5,5 milioni sono rappresentati da lavoro non salariato (lavoro familiare). Si conferma il trend in diminuzione dell'occupazione agricola, che negli ultimi quindici anni si è ridotta con un tasso medio annuo pari al 2,9%. La dinamica nell'occupazione e nel valore aggiunto si riflette quindi sull'andamento del reddito agricolo: nel 2021 il reddito reale (misurato dal valore aggiunto netto al costo dei fattori) è superiore del 3,3% a quello dell'anno precedente: le crescite maggiori si sono registrate, tra i principali paesi produttori, in Francia (+15,8%) ed Italia (+8,1%), mentre si sono avute forti contrazioni in Danimarca (-40,0%) e Germania (-10,0%). Negli ultimi quindici anni il reddito reale è cresciuto a livello comunitario del 66,9% complessivamente. Il reddito agricolo dipende anche dalla spesa comunitaria erogata grazie alla PAC, che nel 2021 è stata pari a 55,5 miliardi di euro (dei quali il 65,7% per aiuti diretti, ed il 25,8% per lo sviluppo rurale): nel quinquennio 2016-2020 si è stimato che la quota degli aiuti diretti sul reddito agricoli è stata pari al 24%,

3. Eurostat, Performance of the Agricultural Sector, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector.

percentuale che sale al 33% se si considera il complesso del sostegno dato al settore agricolo. Secondo i dati, riferiti al 2020, i pagamenti diretti interessano poco più di 6,1 milioni di beneficiari, più del 90% dei quali ha percepito meno di 20 mila euro, incidendo per poco più del 40% della spesa complessiva.

Nel 2021 in netta ripresa il volume degli scambi con i paesi extra-UE, complessivamente (import + export) cresciuti del 7,2%, raggiungendo 328,2 miliardi di dollari. Le esportazioni (+7,3%) crescono più delle importazioni (+7,0%), e sfiorano i 200 miliardi di euro (198,1). I settori più in crescita si sono rivelati, dal lato delle esportazioni, i prodotti primari (*commodities*, +9,3%) e quelli trasformati (+11,6%) e delle bevande (+11,4%): il 53,3% delle esportazioni totali è rappresentato da questi due ultimi settori. Crescono invece del 15,0% le importazioni di materie prime agricole, che da sole coprono il 41,2% delle importazioni dell'UE. Il saldo commerciale dell'UE nei confronti dei paesi terzi rimane positivo, ed in crescita, pari a 67,9 miliardi di euro (+8,1%).

3.1.1. Le principali produzioni dell'UE-27⁴

Nel 2022/23 la produzione cerealicola dell'UE registra una forte flessione (-7,8% su base annua, e meno 5,1% rispetto alla media dei 5 anni precedenti), scendendo a 273,3 milioni di t, a causa soprattutto della stagione siccitosa che ha penalizzato soprattutto le produzioni di mais (-23,7%) e in misura minore di frumento; anche i prezzi degli input hanno contribuito alla riduzione delle superfici investite, scese a 51,3 milioni di ha (-1,4%) e della resa media (5,3 t/ha, con una contrazione del 6,5%). I prezzi elevati dei cereali e la previsione per una contrazione della produzione di carne si traducono in una contrazione della domanda per l'alimentazione animale (-2,3%), che scende a 157,3 milioni di t, soltanto in parte compensata da un aumento della domanda al consumo (+0,7%): in sensibile contrazione anche la domanda per biocarburanti (-9,3%, sotto gli 11 milioni di t). L'annata è stata caratterizzata dall'incertezza legata al conflitto tra Russia e Ucraina, che ha determinato una impennata dei prezzi fino all'estate, scesi poi negli ultimi mesi grazie all'aumento della capacità di esportazione dell'Ucraina, ed alle buone previsioni di raccolto in Russia, Canada, Brasile ed Argentina. Cresce

4. Per la stesura di questo paragrafo si fa riferimento a:

- European Commission, *Short-Term Outlook for EU Agricultural Markets in 2022, Autumn 2022*.
- European Commission, *Short-Term Outlook Annex for EU, Autumn 2022*.

il volume complessivo degli scambi, complessivamente pari a 78,8 milioni di t (+10,9%), grazie alla crescita sia dell'export (che raggiunge 51 milioni di t, con un aumento del 6,5%) sia dell'import, che cresce del 24,7%, fino a toccare 28,7 milioni di t. Si riducono sensibilmente gli *stocks* di prodotto, che scendono a 40 milioni di t (-17,2%), per un rapporto *stocks-to-use* pari al 13,05%. Il grado di autoapprovvigionamento scende al 106,5%: in particolare, per il mais passa dall'89,1% dell'anno precedente all'attuale 72,1%.

Per i semi oleosi si registra un aumento delle superfici investite, che raggiungono 12,2 milioni di ha (rispetto al precedente record di 11,5 milioni di ha nel 2017). Questo aumento delle superfici ha riguardato tutte le principali produzioni, in particolare soia e girasole (+18,8% e +17,4%, rispettivamente). A trainare questo aumento sono stati l'aumento dei prezzi dei semi oleosi e degli oli vegetali e la deroga temporanea per consentire la coltivazione su terreni messi a riposo, ed in parte anche l'aumento dei prezzi dei fertilizzanti, che ha spostato l'interesse degli agricoltori verso produzioni che fissano l'azoto. Questo aumento delle superfici non si traduce in un pari aumento delle produzioni, perché la stagione siccitosa ha penalizzato le rese di girasole (-15,4%) e soia (-14,5%): la produzione complessiva cresce dunque soltanto del 7,4%, toccando 32,3 milioni di t (19,3 per la colza e 10,3 per il girasole). Il consumo interno di semi oleosi cresce dell'1,7%, e tocca 50,7 milioni di t: rimane dunque forte la dipendenza del settore dalle importazioni, che sono pari a 19,3 milioni di t (in contrazione del 9,1%), delle quali 14,0 milioni di t di soia. Risale al 63,6% il grado di autoapprovvigionamento dell'UE. Aumentano anche i volumi di lavorazione (+1,8%), arrivando ad una produzione complessiva di farine pari a 29,2 milioni di t. In crescita anche la produzione di oli vegetali, (+2,6%, fino a toccare 16,2 milioni di t). Qualche impatto potrebbe avere la ripresa della lavorazione dei semi di girasole in Ucraina, insieme con la prospettiva di una notevole contrazione della produzione (-40%).

La siccità estiva non sembra penalizzare le previsioni di resa della barbabietola da zucchero per il raccolto del 2022/23, in aumento anzi del 2,4%. Con la superficie di barbabietola da zucchero dell'UE stimata a 1,43 milioni di ettari (in calo del 4,2% rispetto alla scorsa stagione), la produzione di barbabietola da zucchero dell'UE dovrebbe scendere a 105,0 milioni di t. L'andamento stagionale potrebbe però favorire il contenuto zuccherino, per cui la contrazione della produzione di zucchero sarà inferiore, raggiungendo 15,5 milioni di t nel 2022/23 (-6,9%). Il consumo umano di zucchero dovrebbe diminuire leggermente (-1,6%), fino a 15,5 milioni di t, a causa delle pressioni inflazionistiche e della potenziale anticipazione della domanda. Stabili le esportazioni ed in crescita le importazioni: complessivamente si

prevede una riduzione delle scorte che scenderanno a 1,3 milioni di t, che è un livello basso, ma non critico.

Le condizioni climatiche, con temperature eccessive durante la fase di fioritura ed una carenza di acqua nella fase di crescita, hanno fortemente penalizzato la produzione di olio di oliva: la media comunitaria è del 24,9%, con punte intorno al 30% in Italia e Spagna, e del 40% in Portogallo. La produzione complessiva scende così a 1,7 milioni di t. Per fronteggiare una ridotta disponibilità di prodotto (la più bassa rispetto al quinquennio precedente) ci si aspetta una contrazione degli *stocks* (-43,9%, fino a 350 mila t) ed un aumento delle importazioni (+37,9%), seppure si registri anche una contrazione della domanda (-9,1%), soprattutto per effetto di una pressione sui prezzi al consumo, che scende a 1,5 milioni di t; stabili le esportazioni. Il grado di autoapprovvigionamento scende al 117%. Al contrario, la produzione di vino dell'UE è stimata essere dell'1,5% superiore su base annua, raggiungendo 155,2 milioni di ettolitri: produzioni in crescita in Francia (circa + 15%), stabili in Italia, ed in calo in Spagna (-10%). Si contrae invece dello 0,8% il consumo interno, che scende a 127,0 milioni di ettolitri, principalmente a causa di una riduzione dei consumi pro-capite (da 23,0 a 22,6 litri/anno). Non si registrano grosse variazioni nei volumi di commercio: in particolare rimangono sostanzialmente invariate le esportazioni, pari a 31,6 milioni di t: i principali mercati di destinazione rimangono gli Stati Uniti (con una quota attuale del 30%) ed il Regno Unito (18%), seguiti da Svizzera, Canada e Cina. Le spedizioni UE di vini DOP e IGP verso la Federazione Russa stanno diminuendo sia in termini di volume e valore, ma l'aumento dei flussi di vini più economici potrebbe compensare il calo complessivo. In calo (-2,5%) le importazioni. Nel complesso, sale al 122% il grado di autoapprovvigionamento.

In leggera contrazione, a causa della riduzione delle superfici, la produzione di mele, che scende a 12,2 milioni di t (-1,0%): le condizioni meteorologiche favorevoli in Polonia sono state compensate dal caldo e dalla siccità nell'Europa occidentale e meridionale. Si riduce la disponibilità di prodotto per il consumo fresco, pari a 6,1 milioni di t (-3,9%), superiore alla domanda, pari a 5,4 milioni di t (in leggero calo dello 0,4%, a causa della contrazione dei consumi pro-capite da 12,2 a 12,0 kg/anno): le pressioni inflazionistiche e la generale riduzione del consumo di frutta fresca sono tra le cause di questa contrazione. Le condizioni di mercato, quali i costi energetici, dovrebbero favorire la trasformazione del prodotto (addirittura si stima che il 75% della produzione in Polonia venga trasformata). Sostanzialmente stabili i volumi di commercio, sia in entrata che in uscita. Il leggero aumento delle superfici (277 mila ha) e la contrazione delle rese (da 25

a 21 t/ha) determinano una contrazione della produzione di arance pari al 12,1%, che scende a 5,9 milioni di t, delle quali 4,9 milioni di t destinate al consumo fresco; in particolare si registra una contrazione del 20% nella produzione in Spagna, a causa di condizioni climatiche sfavorevoli in alcune fasi critiche del ciclo produttivo. Anche per le arance si registra una consistente riduzione dei consumi pro-capite, che scendono da 12,8 a 12,0 kg/anno: nel complesso si traduce in una riduzione del 5,6% del consumo di prodotto fresco, sceso a 5,4 milioni di t. Questo crescente sbilanciamento tra domanda e offerta viene compensato da un aumento delle importazioni di prodotto fresco (+20,3% per 850 mila t), e da una contrazione dell'export (-12,5%, sceso a 350 mila t). La produzione destinata alla trasformazione scende a 1,0 milioni di t, a fronte di una domanda pari a 3,4 milioni di t: salgono le importazioni, fino a toccare 3,2 milioni di t (+5,1%). Si registra una riduzione del grado di autoapprovvigionamento sia per il prodotto fresco che per il prodotto trasformato. Continua il trend negativo per il mercato di pesche e nettarine: nel 2022 la produzione si riduce del 6,8%, toccando 3,1 milioni di t, dei quali 2,5 destinate al consumo fresco. Anche i consumi continuano a diminuire (il consumo pro-capite di fresco è sceso a 5,5 kg/anno: nel complesso -6,3% il consumo di fresco e -5,5% quello di trasformato). Si riducono le esportazioni. Anche la produzione di pomodoro subisce una forte contrazione (-11,6%), scendendo complessivamente a 16,5 milioni di t, di cui 6,2 milioni di t destinate al consumo fresco. Dopo il boom dell'annata precedente si registra però una forte riduzione dei consumi di trasformato, che scendono a 7,7 milioni di t (-26,0%), ristabilendo condizioni di mercato più stabili, e riportando il grado di autoapprovvigionamento per il trasformato al 131%.

Nel 2022 si assiste ad una ulteriore contrazione della produzione netta di carne bovina (-0,6%), che si attesta a 6,8 milioni t: c'è stato nella prima parte dell'anno un aumento nel numero di animali macellati, anche come risposta alla continua crescita dei prezzi (che hanno raggiunto 500 euro/q a maggio, oltre 100 euro sopra la media degli anni precedenti), ma con una diminuzione del peso medio delle carcasse. Rimangono elevati i prezzi dei man-gimi, e dunque anche questo fattore potrebbe favorire le macellazioni, specie in paesi che hanno visto aumentare il loro numero di vacche negli ultimi anni, come l'Italia. Cresce dello 0,6% la domanda interna, pari a 6,6 milioni di t, con consumi pro-capite in leggero calo (10,3 kg/anno). Si prevede una contrazione delle esportazioni complessive (-1,0%), anche se migliorano quelle verso mercati ad alto valore (+28% verso il Canada, +22% verso il Giappone, +18% verso il Regno Unito). Si prevede invece un sensibile au-

mento delle importazioni (+25,0%), specie da Regno Unito, Argentina e Brasile. Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 106%.

Più critiche le condizioni sul mercato delle carni suine, dove gli elevati costi per l'alimentazione e la peste suina africana fanno prevedere una contrazione della produzione netta, che nel 2022 scende a 22,4 milioni di t (-5,0%). I paesi più colpiti da questo calo di produzione sono Germania, Polonia, Belgio e Italia, in misura minore Francia e Olanda. Anche per i consumi si registra una riduzione dell'1,9%, attestandosi a 18,6 milioni di t, soprattutto per effetto di una contrazione del 3,0% dei consumi pro-capite (pari a 32,1 kg/anno): la carne suina rimane comunque la più consumata a livello comunitario, con una quota del 49,1%. I prezzi elevati penalizzano le esportazioni dell'UE, previste in calo del 16,8%, fino a toccare 3,9 milioni di t: fortemente penalizzate quelle verso la Cina, anche in virtù degli interventi del governo cinese volti a calmierare i prezzi interni: crescono invece le esportazioni verso altre destinazioni (Regno Unito, Giappone, Filippine, Stati Uniti e Australia). In crescita invece le importazioni (+26,5%), seppure rimangano marginali (solo 124 mila t). Scende il grado di autoapprovvigionamento, che è pari al 121%.

Una situazione simile si registra per le carni avicole, dove gli alti costi (il settore è fortemente dipendente dall'utilizzo di mais) e l'influenza aviaria prospettano anche per quest'anno un'ulteriore contrazione della produzione netta, scesa a 13,2 milioni di t (-0,9%); a fronte di aumenti produttivi in Polonia, Spagna e Germania, si prevede una drastica diminuzione in Italia e Francia. La produzione di pollame è stata trainata negli anni dalla maggiore accessibilità, che ha determinato un trend crescente nella domanda: nel 2022, anche per effetto dell'allentamento delle restrizioni pandemiche, e nonostante una ripresa inflazionistica, si prevede quindi una ripresa dei consumi, fino a 12,0 milioni di t (in crescita dell'1,1%), con un consumo pro-capite pari a 23,3 kg/anno. Il combinarsi dei precedenti elementi (ripresa della domanda, contrazione dell'offerta, costi elevati) ha determinato l'aumento anche dei prezzi delle carni avicole, riducendo la competitività delle esportazioni, previste in diminuzione fino a 2,1 milioni di t (-2,2%): rimangono forti i mercati dove la domanda richiede tagli di qualità maggiore. D'altro canto, in altre aree, quali Africa ed Asia, le esportazioni UE risentiranno della competitività di altri paesi specie il Brasile. In aumento, specie dal Brasile, le importazioni, che crescono del 29,8% e superano le 900 mila t. Scende leggermente il grado di autoapprovvigionamento, pari al 110%.

Per il latte, nel 2022 si registra un'ulteriore contrazione delle consistenze (-0,9%), fino a toccare il minimo di 19,8 milioni di vacche da latte; pur con una crescita dello 0,4% delle rese (pari a 7,60 t/capo), la produzione di latte

si prevede in diminuzione, fino a toccare 152,9 milioni di t, delle quali 143,9 consegnate alle latterie. Le condizioni climatiche estive (caldo e secco), hanno inciso sulla produzione di foraggi (erba ed altre colture), e penalizzato le produzioni in Francia, Germania, Belgio, Olanda ed Europa meridionale; gli allevatori hanno anche optato in alcuni casi per la macellazione anticipata o l'accorciamento della lattazione per adeguarsi alla futura disponibilità di mangime. Il clima ha anche inciso sulla fertilità e sulle rese. Con il previsto calo delle consegne di latte, la disponibilità di grassi e proteine del latte continuerà a diminuire: si prevede che il contenuto di grassi del latte potrebbe diminuire dello 0,8% mentre il contenuto di proteine del latte ancora di più (1%).

Le produzioni di prodotti lattiero-caseari freschi registrano una contrazione (-0,7% per 37,3 milioni di t): si riducono le produzioni di latte alimentare (-1,0%) e di latti acidificati (-2,5%), che sono i due comparti principali. Anche la domanda interna si riduce (-0,7%) e tocca 35,9 milioni di t. La domanda estera rimane debole, mantenendo stabili le esportazioni di prodotti freschi (2,0 milioni di t). Il grado di autoapprovvigionamento rimane stabile al 104%. In controtendenza le produzioni di formaggio, che scendono nel 2022 dello 0,5%, attestandosi su 10,7 milioni di t, a fronte di un consumo stabile, pari a 9,6 milioni di t, per un consumo pro-capite di 20,8 kg/anno. È stabile al 112% il grado di autoapprovvigionamento, così come le esportazioni (1,4 milioni di t). Si riduce la produzione di burro, che scende al di sotto di 2,3 milioni di t (-1,2%): stabili i consumi (2,1 milioni t, per 4,7 kg anno pro-capite): l'aumento dell'export (+3% fino a toccare 262 mila t) determina una riduzione delle scorte, e del grado di autoapprovvigionamento, che scende al 109%. Si contrae la produzione di latte in polvere (-2,0% per il latte scremato e addirittura -8,3% per il latte intero): il grado di autoapprovvigionamento per questi due prodotti rimane elevato (171% per il latte intero in polvere e 200% per il latte scremato in polvere). La contrazione del 15,0% nelle esportazioni dei due prodotti determina un aumento degli *stocks* di latte scremato in polvere, che sono pari a 130 mila t.

3.2. La spesa agricola nell'UE

Per il 2022 (tabella 3.1) il budget agricolo dell'UE (impegni stanziati per le spese relative al *Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime*) è pari a 54,39 miliardi di euro, con una contrazione dell'1,9% rispetto al consuntivo dell'annata precedente⁵. La spesa agricola rappresenta il 30,7% del budget dell'UE,

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

Tab. 3.1 - Impegni di bilancio UE nel 2019, 2020 e 2021 (milioni di euro). Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime

	Consuntivo 2019 impegni	% sul totale	Stanzia- menti 2020 impegni	% sul totale	Budget 2021 impegni	% sul totale	Var. % 2020/ 2019
Spese amministrative (01)	12,7	0,0	14,0	0,0	14,1	0,0	10,2
FEAGA (I pilastro) - (02)	40,270,6	72,6	40.364,6	74,2	40.687,6	74,1	0,2
<i>Riserve</i>	-	-	-	-	450,0	0,8	-
<i>Interventi Piano Strategico</i>	-	-	-	-	613,2	1,1	-
<i>Interventi sui mercati</i>	2.556,4	4,6	2661,1	4,9	2.083,8	3,8	4,1
<i>Prodotti ortofrutticoli</i>	891,4	1,6	931,0	1,7	831,4	1,5	4,4
<i>Prodotti del settore vitivinicolo</i>	1029,8	1,9	1.026,0	1,9	657,0	1,2	-0,4
<i>Promozione</i>	117,1	0,2	185,9	0,3	179,9	0,3	58,8
<i>Programmi per le scuole</i>	156,2	0,3	185,0	0,3	170,0	0,3	18,4
<i>Pagamenti diretti</i>	37.450,5	67,5	37.446,3	68,8	37.313,0	68,0	0,0
<i>SAPS</i>	4.362,5	7,9	4.392,0	8,1	4.475,0	8,2	0,7
<i>BPS</i>	14.812,4	26,7	14.260,0	26,2	14.353,0	26,1	-3,7
<i>Pagamenti redistributivi</i>	1.597,7	2,9	1.615,0	3,0	1.619,0	2,9	1,1
<i>Pagamenti verdi</i>	10.775,7	19,4	10.776,0	19,8	10.912,0	19,9	0,0
<i>Pagamenti giovani agricoltori</i>	484,0	0,9	430,0	0,8	487,0	0,9	-11,2
<i>Pagamenti piccoli agricoltori</i>	726,3	1,3	681,0	1,3	653,0	1,2	-6,2
<i>Schemi volontari di sostegno accoppiati</i>	4.015,0	7,2	4.011,0	7,4	4.079,0	7,4	-0,1
<i>Fondi per crisi</i>	-	-	497,3	0,9	-	-	-
FEASR (sviluppo rurale) - (03)	14.326,2	25,8	12.697,4	23,3	12.904,4	23,5	-11,4
FEAMP (pesca) - (04)	687,4	1,2	1.126,5	2,1	1.095,1	2,0	63,9
SFPA e RFMO (pesca) - (05)	149,5	0,3	159,2	0,3	162,0	0,3	6,5
Capitolo 08 10	20,7	0,0	28,7	0,1	29,5	0,1	38,6
Progetti pilota a altre azioni (20)	3,4	0,0	1,5	0,0	-	-	-55,9
TOTALE titolo 08	55.470,5	100,0	54.391,9	100,0	54.892,7	100,0	-1,9
BILANCIO TOTALE	161.270,0		177.441,9		180.861,6		10,0
TOT AGR / TOT BIL	34,4%		30,7%		30,4		

Fonte: Commissione Europea.

che ammonta complessivamente a 177,44 miliardi di euro, percentuale largamente inferiore rispetto al 34,4% del consuntivo precedente.

Nel 2022 le spese legate al FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia - I pilastro) ammontano a 40,36 miliardi di euro, pari al 74,2% della spesa agricola. Gli interventi sui mercati sono pari a 2,66 miliardi di euro, in crescita rispetto all'anno precedente, e rappresentano il 4,9% del budget agricolo; sono rimaste voci di spesa consistenti soltanto in alcuni settori, in particolare per i

prodotti del settore vitivinicolo e per gli ortofrutticoli, mentre il resto della spesa FEAGA si concentra principalmente nella promozione e nei programmi per le scuole. La spesa legata agli aiuti diretti è invece pari a 37,45 miliardi di euro, sostanzialmente uguale a quella dell'anno precedente, ed incide per oltre i due terzi (68,8%) del bilancio agricolo complessivo. La ripartizione della spesa per aiuti diretti si concentra nei *pagamenti di base BPS* (14,26 miliardi di euro) e nei *pagamenti verdi* (10,78); al *Single Area Payment Scheme, SAPS* sono destinati 4,39 miliardi di euro, mentre ai *pagamenti ridistributivi* 1,61 miliardi di euro; è ancora consistente la voce relativa agli schemi volontari di sostegno accoppiati, che incide per 4,01 miliardi di euro. Gli stanziamenti per il fondo FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – Il pilastro) ammontano nel 2022 a 12,70 miliardi di euro, in forte contrazione (-11,4%) rispetto all'annata precedente, e rappresentano il 23,3% della spesa complessiva. Nella nuova classificazione della spesa agricola il settore della pesca (fondo FEAMP e capitolo 05) incide per il 2,1%, per una spesa pari a 1,13 miliardi di euro.

Le previsioni per il 2022 indicano che il budget agricolo registrerà un leggero aumento, raggiungendo 54,89 miliardi di euro, senza sostanziali cambiamenti nella ripartizione tra i capitoli di spesa; si noti che il nuovo budget inizia a distinguere tra interventi all'interno o meno dei Piani Strategici. In termini percentuali, la spesa agricola inciderà per il 30,4% sul budget complessivo.

3.3. La nuova PAC

Il 2 Dicembre 2021⁶ l'accordo di Giugno tra Commissione Europea, Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE è stato formalmente adottato. La nuova PAC entrerà in vigore nel gennaio del 2023⁷, quando i Piani Strategici, proposti dai singoli Stati diventeranno operativi⁸.

Ogni Piano Strategico si articola intorno a nove obiettivi, a loro volta rag-

6. Si veda https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en.

7. Per il 2022 rimane in vigore una legislazione temporanea (Regolamento (UE) 2020/2220) che copre le tre aree (regole orizzontali, piani strategici, e organizzazione comune di mercato).

8. Il 31 agosto 2022 la Commissione europea ha adottato il primo pacchetto di piani strategici della PAC per sette paesi: Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Polonia, Portogallo e Spagna; successivamente sono stati approvati anche i piani strategici di Austria e Lussemburgo.

gruppati in tre obiettivi generali⁹ (economico, ambientale e sociale), più un obiettivo trasversale sulla conoscenza e l'innovazione (AKIS)¹⁰. La riforma ha introdotto nuove modalità di monitoraggio e di valutazione (*Performance Monitoring and Evaluation Framework* - PMEF), che utilizza un set comune di indicatori. A partire dal 2024 ogni Stato membro presenterà una relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione (*Annual Performance Report*), mentre la verifica da parte della Commissione sarà biennale (*Biennial Performance Review*), con la quale è possibile richiedere azioni correttive, e nei casi più gravi persino ricorrere ad una riduzione delle risorse.

3.3.1. Il piano strategico della PAC

L'Italia ha presentato il 31 Dicembre 2021¹¹ il proprio Piano Strategico Nazionale (o Piano Nazionale) per la PAC (PSP)¹², per l'approvazione della Commissione, che definisce le scelte per il quinquennio 2023-2027.

Gli obiettivi del PSP sono a) il potenziamento della competitività del sistema in ottica sostenibile, b) il rafforzamento della resilienza e della vitalità dei territori rurali, c) la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità e la sicurezza sui posti di lavoro, d) il sostegno alla capacità di attivare scambi di conoscenza, ricerca e innovazioni, e) l'ottimizzazione del sistema di *governance*. La dichiarazione strategica iniziale pone l'accento sulle scelte fondamentali adottate dall'Italia nella stesura del Piano. Nel complesso il PSP è stato realizzato per rispondere alle sfide lanciate dal *Green Deal* europeo, dalla *Farm to Fork Strategy*, dalla Strategia europea per la Biodiversità e dalla Strategia Forestale europea, per garantire nel futuro sicurezza e qualità alimentare, competitività delle aziende e salvaguardia delle risorse, maggiore efficienza ed equità delle filiere agro-alimentari, ricadute positive sulle emissioni e dunque sul cambiamento climatico, occupazione.

La dotazione finanziaria sul quinquennio ammonta a 35,16 miliardi di euro, dei quali 10,47 per gli aiuti al reddito, 4,38 per gli eco-schemi, 2,63 per il sostegno accoppiato, 3,05 per gli aiuti settoriali, 14,87 per lo sviluppo rurale,

9. Giacardi A., Manzoni P., Pierangeli F., Mazzocchi G., Cagliero R. (2021). Il percorso di definizione dei Piani Strategici Nazionali PAC 2023-2027 negli Stati Membri regionalizzati: un confronto fra Italia, Francia e Spagna. *Agriregionieuropa Numero Speciale – Agri-calabrieuropa*, n. 1.

10. Per maggiori dettagli si vedano i *Rapporti* precedenti.

11. Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sui Piani strategici della PAC.

12. Relazione 2021 sul Piano Strategico della PAC (da https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf).

e 350 milioni per l'assistenza tecnica. Complessivamente si prevedono oltre 10 miliardi di euro per interventi con chiare finalità ambientali, tra primo e secondo pilastro, nel quale rientrano i fondi destinati agli eco-schemi nazionali, che opereranno in sinergia con gli interventi agro-climatico-ambientali del secondo pilastro (1,5 miliardi di euro), con gli interventi a favore della forestazione sostenibile (500 milioni di euro), con una serie di investimenti produttivi, non produttivi e infrastrutturali a finalità ambientale (650 milioni di euro), con le azioni ambientali previste nell'ambito degli interventi settoriali delle organizzazioni comuni di mercato e gli investimenti ambientali del PNRR; inoltre sono previsti 2,5 miliardi di euro per l'agricoltura biologica, e 1,8 miliardi di euro per il miglioramento delle condizioni di benessere animale ed il contrasto del fenomeno dell'antimicrobico resistenza, in attuazione della strategia *Farm to Fork*.

Il sistema di aiuti al reddito diventa più equo, riequilibrando le risorse dei pagamenti diretti a vantaggio delle aree rurali intermedie e delle aree rurali con problemi di sviluppo, nonché delle zone montane e di alcune zone collinari interne; si pone inoltre maggiore attenzione ai comparti produttivi con maggiori difficoltà, al fine di tenere conto delle sfide che alcuni settori devono affrontare, allo scopo di migliorare la qualità, la competitività e la sostenibilità dei vari processi produttivi. La salvaguardia delle aree rurali rimane dunque centrale, anche per garantire la tenuta economica e sociale del territorio. Si prevede anche di potenziare le politiche a favore dei giovani agricoltori dei due pilastri, per un ammontare complessivo nel periodo di 1,25 miliardi di euro.

Ai nuovi strumenti di gestione del rischio sono destinati 3 miliardi di euro, in modo da garantire una più ampia partecipazione per far fronte alle crescenti avversità climatiche; allo strumento delle assicurazioni agevolate, si affianca il nuovo fondo di mutualizzazione nazionale, cui concorrono anche gli agricoltori attraverso una trattenuta del 3% dei pagamenti diretti.

Particolare attenzione viene anche posta al rafforzamento della competitività delle filiere, con l'obiettivo di migliorare il posizionamento degli agricoltori lungo la catena del valore, attraverso una maggiore integrazione dei diversi attori, dalla gestione dell'offerta, all'ammodernamento delle strutture produttive. A questo obiettivo concorrono, in particolare, gli interventi settoriali dedicati ai settori vitivinicolo, ortofrutticolo, olivicolo, apistico e patatologico.

Infine, per favorire l'introduzione di tecniche innovative e sostenibili, si è deciso di agire sul sistema della conoscenza e dell'innovazione in campo agricolo (modello AKIS) per favorire le sinergie con le politiche di ricerca e innovazione, promuovendo lo sviluppo tecnologico e la digitalizzazione,

agendo operativamente nelle quattro macro-aree (ricerca e sperimentazione; consulenza e/o divulgazione; formazione professionale; tecnologie avanzate di supporto).

Scendendo nel dettaglio, tra gli elementi di maggiore importanza ci sono sicuramente le scelte in materia di pagamenti diretti¹³. L'Italia ha adottato il modello più conservativo¹⁴: convergenza all'85%, eco-schemi e ridistributivo a livello minimo obbligatorio, pagamenti accoppiati al livello massimo ovvero al 15%: il processo di convergenza porterà entro il 2026 il valore più basso dei titoli all'85% della media nazionale. In presenza di un massimale annuale che si è ridotto da 3,704 miliardi di euro a 3,628 miliardi di euro per il periodo 2023-2027 al netto di interventi settoriali (biologico, giovani agricoltori, patate, per complessivi 132 milioni di euro), il plafond per i pagamenti è pari a 3,496 miliardi di euro. Sono previste cinque tipologie di pagamenti: sostegno al reddito di base per la sostenibilità; sostegno ridistributivo complementare; sostegno complementare per i giovani agricoltori; regimi per il clima e l'ambiente (eco-schemi); sostegno accoppiato al reddito.

Il sostegno al reddito di base per la sostenibilità, che sostituisce i precedenti pagamenti di base e *greening* incide per il 48% delle risorse (in precedenza i due pagamenti coprivano l'85%): questo pagamento è quello che certamente verrà percepito, e rimane infatti l'unico legato ai titoli di aiuto¹⁵.

Gli eco-schemi impiegano il 25% del massimale (circa 891 milioni di euro) e si articolano in 5 categorie, in sinergia con 26 interventi agro-climatico-ambientali contenuti nel secondo pilastro, con le azioni ambientali previste nell'ambito degli interventi settoriali delle organizzazioni comuni di mercato e gli investimenti ambientali del PNRR: ECO 1 (*riduzione dell'antimicrobica resistenza e benessere animale*: 42% delle risorse), che prevede dei pagamenti annuali per UBA (unità di bestiame adulto); ECO 2 (inerbimento delle colture arboree: 17% delle risorse), per il quale sono ammissibili tutte le superfici occupate da colture permanenti (1,3 milioni di ha), con un pagamento aggiuntivo annuale di 120 euro/ha ed un costo complessivo di 155 milioni di euro; ECO 3 (*salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico*: 17% delle risorse), per il quale sono ammissibili tutte le superfici olivetate di particolare valore paesaggistico e storico che hanno aderito all'ECO 2 (si sti-

13. Si veda anche: Brasili C. (2022). Le politiche comunitarie e nazionali. In *Il Sistema Agroalimentare dell'Emilia Romagna – Rapporto 2020* (a cura di Boccaletti S. e Fanfani R.).

14. Frascarelli A. (2022). Pagamenti diretti PAC, i titoli saranno ricalcolati. *Terra e Vita*, Febbraio 2022.

15. Gli agricoltori che possiedono titoli nel 2022, li mantengono anche nel 2023, anno nel quale ci sarà un ricalcolo, che prevede di combinare i pagamenti di base e del *greening*, della vecchia PAC.

mano 683 mila ha), con un pagamento minimo di 220 euro/ha, maggiorato per le Zone Vulnerabili da Nitrati di origine agricola (ZVN) e nelle zone Natura 2000; ECO 4 (*sistemi foraggeri estensivi*: 19% delle risorse) per il quale sono ammissibili tutte le superfici agricole a seminativo in avvicendamento di colture leguminose e foraggere, nonché colture da rinnovo (oltre 1,4 mln di ha) con l'impegno alla gestione dei residui in un'ottica di *carbon sink*, per un pagamento annuale di 110 euro/ha ettaro, maggiorato per le ZVN e nelle zone Natura 2000; ECO 5 (*misure specifiche per gli impollinatori*: 5% delle risorse) per garantire la presenza di una copertura dedicata con piante di interesse mellifero ed il divieto di utilizzo di diserbanti e altri fitosanitari e operazioni di asportazione, con un pagamento unitario differenziato, pari a 250 euro/ha per le colture arboree e a 500 euro/ha per i seminativi, maggiorato nelle ZVN e nelle zone Natura 2000.

Il sostegno redistributivo, a cui è stato destinato il 10% del plafond dei pagamenti diretti, è un pagamento calcolato come importo aggiuntivo pari a 81,7 euro/ha per gli agricoltori che operano in piccole e medie aziende (dimensioni comprese tra 0,5 a 50 ettari), e limitato ai primi 14 ha. Il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (età massima 40 anni) è un pagamento annuo per ettaro ammissibile pari al 50% del valore medio dei titoli per il sostegno di base al reddito per la sostenibilità ed ammonta a circa 83,5 euro/ha, per un massimo di 90 ha.

Il sostegno accoppiato raggiunge la dotazione massima ammissibile (15% delle risorse nazionali), ed è destinato ai comparti produttivi con maggiori difficoltà: sono previsti interventi sia nel settore zootecnico sia per le colture vegetali, con una particolare attenzione alle colture proteiche (2% delle risorse).

3.3.2. *Le osservazioni della Commissione ed il nuovo PSP*

La Commissione ha provveduto, il 31 marzo 2022¹⁶, a formalizzare le proprie osservazioni in merito al PSP 2023-2027 presentato dall'Italia¹⁷. Se pure vengano sostenute le scelte nella gestione del rischio e per ridurre la dipendenza dalle importazioni di alcuni prodotti agricoli, la proposta viene ritenuta insufficiente e lacunosa in alcuni punti, non consentendo di valutare la coerenza tra l'analisi *SWOT* e la strategia e gli strumenti proposti: mancano inoltre secondo la Commissione target quantificati per gli indicatori di risultato.

16. Commissione Europea, *Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia*, marzo 2022.

17. Martarello S. (2022). Le osservazioni dell'Ue al Piano strategico dell'Italia. *Terra e Vita*, Aprile 2022.

Più in dettaglio, si invita a "rivedere la propria strategia per garantire una distribuzione più equa e mirata dei pagamenti diretti", in particolare per quanto concerne le scelte su convergenza e redistribuzione (da potenziare), applicazione del *capping*, riduzione dei pagamenti diretti, utilizzo del sostegno accoppiato: in dettaglio, la Commissione ha chiesto di prevedere importi unitari minimi e massimi per il pagamento di base, di giustificare l'importo per il pagamento redistributivo e di specificare meglio intervalli e importi per l'aiuto ai giovani. È necessario, secondo la Commissione, una più chiara descrizione degli impegni previsti dai 5 eco-schemi proposti, per rafforzarne l'azione. Le misure ambientali sono ritenute poco efficaci per acqua, aria, nutrienti e biodiversità, riduzione delle emissioni, in sostanza senza modificare spesso l'architettura degli interventi rispetto al passato. Gli sforzi per ridurre l'utilizzo degli input sono ritenuti insufficienti: serve una maggiore attenzione verso l'agricoltura di precisione, l'efficienza energetica e un maggiore ricorso alla concimazione organica. Richieste di modifica più significative riguardano invece l'eco-schema 4, quello che riguarda i sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento, per il quale la Commissione metteva in discussione la concessione dell'aiuto ad alcuni seminativi, quali il mais da foraggio, che non avrebbero comportato benefici ambientali.

Qualche rilievo viene anche mosso circa le misure del piano volte a rafforzare il ruolo delle cooperative e delle organizzazioni di produttori nell'ottica di migliorare la concentrazione dell'offerta e la posizione del settore agricolo all'interno delle filiere. Malgrado quanto riportato nella dichiarazione strategica, si ritiene insufficiente lo sforzo per rafforzare il sistema della conoscenza e dell'innovazione in campo agricolo (AKIS), specie per la digitalizzazione delle aree rurali. Infine alcuni rilievi circa l'intensificazione della lotta contro lo sfruttamento del lavoro (è oltre il 55% il tasso di irregolarità), anche con l'applicazione immediata della condizionalità sociale¹⁸, e sullo snellimento della burocrazia ed il taglio dei costi amministrativi.

Nel mese di settembre l'Italia ha presentato la nuova versione del PSP¹⁹. La scelta è stata di difendere le scelte di fondo sul primo pilastro²⁰, in quanto accogliere le critiche della Commissione avrebbe comportato una ridiscussione dell'accordo nazionale raggiunto lo scorso dicembre. Per il primo pilastro, le modifiche riguardano principalmente gli eco-schemi, in particolare per l'eco-schema 4, per il quale peraltro l'Italia ha sostanzialmente difeso le sue scelte. Nel nuovo piano, le dotazioni annue previste ammontano complessi-

18. La condizionalità sociale era prevista entro il 1 gennaio 2025.

19. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Rete Rurale Nazionale, *Piano Strategico della PAC 2023-2027 - Documento di sintesi*, settembre 2022.

20. Tosi L. (2022). La nuova PAC è già in campo. *Terra e Vita*, Settembre 2022.

vamente a circa 875 milioni di euro, così suddivisi: 363,3 per l'ECO 1 (41,5%), 155,3 per l'ECO 2 (17,8%), 150,0 per l'ECO 3 (17,2%), 162,7 per l'ECO 4 (18,6%), e 43,4 per l'ECO 5 (5,0%).

Le maggiori modifiche riguardano il secondo pilastro, per il quale a giugno 2022 è stata raggiunta un'intesa sulla ripartizione dei fondi (circa 7 miliardi di euro i fondi comunitari, per oltre 16 miliardi di euro complessivi) per il prossimo quinquennio 2023-2027²¹. Con la nuova programmazione, si riduce come sappiamo il numero delle misure, che passano a 8 tipi di intervento, e le Regioni ed il Mipaaf nel nuovo piano hanno rivisto le schede delle 8 tipologie articolate su 76 interventi²².

Il 2 dicembre la Commissione ha approvato il PSP italiano. A questo punto, restano da definire i decreti attuativi con i quali procedere per l'applicazione del Piano stesso.

21. Frascarelli A. (2022). Sviluppo rurale, dal 2023 conteranno solo i fatti. *Terra e Vita*, Giugno 2022.

22. Nella nuova PAC relativamente allo sviluppo rurale si parlerà non più di *misura* ma di *intervento*, definito come “uno strumento di sostegno con una serie di condizioni di ammissibilità specificate da uno Stato membro nel piano strategico della PAC in base ad un tipo di intervento previsto dal regolamento”.