

### 3. LE POLITICHE COMUNITARIE

#### 3.1. L'andamento dell'agricoltura europea

Secondo l'ultimo dato disponibile<sup>1</sup>, ad agosto 2023 i prezzi interni dei prodotti vegetali si mostrano in diminuzione, su base annua, (-32,1% per frumento tenero e mais, -31,5% per il riso, varietà *Japonica*, -29,8% per la colza), ad eccezione dei prezzi dello zucchero (+73,6%). Diversa la situazione per i prodotti di origine animale: se per i prodotti lattiero-caseari si registrano forti cali (-36,3% per il burro, -38,3% per il latte scremato in polvere, -30,4% per il latte intero in polvere), per le carni la situazione è diversa: un leggero calo (-3,9%) per la carne bovina, e un rialzo per pollame (+2,0%) e carne suina (+18,3%).

Questi andamenti riflettono in parte, almeno nella tendenza, quanto registrato sui mercati internazionali, dove, su base annua, secondo l'indice FAO, si ha una contrazione dei prezzi dell'11,8%, trainata dal prezzo dei cereali (-14,1%), dei semi oleosi (-23,0%), dei lattiero-caseari (-22,4%) ed in misura minore anche delle carni (-5,4%): aumentano di conseguenza anche i prezzi al consumo degli alimenti, con un +10,6% su base annua. Si registra invece una forte contrazione dei prezzi dei fattori di produzione, seppure in ripresa nell'ultimo periodo: su base annua, calano del 37,1% i prezzi dei prodotti energetici (trainati dalla forte contrazione dei prezzi del gas naturale) e del 31,4% quelli dei fertilizzanti.

In generale<sup>2</sup>, la crescita media del PIL nell'UE dovrebbe attestarsi sullo 0,9% nel 2023, e sull'1,5% nel 2024, con previsioni in leggero ribasso in conseguenza delle decisioni finanziarie prese per contenere l'inflazione.

1. European Commission, *Commodity Price Dashboard*, No 135, August 2023.

2. European Commission, *Short Term Outlook for EU Agricultural Markets in 2023*, Autumn 2023.

Questa infatti dovrebbe attestarsi sul 5,4% alla fine dell'anno, con l'inflazione alimentare che incide per circa il 39%: migliori sembrano le previsioni per il 2024 (intorno al 3% l'inflazione generale). La riduzione dei prezzi agricoli non si è ancora trasmessa sui prezzi all'ingrosso e su quelli al consumo, che di norma reagiscono con un certo *lag* temporale.

Secondo le stime Eurostat<sup>3</sup> nel 2022 il valore a prezzi correnti della produzione agricola è stato pari a 536,7 miliardi di euro (valore ai prezzi di base), con un incremento del 19,2% rispetto al 2021. In termini di valore aggiunto lordo l'agricoltura, con 222,3 miliardi di euro (in crescita del 15,7%), contribuisce per l'1,4% al PIL dell'UE. Le produzioni vegetali (in crescita del 15,3%) rappresentano il 53,5% del valore della produzione agricola, mentre quelle animali (+26,7%) coprono il 38,5%. Oltre il 75% della produzione si concentra in sette paesi (Francia, Italia, Germania, Spagna, Olanda, Polonia e Romania). I consumi intermedi assommano a 314,4 miliardi di euro: di questi circa il 40% è rappresentato dalle spese per l'alimentazione animale. Il rapporto tra valore aggiunto e consumi intermedi è pari al 70,7%, per cui per ogni euro speso per acquistare beni e servizi da utilizzare per la produzione agricola, il settore genera un a ricchezza pari a 0,71 euro, dato comunque in diminuzione, specie se confrontato con il picco di 0,79 euro nel 2017.

Per quanto riguarda l'occupazione nel settore agricolo nel 2022 equivale a 7,8 milioni di lavoratori a tempo pieno: di questi, 5,5 milioni sono rappresentate da lavoro non salariato (lavoro familiare). Si conferma, seppure rallentato, il trend in diminuzione dell'occupazione agricola, che negli ultimi quindici anni si è ridotta con un tasso medio annuo pari al 2,6%. La dinamica nell'occupazione e nel valore aggiunto si riflette sull'andamento del reddito agricolo: nel 2022 il reddito reale (misurato dal valore aggiunto netto al costo dei fattori) è superiore del 12,5% a quello dell'anno precedente: questo incremento deriva dalle performance dei principali paesi produttori: Germania (+46,3%), Polonia (+26,5%), Francia (+24,5%) e Italia (+10,7%), mentre si sono avute forti contrazioni in Romania (-26,0%) e Portogallo (-11,7%). Negli ultimi quindici anni il reddito reale è cresciuto a livello comunitario del 71,9% complessivamente.

Il reddito agricolo dipende anche dalla spesa comunitaria erogata grazie alla PAC, che nel 2022 è stata pari a 53,9 miliardi di euro (dei quali il 68,3%

3. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/main-tables>.  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance\\_of\\_the\\_agricultural\\_sector](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector).

per aiuti diretti, ed il 23,6% 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%, percentuale che sale al 33% se si considera il complesso del sostegno dato al settore agricolo. Secondo i dati<sup>4</sup>, nell'anno finanziario 2021 relativamente al 2020, i pagamenti diretti interessano poco più di 6 milioni di beneficiari, e i programmi di sostegno rurale circa 3,6 milioni: circa il 93% ha percepito meno di 20 mila euro, incidendo intorno al 43% della spesa complessiva.

Nel 2022<sup>5</sup> si registra una forte crescita del valore degli scambi (import + export) con i paesi extra-UE, complessivamente cresciuti del 22,3%, raggiungendo 424,7 miliardi di euro, dei quali 229,1 miliardi di esportazioni e 195,6 miliardi di importazioni; negli ultimi venti anni il valore degli scambi è circa triplicato, crescendo ad un tasso medio del 5,6%. Tra le destinazioni, il Regno Unito risulta il maggior partner commerciale (coprendo il 21% dell'export complessivo), seguito da Stati Uniti (13%) Cina (7%), Svizzera (5%) e Giappone (4%). Per le importazioni, i maggiori partner sono Brasile (10%), Regno Unito (8%), Ucraina (7%) Stati Uniti (6%) e Cina (6%).

### *3.1.1. Le principali produzioni dell'UE-27<sup>6</sup>*

Nel 2023/24 la produzione utilizzabile cerealicola dell'UE registra solo una leggera ripresa (+1,2% su base annua), dopo la flessione dell'annata precedente, toccando 268,5 milioni di t. Le condizioni climatiche primaverili non del tutto favorevoli (stagione secca in alcune aree ed un eccesso di piovosità in altre, con conseguente aumento di rischi di attacchi parassitari) hanno influito sull'aumento delle rese che salgono a 5,4 t/ha (+2,1%, ma comunque inferiori dell'1,3% alla media degli ultimi 5 anni), compensando la contrazione delle superfici investite (-0,9%), scese al di sotto dei 51 milioni di ha. L'incremento delle produzioni è trainato in larga misura dal mais (+14,9% per 59,8 milioni di t, seppure ancora ampiamente al di sotto dei livelli produttivi di alcuni anni fa), le cui rese sono cresciute del 20,7%; il

4. [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en).  
[https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/direct-aid-indicative-figures-2021\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-03/direct-aid-indicative-figures-2021_en.pdf).

5. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU\\_trade\\_in\\_agricultural\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_agricultural_goods).

6. Per la stesura di questo paragrafo si fa riferimento a:  
European Commission, *Short-Term Outlook for EU Agricultural Markets in 2023*, Summer 2023.

European Commission, *Short-Term Outlook - Annex for EU*, Summer 2023.

frumento tenero (-0,3%) rimane la produzione principale con 125,3 milioni di t. La domanda di cereali per l'alimentazione animale (che copre il 61,4% del consumo interno UE), come conseguenza dell'andamento finale della domanda e di una produzione stagnante di carni, rimane sostanzialmente stabile (+0,3%), pari a 156,9 milioni di t; torna a crescere la domanda di cereali per usi industriali (+3,8%), soprattutto grazie alla sensibile ripresa della domanda per biocarburanti, che risale a 12,1 milioni di t (+12,1%), un livello analogo a quello record della stagione 2018/19; tutto ciò seppure la domanda per biocarburanti sembri abbastanza stabile. Si riduce sensibilmente il volume complessivo degli scambi (-10,1%), scesi a 78,94 milioni di t, per effetto della diminuzione delle importazioni, ridottesi a 31,1 milioni di t (-22,1%), dopo il boom dell'annata precedente. Questo si riflette sugli *stocks* finali, che scendono a 43,4 milioni di t (-11,3%), con un rapporto *stocks-to-use* pari al 17,0%. Il grado di autoapprovvigionamento rimane stabile al 105%.

Per i semi oleosi l'aumento delle superfici investite, che raggiungono 12,0 milioni di ha (+1,1% rispetto al record dell'annata precedente, grazie all'aumento delle superfici a colza, +4,9%, mentre si contraggono quelle a soia e girasole) e delle rese, che toccano in media 2,7 t/ha (+4,5%, solo quelle della colza in flessione, -4,6%), portano nel complesso la produzione a 32,9 milioni di t (+5,7% rispetto all'anno precedente, e +10,7 rispetto alla media degli ultimi 5 anni), di cui 19,6 milioni di t di colza e 10,5 milioni di t di girasole. In crescita anche il consumo interno (+1,0%), che tocca il record di 52,5 milioni di t. La dipendenza dell'UE dall'estero rimane elevata: le importazioni sono pari a 21,3 milioni di t (comunque in diminuzione del 4,0%), principalmente di soia e colza, rispettivamente per 14,0 e 5,8 milioni di t. Sale al 63% il grado di autoapprovvigionamento. Aumentano i volumi di lavorazione (+1,3%), arrivando ad una produzione complessiva di farine pari a 30,6 milioni di t. Stabile a 16,9 milioni di t la produzione di oli vegetali.

Rispetto alle previsioni di inizio anno, l'aumento di produzione di barbabietole da zucchero è del 4,9%, raggiungendo 109 milioni di t, per effetto di un aumento sia delle superfici (+3,5% per un totale di 1,48 milioni di ha) che delle rese (+1,4%, 73,8 t/ha). In termini percentuali è superiore la crescita della produzione di zucchero (+7,0%), che si attesta a 15,6 milioni di t. Malgrado prezzi stabili alti (ad agosto 2023 su base annua si registrava un aumento dei prezzi del 73,6%), la domanda rimane stabile, intorno a 16,7 milioni di t (+0,4%), dei quali 15,4 milioni di t per il consumo umano. Non cambiano le esportazioni, mentre si contrae l'import, sceso a 1,9 milioni di t (-25,4%). Si registra un leggero aumento degli *stocks* finali, intorno a 1,4

milioni di t, che è un livello basso, ma non critico. Il grado di autoapprovvigionamento risale al 93%.

Nel 2022/23 la produzione di olio di oliva ha subito una forte contrazione, intorno al 40%, attestandosi intorno a 1,38 milioni di t, record negativo degli ultimi anni, a causa di una forte contrazione delle rese dovuta a condizioni climatiche sfavorevoli. Le prime previsioni sulla produzione del 2023/24 sono per una parziale ripresa, fino a 1,51 milioni di t (+9,0%). La minore produzione mantiene prezzi alti, e anche per questo continua la contrazione della domanda, che dovrebbe scendere ulteriormente a 1,23 milioni di t, con un trend continuo in diminuzione dei consumi pro-capite. Importazioni stabili, ed esportazioni in ulteriore diminuzione. In calo anche gli *stocks* finali, seppure si prevede una ripresa del grado di autoapprovvigionamento, sceso nella scorsa annata al 106%, che risale al 122%. Rispetto all'annata 2022/23, è prevista una riduzione della produzione di vino, che dovrebbe scendere nel 2023/24 a 149 milioni di hl, oltre il 90% concentrato nei cinque paesi maggiori produttori (Italia, Francia, Spagna, Portogallo e Germania). Tale contrazione è imputabile ad una riduzione delle rese, che scenderebbero a 47,4 hl/ha. In leggera crescita la domanda interna, (+1,7%, attestandosi a 133 milioni di hl), seppure si riducano ulteriormente i consumi pro-capite. Stabili i volumi di commercio. Nel complesso, è del 112% il grado di autoapprovvigionamento.

Le previsioni per il 2023/24 sono per una leggera contrazione della produzione di mele, che si attesterebbe intorno a 12,2 milioni di t, per effetto di una contrazione sia delle superfici che delle rese. Di conseguenza, si registra anche una riduzione analoga della produzione destinata al consumo fresco (che rappresenta il 59,0% della produzione complessiva) e di quella destinata alla trasformazione. La disponibilità di prodotto è comunque superiore alla domanda interna, in calo anch'essa, ed il grado di autoapprovvigionamento rimane alto, pari al 111%. La leggera riduzione delle superfici (278 mila ha) e delle rese (22 t/ha) determinano una contrazione della produzione di arance, pari all'1,8%, che scende appena sopra 6 milioni t, ai minimi storici, delle quali 5,1 milioni di t destinate al consumo fresco. Continua il trend negativo degli ultimi anni dei consumi pro-capite di prodotto fresco, che scendono a 12,6 kg/anno, che si riflette sui consumi interni (5,7 milioni di t, con una riduzione dell'1,5%). Questo sbilanciamento tra domanda e offerta viene compensato da un aumento delle importazioni di prodotto fresco (+6,6% per 900 mila t), a fronte di esportazioni più stabili. Il grado di approvvigionamento è del 90%. La produzione destinata alla trasformazione è di 870 mila t, a fronte di una domanda pari a 2,2 milioni di t, garantita da

importazioni per 2,4 milioni di t. Nel 2023 si prevede un aumento della produzione di pesche e nettarine, che sfiora 3,3 milioni di t (+1,4), grazie all'aumento delle rese. Circa l'83% della produzione è destinata al fresco, la cui domanda interna si attesta a 2,6 milioni di t (+1,6%): il grado di autoapprovvigionamento è stabile al 103%. Si riducono invece i consumi di prodotto trasformato (-9,2%). Dopo il forte calo della scorsa campagna, anche per il pomodoro si prevede per il 2023 un aumento di produzione (+4,1%), che si attesterebbe intorno a 16,9 milioni di t, sostanzialmente stabile rispetto alla media degli ultimi 5 anni; di questa, il 63% circa è destinata alla trasformazione. Stabili i consumi di prodotto fresco (circa 6,8 milioni di t), mentre sono in forte ripresa quelli di prodotto trasformato, intorno a 10,3 milioni di t (+27,9%). In crescita l'import, soprattutto di prodotto trasformato (pari a 3,5 milioni di t), mentre calano le esportazioni. Il grado di autoapprovvigionamento di trasformato scende al 102%.

Nel 2023 si registra una ulteriore leggera contrazione della produzione netta di carne bovina (-2,6%), in particolare per effetto di una riduzione delle macellazioni in Italia all'inizio dell'anno. Le condizioni di mercato garantiscono prezzi comunque ancora elevati, rendendo meno competitive le produzioni comunitarie specie sui mercati esteri. Anche la domanda mostra una analoga contrazione (-2,9%), scendendo a 6,4 milioni di t, con consumi pro-capite in ulteriore calo (9,9 kg/anno). Si prevede una contrazione dei volumi di scambio, sia per le esportazioni (-5,0%) che per le importazioni (-2,0%). Il grado autoapprovvigionamento è pari al 106%. Situazione più critica per le carni suine, dove per il 2023 si prevede una riduzione della produzione netta (-6,6%), che si attesta a soli 20,8 milioni di t: questa riduzione della produzione ha garantito prezzi piuttosto elevati. Anche i consumi interni risentono delle condizioni di mercato, registrando un calo del 4,6%, fino a 17,6 milioni di t (con consumi pro-capite di poco superiori ai 30 kg/anno).

Calano ulteriormente le esportazioni di carni suine, che scendono a 3,3 milioni di t (-16,0%), come conseguenza di una minore competitività e della conseguente perdita di quote sui mercati esteri. Scende ulteriormente il grado di autoapprovvigionamento, che è pari al 119%. Malgrado il persistere dell'influenza aviaria, e in parte per gli effetti iniziali di una contrazione dei costi energetici e dei mangimi, la produzione di carni avicole è in ripresa (+3,3%), attestandosi a 13,5 milioni di t. Riprende anche il trend crescente nella domanda, che nel 2023 cresce del 4,9%, fino a raggiungere 12,5 milioni di t, soprattutto per effetto di una crescita dei consumi pro-capite, pari al massimo storico di 24,4 kg/anno. I prezzi alti, ma anche alcuni divieti legati all'influenza aviaria, penalizzano invece le esportazioni (-3,0%, per

1,9 milioni di t) con perdita di quote di mercato; crescono invece le importazioni, fino a 890 mila t. Scende però ulteriormente il grado di autoapprovvigionamento, pari al 108%.

Per il latte, nel 2023 si registra un'ulteriore contrazione delle consistenze (-0,6%), fino a toccare il minimo di 19,7 milioni di vacche da latte; con una crescita dell'1,0% delle rese (pari a 7,71 t/capo), la produzione di latte si prevede in aumento, fino a toccare 154,2 milioni di t, delle quali 145,3 consegnate alle latterie. Questi risultati sono ottenuti in condizioni di mercato caratterizzate da una consistente riduzione del prezzo del latte nel corso dell'anno e da costi per mangimi ed energia che soltanto nel corso dell'anno hanno iniziato a stabilizzarsi, pur mantenendosi relativamente alti. Questo andamento dei prezzi potrebbe portare anche ad accelerare la macellazione di capi nella seconda parte dell'anno. Rimangono stabili le caratteristiche medie del latte in termini di contenuto di grassi (4,1%) e proteine (3,4%).

Dopo la contrazione del precedente biennio, le produzioni di prodotti lattiero-caseari freschi registrano un lieve incremento (+0,4% per 37,3 milioni di t): aumentano le produzioni di latte alimentare (+0,3%), crema (+1,5%) e altri prodotti (+0,6%), mentre rimangono invariate quelle di latti acidificati. Allo stesso modo cresce la domanda interna (+0,6%), e tocca complessivamente 36,4 milioni di t. Si riducono le esportazioni di prodotti freschi, pari a 1,6 milioni di t circa, mentre il grado di autoapprovvigionamento rimane stabile al 102%. Cresce anche la produzione complessiva di formaggi, che si attesta su 10,9 milioni di t (+1,0%), a fronte di una domanda sostanzialmente stabile, pari a 9,7 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). Stabile anche la produzione di burro, pari a 2,3 milioni di t (+0,3%), e stabili i consumi (2,1 milioni t, per 4, kg/anno): l'aumento dell'export (+7% fino a toccare 265 mila t) non incide sul livello delle scorte, che rimangono di 150 mila t, e sul grado di autoapprovvigionamento, pari al 109%. Nessun cambiamento nelle produzioni di latte in polvere (scremato e intero): il grado di autoapprovvigionamento per questi due prodotti rimane elevato (161% per il latte intero in polvere e 201% per il latte scremato in polvere). L'aumento del 15,0% nelle esportazioni di latte scremato in polvere determina una contrazione degli *stocks*, che scendono a 95 mila t. In aumento (+1,2%) la produzione di siero, pari a 2,2 milioni di t, delle quali 1,5 milioni destinate alla domanda interna.

### 3.2. La spesa agricola nell'UE

Per il 2023 (tab. 3.1) il budget agricolo dell'UE (impegni stanziati per le spese relative al *Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime*) è pari a 54,9 miliardi di euro, con un aumento dell'1,9% rispetto al consuntivo dell'annata precedente<sup>7</sup>. La spesa agricola rappresenta il 30,2% del budget dell'UE, che

Tab. 3.1 - Impegni di bilancio UE nel 2022, 2023 e 2024 (milioni di euro). Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime

	Consuntivo 2022 impegni	% sul totale	Stanziamenti 2023 impegni	% sul totale	Budget 2024 impegni	% sul totale	Var. % 2023/ 2022
<b>Spese amministrative - (01)</b>	<b>13,7</b>	<b>0,0</b>	<b>14,1</b>	<b>0,0</b>	<b>14,6</b>	<b>0,0</b>	<b>2,9</b>
<b>FEAGA (I pilastro) - (02)</b>	<b>39872,4</b>	<b>73,9</b>	<b>40687,6</b>	<b>74,1</b>	<b>40597,2</b>	<b>73,8</b>	<b>2,0</b>
<i>Riserve</i>	-	-	<b>450,0</b>	<b>0,8</b>	<b>450,0</b>	<b>0,8</b>	-
<i>Interventi Piano Strategico</i>	-	-	<b>960,2</b>	<b>1,7</b>	<b>1235,2</b>	<b>2,2</b>	-
<i>Interventi di mercato</i>	<b>2834,2</b>	<b>5,3</b>	<b>1744,9</b>	<b>3,2</b>	<b>1479,6</b>	<b>2,7</b>	<b>-38,4</b>
<i>Prodotti ortofrutticoli</i>	877,9	1,6	508,0	0,9	710,0	1,3	-42,1
<i>Prodotti del settore vitivinicolo</i>	950,6	1,8	627,0	1,1	183,0	0,3	-34,0
<i>Promozione</i>	153,0	0,3	179,9	0,3	177,6	0,3	17,6
<i>Programmi per le scuole</i>	170,1	0,3	175,0	0,3	180,0	0,3	2,9
<b>Pagamenti diretti</b>	<b>36806,0</b>	<b>68,3</b>	<b>37126,0</b>	<b>67,6</b>	<b>36954,5</b>	<b>67,2</b>	<b>0,9</b>
<i>SAPS</i>	4375,9	8,1	4495,0	8,2	-	-	2,7
<i>BPS</i>	14262,3	26,4	14192,0	25,8	-	-	-0,5
<i>Pagamenti redistributivi</i>	1608,9	3,0	1661,0	3,0	-	-	3,2
<i>Pagamenti verdi</i>	10754,5	19,9	10931,0	19,9	-	-	1,6
<i>Pagamenti giovani agricoltori</i>	467,7	0,9	477,0	0,9	-	-	2,0
<i>Pagamenti piccoli agricoltori</i>	646,9	1,2	595,0	1,1	-	-	-8,0
<i>Schemi volontari di sostegno accoppiati</i>	4013,3	7,4	4080,0	7,4	-	-	1,7
<i>Pagamenti di base (BISS)</i>	-	-	-	-	18459,5	33,6	-
<i>Pagamenti complementari</i>	-	-	-	-	3970,0	7,2	-
<i>Pagamenti complementari giovani agricoltori</i>	-	-	-	-	654,0	1,2	-
<i>Regimi su clima e ambiente</i>	-	-	-	-	8698,0	15,8	-
<i>Sostegno accoppiato</i>	-	-	-	-	4485,0	8,2	-
<i>Cotone</i>	-	-	-	-	244,0	0,4	-
<b>FEASR (sviluppo rurale) - (03)</b>	<b>12725,8</b>	<b>23,6</b>	<b>12932,8</b>	<b>23,5</b>	<b>13153,9</b>	<b>23,9</b>	<b>1,6</b>
<b>FEAMP (pesca) - (04)</b>	<b>1123,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1095,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1061,8</b>	<b>1,9</b>	<b>-2,5</b>
<b>SFPA e RFMO (pesca) - (05)</b>	<b>159,3</b>	<b>0,3</b>	<b>113,3</b>	<b>0,2</b>	<b>93,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-28,9</b>
<b>Capitolo 08 10</b>	<b>28,7</b>	<b>0,1</b>	<b>29,5</b>	<b>0,1</b>	<b>29,8</b>	<b>0,1</b>	<b>2,8</b>
<b>Progetti pilota a altre azioni (20)</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	-	-	<b>0,0</b>
<i>Riserve</i>	-	-	<b>48,7</b>	<b>0,1</b>	<b>69,4</b>	-	-
<b>TOTALE titolo 08</b>	<b>53924,8</b>	<b>100,0</b>	<b>54922,6</b>	<b>100,0</b>	<b>55020,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1,9</b>
<b>BILANCIO TOTALE</b>	<b>174981,0</b>		<b>181982,3</b>		<b>184424,3</b>		<b>4,0</b>
<b>TOT AGR / TOT BIL</b>	<b>30,8%</b>		<b>30,2%</b>		<b>29,8%</b>		

Fonte: Commissione Europea.

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



ammonta complessivamente a 181,98 miliardi di euro, percentuale inferiore rispetto al 30,8% del consuntivo precedente.

Nel 2023 le spese legate al FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia - I pilastro) ammontano a 40,69 miliardi di euro, pari al 74,1% della spesa agricola. Gli interventi sui mercati sono scesi a 1,74 miliardi di euro e rappresentano il 3,2% 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 si concentra principalmente nella promozione e nei programmi per le scuole. La spesa legata agli aiuti diretti è invece pari a 37,13 miliardi di euro, in leggera crescita (+0,9%) rispetto all'anno precedente, ed incide per oltre i due terzi (67,6%) del bilancio agricolo complessivo. La ripartizione della spesa per aiuti diretti si concentra nei *pagamenti di base BPS* (14,19 miliardi di euro) e nei *pagamenti verdi* (10,93); al *Single Area Payment Scheme, SAPS* sono destinati 4,49 miliardi di euro, mentre ai *pagamenti redistributivi* 1,66 miliardi di euro; è ancora consistente la voce relativa agli schemi volontari di sostegno accoppiati, che incide per 4,08 miliardi di euro. Gli stanziamenti per il fondo FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – II pilastro) ammontano nel 2023 a 12,93 miliardi di euro, in crescita (+1,6%) rispetto all'annata precedente, e rappresentano il 23,5% della spesa complessiva. Nella nuova classificazione della spesa agricola il settore della pesca (fondo FEAMP e capitolo 05) incide per il 2,2%, per una spesa pari a 1,21 miliardi di euro.

Le previsioni per il 2024 indicano che il budget agricolo registrerà un leggero aumento, raggiungendo 55,02 miliardi di euro, con leggere variazioni nella ripartizione tra i capitoli di spesa. È importante sottolineare come dal 2024 il budget inizi a distinguere tra interventi all'interno o meno dei Piani Strategici, e la spesa per pagamenti diretti (36,95 miliardi di euro) sarà ripartita tra le nuove tipologie di pagamenti previste con la nuova PAC (Pagamenti di base (BISS), Pagamenti complementari, Pagamenti complementari giovani agricoltori, Regimi su clima e ambiente, Sostegno accoppiato). La spesa agricola inciderà per il 29,8% del budget complessivo.

### **3.3. L'applicazione della nuova PAC 2023-2027<sup>8</sup>**

Dal 1 gennaio 2023 è diventata operativa, dopo l'approvazione dei Piani strategici proposti dai singoli Stati, la nuova PAC<sup>9</sup>. L'Italia aveva presentato

8. Periodo dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2027.

9. Per una descrizione della PAC 2023-27, si veda:

il 31 Dicembre 2021<sup>10</sup> il proprio Piano Strategico Nazionale (o Piano Nazionale) per la PAC (PSP)<sup>11</sup>, per l'approvazione della Commissione. La Commissione aveva provveduto, il 31 marzo 2022<sup>12</sup>, a formalizzare le proprie osservazioni in merito al PSP 2023-2027 presentato dall'Italia. Nel mese di settembre l'Italia aveva quindi sottoposto alla Commissione la nuova versione del PSP<sup>13</sup>. Il 2 dicembre 2022 la Commissione ha approvato il PSP italiano.

Dal 2024 ogni Stato membro presenterà poi 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; tutto questo sulla base delle nuove modalità di monitoraggio e di valutazione (*Performance Monitoring and Evaluation Framework* - PMEF), che utilizza un set comune di indicatori.

### 3.3.1. Il finanziamento della PAC ed il Piano Strategico Nazionale

Le risorse complessive<sup>14</sup> destinate nel prossimo quinquennio per l'agricoltura italiana ammontano a 36,88 miliardi di euro, per un totale di 173 interventi, dei quali 28,03 da fondi comunitari (FAEAG e FAESR) e 8,85 di spesa nazionale (destinati nella quasi totalità allo sviluppo rurale). Di questi, 17,61 miliardi sono destinati al primo pilastro (47,7% del budget complessivo, di cui 10,56 miliardi per i pagamenti diretti, 4,40 per gli eco-schemi e 2,64 per gli aiuti accoppiati): a questi vanno aggiunti 3,26 miliardi di euro, includendo le risorse non pre-allocate per il settore ortofrutticolo, destinati agli aiuti settoriali, pari all'8,8%; infine, 16,01 miliardi di euro, pari al 43,4%, per il secondo pilastro (qui si concentra gran parte della spesa nazionale, con 8,79 miliardi)<sup>15</sup>.

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en) (accesso: 25/10/2023).

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

11. Relazione 2021 sul Piano Strategico della PAC (da [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf)).

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

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

14. PSRhub, *Il Piano Strategico della PAC (PSP) 2023-2027 per l'Italia*, dicembre 2022.

15. L'Italia ha trasferito dalla propria dotazione per i pagamenti diretti del I pilastro un ammontare pari a 0,50 miliardi al II pilastro (FEASR) e 30 milioni per interventi nel settore delle patate.

Scendendo nel dettaglio, le risorse per i pagamenti diretti sono ripartite tra sostegno di base al reddito per la sostenibilità (BISS), per 8,45 miliardi, sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità (CRISS, con un limite a 14 ha), per 1,76 miliardi, e sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (CIS YF), per 0,35 miliardi. Per gli eco-schemi complessivamente sono previste risorse per 4,40 miliardi, distribuite su cinque schemi: benessere animale (ECO1: limite all'impiego di antibiotici e misure sul benessere animale ed il pascolamento) per 1,83 miliardi; inerbimento colturale pluriennali (ECO2) per 0,78 miliardi; salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico (ECO 3) per 0,76 miliardi; sistemi foraggeri estensivi con avviamento (ECO 4) per 0,82 miliardi; misure specifiche per gli impollinatori (ECO 5) per 0,22 miliardi.

Al sostegno accoppiato, basato su pagamenti per ettaro o per capo, sono destinati 2,64 miliardi: i fondi sono ripartiti tra produzioni vegetali (1,19 miliardi), produzioni animali (1,10 miliardi), e colture proteiche (0,35 miliardi). Gli aiuti settoriali, rivolti a migliorare in generale l'organizzazione delle filiere, sono destinati ai settori vitivinicolo (1,52 miliardi), ortofrutticolo (1,46 miliardi), olivicolo (0,17 miliardi), apicolo (0,08 miliardi), e pataticolo (0,03 miliardi).

I 16,01 miliardi di euro per lo sviluppo rurale sono ripartiti principalmente su 8 aree di interventi, per complessivi 76 interventi (tab. 3.2). La nuova struttura dello sviluppo rurale, con un Piano Strategico nazionale al cui interno devono essere declinate le specificità regionali, ha richiesto una complicata

*Tab. 3.2 - Distribuzione delle risorse per gli interventi del II pilastro (mrd euro)*

<i>Interventi</i>	<i>Italia</i>	<i>Lombardia</i>
SRA - Impegni in materia di ambiente e di clima	4,48	0,13
SRB - Indennità vincoli naturali	1,46	0,09
SRC - Indennità per svantaggi requisiti obbligatori	0,03	
SRD - Investimenti	4,29	0,38
SRE - Giovani	0,76	0,03
SRF - Gestione del rischio	2,87	
SRG - Cooperazione	1,31	0,08
SRH - AKIS	0,22	0,03
TR - Spese in transizione	0,09	0,07
AT - Assistenza Tecnica	0,41	0,02
RRN - Rete Rurale Nazionale	0,08	
<b>Totale</b>	<b>16,01</b>	<b>0,83</b>

Fonte: PSRhub – MASAF.

concertazione fra enti regionali, Rete Rurale Nazionale e Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF), per approntare un piano inclusivo delle diversità territoriali. È il MASAF a gestire il PSP e a coordinare l'attività delle regioni che devono programmare e realizzare gli interventi (bandi, graduatorie, assegnazione dei fondi, controlli). La nuova struttura, con il PSP al centro della programmazione, porta ad eliminare i Piani di Sviluppo Rurale sui quali ogni regione basava i propri interventi, sostituiti dai Complementi Regionali per lo Sviluppo Rurale (CSR), che rappresentano lo strumento attuativo a livello locale della strategia nazionale<sup>16</sup>.

### 3.3.2. *Gli elementi della nuova PAC: una valutazione in prospettiva*

La principale voce di spesa nel primo pilastro è quella relativa al sostegno di base al reddito per la sostenibilità: la modalità di erogazione prevede un pagamento annuale basato sul valore dei diritti detenuti, attivati annualmente collegandoli ad un corrispondente numero di ettari ammissibili<sup>17</sup>. Il valore è stato però ricalcolato e adattato proporzionalmente ai nuovi massimali di spesa<sup>18</sup>, e si è stabilito un tetto massimo di 2.000 euro al valore unitario dei titoli. Inoltre, verrà ripreso il processo di convergenza tra titoli, in base al quale i valori superiori alla media nazionale, pari a circa 167 euro, subiranno un taglio annuale (fino ad un massimo del 30% secondo il meccanismo di *stop loss*) col quale verrà finanziato l'aumento dei valori più bassi, per portarli entro il 2026 al minimo dell'85% della media nazionale. Questo processo produrrà un trasferimento di risorse dalle aree di pianura a quelle di montagna, e dalle regioni con aiuti mediamente più alti (tra le quali la Lombardia) a quelle con aiuti più bassi, beneficiando alcuni settori (ortofrutticolo, vitivinicolo e la zootecnia estensiva) a spese di altri (tabacco, olio d'oliva, riso, latte, carne bovina e pomodoro da industria)<sup>19</sup>.

Un elemento sicuramente innovativo è la cosiddetta *architettura verde* della nuova PAC. L'attenzione all'ambiente, ai cambiamenti climatici, al paesaggio agricolo e rurale e alla biodiversità si realizza attraverso la condiziona-

16. La regione Lombardia ha approvato a novembre 2022 il proprio CSR, che prevede 39 linee di intervento e 835 milioni di euro di budget (si veda anche la tabella 3.2).

17. Coldiretti, *Il PSP dell'Italia 2023-2027 - Linee guida*, quaderno *Dove sta andando la PAC*, febbraio 2023.

18. In pratica, il nuovo aiuto viene ricalcolato sulla base di una percentuale pari a circa il 77% del precedente pagamento di base.

19. Coldiretti, *Il PSP dell'Italia 2023-2027 - Linee guida*.

lità rafforzata, gli eco-schemi e le misure agro-ambientali previste nel II pilastro. La condizionalità rafforzata subordina il pagamento degli aiuti diretti al rispetto di una serie di norme<sup>20</sup>, tra le quali, con alcune esenzioni, la rotazione delle colture a seminativo e mantenimento di almeno il 4% dei seminativi ad aree ed elementi non produttivi. Ai 5 eco-schemi previsti viene destinato il 25% delle risorse per aiuti diretti: sono regimi di aiuti *compensativi* e *cumulabili*, aggiuntivi rispetto a quelli della condizionalità rafforzata, ai quali è possibile aderire volontariamente su base annuale, calcolati come pagamenti per ettaro o per capo<sup>21</sup>. Rientrano nell'ambito della strategia europea sulla transizione verde, che include il *Green Deal*, la *Farm to Fork*, la Strategia Europea sulla Bio-diversità, e il Quadro Europeo sul Clima.

Al sostegno accoppiato l'Italia ha deciso di destinare il 15% delle risorse (delle quali il 2% alle colture proteiche), il massimo consentito, della dotazione del I pilastro. Le risorse per la zootecnia sono destinate a latte, carne bovina e carni ovine-caprine, mentre quelle per le produzioni vegetali, oltre alle colture proteiche, sono destinate a frumento duro, semi oleosi, agrumi, riso, barbabietola, pomodoro da industria e olio d'oliva.

Le misure del primo pilastro andranno ad impattare i risultati aziendali, e alcune simulazioni effettuate su diverse tipologie di aziende<sup>22</sup> ci forniscono alcune indicazioni di massima. Chiaramente, il processo di convergenza sul sostegno di base al reddito comporterà una redistribuzione del sostegno, dalle aziende con valore dei titoli sopra la media a quelle con valori sotto la media, come già detto in precedenza: questo riallineamento preparerà gli agricoltori anche alla probabile rimozione dei titoli a partire dal 2028. L'applicazione del *Simulation Tool* (sviluppato nel progetto NIVA) sui dati del Registro titoli (SIAN - AGEA)<sup>23</sup> mostra che il processo di convergenza interna sposta risorse a favore delle aziende appartenenti alle classi dimensionali comprese tra i 3 ha e i 50 ha. Un secondo importante elemento critico è rappresentato dagli

20. Tali norme, 11 relative a criteri di gestione obbligatori (CGO) e 9 a buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), riguardano cambiamenti climatici, acqua, suolo, biodiversità e paesaggio, sicurezza alimentare, prodotti fitosanitari e benessere animale. C'è pure una condizionalità sociale, che fa riferimento a norme sulle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli sulla sicurezza e la salute sul lavoro.

21. È opportuno sottolineare che gli importi degli aiuti non sono fissati (devono soltanto rientrare all'interno di un *range*), ma ogni anno dipendono dal numero di domande e di capi o ettari ammissibili. Si veda anche:

PSRhub, *Gli Eco-schemi del PSP 2023-2027, Una Nuova Opportunità per l'Agricoltura Italiana*, febbraio 2023.

22. Coldiretti, *Il PSP dell'Italia 2023-2027 - Linee guida*.

23. Rete Rurale Nazionale, *Piano Strategico della PAC; 2023-2027 – Documento di sintesi*, settembre 2022.

eco-schemi nella nuova architettura verde: sul loro impatto, anche se non quantificabile con precisione<sup>24</sup>, influisce principalmente l'ordinamento produttivo aziendale. Marginali sembrano invece i cambiamenti derivanti dal sostegno accoppiato, che si mantiene in linea con la programmazione precedente, ad eccezione del comparto degli agrumi.

Il budget per lo sviluppo rurale, includendo il contributo nazionale, è comparabile a quello per il I pilastro e, come visto in precedenza, si concentra in 8 aree di intervento. Tra queste abbiamo l'area denominata SRA - Impegni in materia di ambiente e di clima, che rappresenta uno dei tre elementi caratterizzanti la nuova *architettura verde*, ed alla quale sono destinati nel quinquennio 4,48 miliardi di euro. Le misure previste in quest'area, a livello nazionale, sono 29<sup>25</sup>, con pagamenti erogati sulla base della superficie o dei capi, dietro adesione volontaria, cumulabili a meno di duplicazione con altri interventi, con l'obiettivo di compensare i mancati redditi. Il crescente impegno agro-climatico ambientale richiederà certamente una maggiore integrazione con altri interventi dello sviluppo rurale, come quelli relativi alla formazione, ai servizi di consulenza e agli investimenti aziendali. Agli interventi nell'area SRD - Investimenti (ex Misura 4.1) sono destinati 4,29 miliardi di euro, seconda voce nel budget per lo sviluppo rurale: si prevedono 15 interventi, con finalità ambientali, di performance e di diversificazione ambientale. Inoltre vi sono 2,7 miliardi di euro destinati all'area SRF - Gestione del rischio, 1,46 miliardi all'area SRB - Indennità vincoli naturali, e 1,31 miliardi all'area SRG - Cooperazione. In termini di risorse, le maggiori risorse complessivamente sono destinate agli interventi per il biologico, per il sostegno delle zone con svantaggi naturali e per gli investimenti produttivi agricoli.

La gestione del rischio (area SRF) riveste un ruolo strategico, per contrastare l'inasprirsi degli eventi catastrofici e della volatilità dei mercati, che incidono in misura crescente sui redditi. Il piano di gestione dei rischi in Agricoltura (PGRA 2023)<sup>26</sup> introduce le assicurazioni agevolate e il Fondo Mutualistico Nazionale AgriCat nel nuovo PSP, oltre ai Fondi mutualità danni e ai Fondi mutualità reddito già previsti nella precedente PAC. Il PGRA definisce gli interventi attuati a livello nazionale ed è approvato annualmente. Il Fondo Mutualistico Nazionale è certamente la novità più importante: fornisce

24. L'effetto reale dipenderà da come gli eco-schemi influiranno sulle *performance* aziendali, ricavi e costi, ed anche dal reale ammontare del pagamento, che è compreso tra un valore massimo ed un valore minimo.

25. Di questi, 24 sono identificati come pagamenti ACA (agro-climatici-ambientali) e 5 sono altri sostegni specifici.

26. MASAF, *Decreto 8 febbraio 2023, numero 64591*.

una copertura di base – tra il 10 ed il 15% del valore effettivo delle colture danneggiate – per tutte le aziende agricole che percepiscono pagamenti diretti contro danni da eventi avversi catastrofali. Il Fondo interesserà un potenziale di 600.000 imprese, ben oltre le 75.000 aziende assicurate con le polizze tradizionali<sup>27</sup>. Sale al 70% il contributo pubblico alle polizze assicurative, con risorse complessive pari a euro 1,5 miliardi di euro.

È opportuno infine accennare anche all'area SRH – AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation System*), modello di intervento rafforzato nella nuova PAC. Garantire flussi stabili di conoscenza ed adozione di innovazioni, accrescere le competenze dei molti soggetti coinvolti, non soltanto gli imprenditori agricoli, è considerato un elemento strategico a sostegno della transizione ecologica, della gestione del rischio, e del contrasto a fitopatie ed epizootie, e quindi al rafforzamento di traiettorie di sviluppo sostenibile dei territori rurali. Per queste azioni il budget previsto è di circa 220 milioni di euro.

Infine, sono opportune alcune considerazioni circa la valutazione della PAC, sulla base della nuova architettura basata sui PSP e sul *New Delivery Model*, con il cambio di paradigma da un approccio basato sulla conformità a un approccio basato sulla *performance*, incentrata sul confronto tra risultati attesi e realizzati. A questo proposito diventa elemento critico la gestione e la disponibilità dei dati necessari per la valutazione, ancor più negli Stati con una forte regionalizzazione degli interventi. Alcuni elementi<sup>28</sup> importanti riguardano l'opportunità di raccogliere dati già nella fase di presentazione delle domande; l'affinamento degli approcci per le valutazioni di impatto e di *performance*<sup>29</sup>; il superamento dei *gap* nei dati, soprattutto per i processi di valutazione che coinvolgono molteplici dimensioni; l'identificazione e l'aggiornamento delle fonti di dati, quali i dati FADN/RICA<sup>30</sup> o le indagini sulle aziende agricole; infine la necessità di raccogliere dati omogenei nei diversi Stati Membri, così da consentire una valutazione della PAC a livello europeo.

27. Coldiretti, *Il PSP dell'Italia 2023-2027 - Linee guida*.

28. PianetaPSR, *PAC 2023-2027, I dati utili per la valutazione: le indicazioni dal workshop "Addressing data gaps to evaluate CAP Strategic Plans"*, Giugno 2023.

29. A questo proposito esistono nuovi modelli (FLINT, MEF4CAP, Mind Step) per analizzare aspetti ambientali e socio-economici a livello aziendale. Le aree di maggiore complessità, spesso per carenze di dati, riguardano gli aspetti agro-climatici (uso di pesticidi, bilancio di nutrienti, erosione dei suoli, emissioni di CO<sub>2</sub>, qualità delle acque).

30. Per gli indicatori legati al reddito e alla competitività il *gap* è legato soprattutto ai limiti dei campioni FADN/RICA, che dunque vanno adeguati agli obiettivi (ampliamento dei campioni, copertura delle diverse tipologie aziendali, collegamento con altre banche dati, ecc.).

