



PRIMI PASSI VERSO LA PAC 2021-27

Nuovi obiettivi e diversi
meccanismi di attuazione

> A cura di **IRES Piemonte**
Osservatorio Rurale

Alcuni mesi fa, la Commissione Europea ha presentato la sua proposta di riforma della PAC per il periodo di programmazione 2021-27. La proposta punta in termini strategici su dieci obiettivi e,

soprattutto, intende modificare profondamente i meccanismi di programmazione ed attuazione, integrando l'azione dei due Pilastri, all'interno di Piani Strategici Nazionali.

Ricordiamo che il Primo Pilastro della PAC comprende i pagamenti diretti e gli interventi settoriali previsti dalle OCM ed è attuato a livello nazionale, mentre il Secondo Pilastro riguarda lo sviluppo

rurale, attualmente è gestito principalmente tramite i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) a scala regionale.

Per quanto le elezioni europee abbiano temporaneamente rallentato il percorso di discussione e approvazione definitiva della riforma, si stanno già muovendo i primi passi verso la redazione dei documenti di programmazione del prossimo ciclo.

GLI OBIETTIVI DELLA PAC 2021-27

Secondo la Commissione, la PAC 2021-27 si baserà su **9 Obiettivi specifici**: i primi tre sono di tipo economico, dal quarto al sesto sono focalizzati su ambiente e clima, mentre gli ultimi tre sono di carattere sociale. A questi si aggiunge un decimo **Obiettivo trasversale** dedicato alla conoscenza e all'innovazione. Gli obiettivi sono coerenti con Agenda 2030, la strategia generale che nel suo complesso rafforza l'azione dell'Unione puntando molto su innovazione e sostenibilità. Ecco come questi obiettivi sono definiti dalla Commissione Europea:

- 1. Reddito agricolo e resilienza:** Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza per rafforzare la sicurezza alimentare;
- 2. Orientamento al mercato e competitività:** Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, inclusa una maggiore focalizzazione su ricerca, tecnologia e digitalizzazione;

- 3. Catena del valore:** Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore (qui intesa come l'insieme dei passaggi della filiera che vanno dalla produzione agricola al consumo);
- 4. Cambiamenti climatici ed energia rinnovabile:** Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi, come pure l'energia rinnovabile;
- 5. Uso sostenibile delle risorse naturali:** Promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria;
- 6. Biodiversità, habitat e paesaggi:** Contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- 7. Ricambio generazionale:** Attrarre i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale;
- 8. Sviluppo locale e bioeconomia:** Promuovere l'occupazione, la crescita l'inclusione sociale e lo sviluppo locale, incluse la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;

- 9. Agricoltura e salute:** Migliorare la risposta dell'agricoltura alle esigenze della società (alimentazione e salute, alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere animale);
- 10. Trasversale:** Promuovere la conoscenza, l'innovazione e la digitalizzazione nel settore agricolo e nelle aree rurali.

Gli obiettivi specifici si riassumono in tre **Obiettivi generali**, che si possono leggere come una sorta di "somma" dei precedenti, consentendo di evidenziarne le numerose relazioni reciproche:

1. Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
2. Rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione;
3. Rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.





PIANO STRATEGICO NAZIONALE E INTEGRAZIONE TRA PILASTRI

Nel loro insieme, gli obiettivi proposti non differiscono sostanzialmente da quelli della PAC attuale, evidenziando l'intento della Commissione di dare continuità strategica all'azione già tracciata dalla PAC in corso, a parte forse l'obiettivo 9 che tende soprattutto a rafforzare l'azione nei confronti della salute pubblica. I maggiori cambiamenti riguarderanno invece le modalità attuative.

Infatti, la proposta di riforma prevede per ogni Stato Membro la redazione di un Piano Strategico Nazionale, che coordini e metta a sistema all'interno di un quadro unificato gli elementi della PAC sinora operanti separatamente: pagamenti diretti, OCM e sviluppo rurale. Sarà possibile articolare questo Piano su base regionale ma al momento della redazione di queste note non è ancora chiaro se si

manterrà la forma attuale dei PSR regionali o semplicemente saranno appendici del Piano Nazionale; anche i meccanismi di governance sono ancora da sviluppare. Si tratta di elementi interessanti di novità, ma anche di incertezza, per uno Stato Membro come l'Italia nel quale da sempre la politica di sviluppo rurale prevede un forte cardine delle Regioni. Inoltre, la struttura del **Primo Pilastro** dalla PAC dovrebbe prevedere alcuni importanti cambiamenti rispetto alla formulazione attuale. Per quanto concerne i **pagamenti diretti** la Commissione propone di introdurre:

- una condizionalità rafforzata (che sostituisce l'attuale condizionalità e il *greening*);
- pagamenti diretti per il reddito composti da due livelli (base e redistributivo);
- nuovi "regimi ecologici" obbligatori per lo Stato Membro e facoltativi per il beneficiario, che in parte potrebbero sovrapporsi (o forse sostituire) alcune misure agroambientali attualmente affidate ai PSR;
- un *capping* (tetto massimo aziendale per i pagamenti diretti) più incisivo di quello attuale ma che potrebbe essere attenuato defalcando alcuni costi come quello per il lavoro;
- il pagamento per piccoli agricoltori, sostituibile con un aiuto forfettario;

- un sostegno accoppiato fino al 10% del budget per i pagamenti diretti (+2% per colture proteiche), con un ampliamento dei settori di possibile applicazione (anche *no food*) rispetto alla PAC attuale.

Per le **OCM**, sono invece previsti pochi cambiamenti rispetto alla forma attuale, ma con la possibilità di estendere gli aiuti settoriali anche a comparti non attualmente coperti.

Anche nell'ambito dello **sviluppo rurale** non sono previsti cambiamenti stravolgenti; tuttavia compaiono importanti innovazioni. Le più importanti ci sembrano le seguenti:

- la Commissione propone **8 macro-misure**, che nel loro complesso comprenderanno quelle attualmente in uso, tra cui una specifica per gli strumenti di gestione del rischio, attraverso un programma dedicato obbligatorio (la **TABELLA 1** propone un raffronto con le misure attualmente in vigore nel PSR 2014-2020 del Piemonte);
- il rafforzamento dell'impegno, anche in termini finanziari, nei confronti del cambiamento climatico, sia per la mitigazione che per l'adattamento;
- l'aiuto per l'insediamento dei giovani agricoltori potrà essere elevato sino a 100.000 euro.

SUSSIDIARIETÀ, SEMPLIFICAZIONE E ORIENTAMENTO AI RISULTATI

La riforma in discussione prevede altri importanti aspetti che riguardano la programmazione e gestione della PAC, definiti nel complesso dalla Commissione come "*new delivery model*" ossia nuovo modello attuativo. Questo approccio prevede una maggiore sussidiarietà nei confronti degli Stati Membri: all'UE spetta l'indicazione degli obiettivi generali (il "cosa fare") mentre gli Stati potranno definire in modo più elastico rispetto al passato le modalità con i quali raggiungerli (il "come fare") individuando fabbisogni e strumenti sulla base delle esigenze locali. Questo approccio dovrebbe comportare una semplificazione amministrativa, almeno nell'ottica della Commissione, grazie a regolamenti più snelli e in minor numero (quelli specifici per la PAC passano da 4 a 3), alla drastica riduzione del numero di documenti di programmazione e di Autorità di gestione per effetto dell'adozione dei Piani nazionali e, infine, attraverso un approccio attuativo che sposta l'attenzione dal rispetto di regole formali (*compliance*) ai risultati (*performance*).

Quest'ultimo aspetto avrà ripercussioni importanti sulle modalità di gestione dei Piani Strategici e delle loro estensioni regionali. La proposta della Commissione prevede che in fase di programmazione degli interventi, siano definiti obiettivi



da raggiungere, ricorrendo a 38 indicatori di risultato (ad esempio percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni per l'adattamento ai cambiamenti climatici). Il progredire degli interventi sarà verificato annualmente sulla base di traguardi intermedi (target) di questi indicatori, definiti dagli Stati Membri. Scostamenti rilevanti tra i target annuali previsti e quelli effettivamente raggiunti dovranno essere giustificati, salvo incorrere in meccanismi sanzionatori.

ASPETTI CRITICI DA CONSIDERARE

Le numerose analisi sulla proposta di riforma hanno fatto emergere parecchi aspetti critici, che qui riassumeremo per sommi capi. In primo luogo spicca il contrasto tra i principi di cambiamento ambiziosi affermati dalla Commissione e il mantenimento della struttura di base nella maggior parte degli obiettivi e strumenti utilizzabili;

inoltre la proposta conferma la coesistenza di due Fondi separati (FEAGA E FEASR), scelta che sembra in antitesi con il principio di unificazione programmatica e gestionale della PAC.

La prospettata semplificazione sarà tale solo per quanto concerne il lavoro della Commissione: il nuovo modello attuativo carica le amministrazioni nazionali di maggiori oneri di coordinamento, che si acquisiscono nel caso di Paesi come l'Italia nei quali una parte della PAC è sempre stata demandata alle Regioni e nei quali coesistono, ad esempio, un organismo pagatore nazionale assieme ad altri regionali. Infine, non è più previsto che la PAC si raccordi con la politica di coesione, come invece è avvenuto per il periodo 2014-2020 con l'Accordo di Partenariato: si presenta quindi il rischio di una sorta di "ghettizzazione" della PAC rispetto all'azione degli altri Fondi Strutturali europei.

> **Tabella 1.** Confronto tra le macro misure per lo sviluppo rurale proposte per il periodo 2021-27 e quelle attualmente in vigore nel PSR 2014-2020.

Macro-misure per lo sviluppo rurale 2021-27		Corrispondenza con le misure del PSR 2014-2020
A	Impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione	Pagamenti agro-climatico-ambientali (M10) e agricoltura biologica (M11)
B	Vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici	Indennità natura 2000 (M12)
C	Svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori	Indennità compensativa per le aree montane (M13)
D	Investimenti	Investimenti nelle aziende agricole e agroalimentari (M4), prevenzione e ripristino di danni da calamità naturali e da eventi catastrofici (M5), servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle aree rurali (M7), investimenti forestali (M8)
E	Insiadimento dei giovani agricoltori e avvio di nuove imprese rurali	Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (M6)
F	Strumenti per la gestione del rischio	Attualmente in carico al PSRN (assicurazioni e fondi di mutualizzazione)
G	Cooperazione	Leader (M19), cooperazione (M16) e regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (M3)
H	Scambio di conoscenze e informazioni	Formazione e informazione (M1), servizi di consulenza (M2)

I NOVE OBIETTIVI DELLA PAC 2021-27

