

La nuova PAC 2021-2027 “rafforzata” con le iniziative UE c.d. *Coronavirus Response*

(aggiornamento del dossier “Le politiche dell’UE per lo Sviluppo rurale”, II edizione)

settembre 2020

Le proposte legislative per la riforma della PAC 2021-2027 sono state presentate dalla Commissione europea il 1° giugno 2018¹. La futura PAC 2021-2027 continuerà a essere fondata sui due pilastri: “Pagamenti diretti” (I° pilastro) e “Sviluppo rurale” (II° pilastro).

Nella proposta della CE per il QFP 2021-2027 del maggio 2018, la PAC aveva un *budget* finanziario pari a €324.300.000.000 a prezzi 2018 [365 miliardi di euro a prezzi correnti, a fronte di un *budget* per la PAC 2014-2020 pari a 408,3 miliardi di euro sempre a prezzi correnti].

A seguito dell'emergenza COVID 19 e dell'avvio delle iniziative c.d. *Coronavirus Response* da parte delle Istituzioni UE², il 21 luglio 2020, dopo quattro giorni di negoziati straordinari (Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio), i leader dell'UE hanno concordato sulla nuova proposta che la CE ha presentato a maggio scorso sul bilancio dell'UE a lungo termine 2021-2027. Non solo viene rivisto e potenziato il QFP 2021-2017 (valore complessivo pari a 1.074,3 miliardi di euro), ma viene introdotto *Next Generation EU* (lo strumento di emergenza di recupero temporaneo) con una dotazione di 750 miliardi di euro per aiutare a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus e avviare la ripresa. **Complessivamente si tratta di un budget record per il prossimo settennio, pari 1.824,3 miliardi di euro.**

In questo contesto, anche la Politica Agricola Comune (PAC) viene potenziata non solo per aiutare gli agricoltori e incrementare la resilienza del settore agroalimentare e della pesca³ dotandoli dei mezzi necessari per gestire la crisi, ma anche per sostenere le zone rurali nella realizzazione di riforme strutturali richieste dagli obiettivi ambientali e climatici.

La nuova dotazione per la PAC 2021-2027 approvata dal Consiglio straordinario del 21 luglio 2021 a valere sul QFP rivisto è pari a **€336.444.000.000** a prezzi 2018⁴, di cui

¹ Il pacchetto normativo proposto dalla CE comprende 3 regolamenti:

- proposta di regolamento sui Piani Strategici Nazionali [Bruxelles, 1.6.2018 (COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD)) - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio]
- proposta di regolamento orizzontale su finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC [Bruxelles, 1.6.2018 (COM(2018) 393 final 2018/0217 (COD)) - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013]
- proposta di regolamento sull'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) unica [Bruxelles, 1.6.2018 (COM(2018) 394 final 2018/0218 (COD)) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo]

² COM (2020) 112 del 13.3.2020 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla BCE, alla BEI e all'Eurogruppo “Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19”, c.d. “*Coronavirus Response Investment*”.

³ A valere sul QFP rivisto sono stati approvati 500 milioni di euro aggiuntivi per il FEAMP Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

⁴ Gli stanziamenti proposti per fondo nel maggio 2018 erano i seguenti:

- €258.594.000.000 a prezzi 2018 per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) – I° pilastro⁵
- €77.850.000.000 a prezzi 2018 per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – II° pilastro⁶

A questa dotazione va aggiunta quella a titolo di **Next Generation EU che prevede risorse aggiuntive per il FEASR pari a 7,5 miliardi di euro**, per sostenere le zone rurali nell'introduzione dei cambiamenti strutturali richiesti per la realizzazione della transizione verde e per realizzare investimenti e riforme essenziali al conseguimento degli obiettivi UE in materia di clima e ambiente.

Si consideri che, a tale scopo, la **riserva minima delle risorse finanziarie da destinare ad azioni per il clima nell'ambito della PAC è pari al 40%**, in luogo del 30% stabilito dal Consiglio europeo in generale per le risorse del QFP 2021-2027 rivisto.

Tabella – Bilancio UE a lungo termine 2021-2027 (Conclusioni del Consiglio straordinario 21/07/2020)

SETTORI DI SPESA	Milioni di euro (prezzi 2018)	
3. Risorse naturali e ambiente⁷ [comprende: PAC e <i>Just Transition Fund</i> ; <i>Programma LIFE</i>]	€373.874	Quadro Finanziario Pluriennale €356.374
		di cui
		FEAGA (I° pilastro PAC) €258.594
		FEASR (II° pilastro PAC) €77.850
		Just Transition Fund €7.500
		Next Generation EU €17.500
		di cui
		FEASR (II° pilastro PAC) €7.500
		Just Transition Fund €10.000
TOTALE Bilancio UE 2021-2027	€1.824.300 [QFP €1.074.400 + NGEU €750.000]	

Fonte: elaborazione Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali IFEL su dati <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/>; Conclusions Special meeting of the European Council 17, 18, 19, 20 and 21 July 2020 [Brussels, 21 July 2020 (OR. en)]

- €254.247.000.000 a prezzi 2018 (286,2 miliardi di euro a prezzi correnti) per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) – I° pilastro.
- €70.037.000.000 a prezzi 2018 (78,8 miliardi di euro a prezzi correnti) per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – II° pilastro.

⁵ Di cui 4 miliardi di euro sono le risorse aggiuntive per il FEAGA Fondo europeo agricolo di garanzia (I° pilastro PAC) decise a valere sul QFP rivisto

⁶ Ammontano a 7,8 miliardi di euro le risorse aggiuntive a valere sul QFP rivisto previste dal Consiglio europeo.

⁷ Alla rubrica 3 "Risorse naturali e ambientali" la proposta della CE del maggio 2020 assegnava un *budget* complessivo (prezzi 2018) di 402.000.000.000 di cui nell'ambito del QFP rivisto €357.032.000.000 ed a valere su NGEU €45.000.000.000. Di queste risorse complessivi 40 miliardi di euro al *Just Transition Fund* e €348.300.000.000 alla PAC. La dotazione PAC a valere sul QFP rivisto era di €333.300.000.000 e la dotazione a valere su NGEU era di €15.000.000.000, tutti destinati al FEASR.

Il *budget* complessivo (QFP+NGEU) per il FEASR nella proposta CE del maggio 2020 era pari a 90 miliardi di euro (di cui risorse aggiuntive, rispetto al maggio 2018, pari a 15 miliardi a valere su NGEU e 5 miliardi a valere su QFP rivisto). Mentre per il FEAGA la dotazione proposta è di 258,3 miliardi di euro.

Fonte: COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea"

Queste risorse sono integrate da un finanziamento aggiuntivo per il sostegno allo Sviluppo rurale (II° pilastro) di 10 miliardi di euro a valere sul programma *Horizon Europe*, per sostenere la ricerca e l'innovazione nel settore alimentare, agricolo, dello sviluppo rurale e della bioeconomia.

Quelle sopra descritte sono le risorse UE al netto del cofinanziamento nazionale, per il quale la CE propone di aumentare i tassi per il ciclo 2021-2027. Il tasso minimo di contributo FEASR sarà, secondo le proposte della CE, al 20%, mentre il tasso massimo sarà pari alle seguenti percentuali per categorie di regioni:

- a. 85% per le regioni meno sviluppate (*la percentuale precedentemente proposta era del 70%*)
- b. 80% per le regioni ultra periferiche (*la percentuale precedentemente proposta era del 70%*)
- c. 60% per le regioni in transizione (*nuova percentuale introdotta dal Consiglio*)
- d. 65% per le regioni con vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici;
- e. 43% nelle altre regioni.

Anche in deroga ai tassi di cofinanziamento sopra indicati, il contributo massimo del FEASR è pari:

- all'80% della dotazione, per gli impegni in materia di gestione agro-clima-ambiente; per il sostegno agli investimenti materiali e/o immateriali che contribuiscano al conseguimento dei nove obiettivi specifici PAC; per lo sviluppo locale nell'ambito dell'iniziativa LEADER indicata come Sviluppo locale di tipo partecipativo; per i pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; per il sostegno al partenariato europeo per l'innovazione;
- al 100% per i fondi che sono trasferiti dal I° pilastro allo Sviluppo rurale cofinanziato dal FEASR (II° pilastro)⁸.

Infine il Consiglio modifica la proposta della Commissione del 2018 sulla flessibilità tra pilastri: gli Stati membri avranno la possibilità di trasferire fino al 25% delle loro dotazioni PAC tra i due pilastri, pagamenti diretti e sviluppo rurale (la precedente percentuale era pari al 15%). Ciò consentirà loro di adattare la politica alle priorità del settore agricolo e di realizzare gli ambiziosi obiettivi per la realizzazione del *Green Deal* più efficacemente. La percentuale di trasferimento può inoltre essere aumentata quando avviene dal I° (pagamenti diretti) al II° pilastro (sviluppo rurale):

- di 15 punti percentuali, a condizione che gli Stati membri utilizzino il corrispondente aumento per gli interventi relativi agli obiettivi ambientali e climatici;
- di 2 punti percentuali, a condizione che gli Stati membri utilizzino l'aumento corrispondente per il sostegno all'avviamento di attività agricole e rurali da parte dei giovani agricoltori.

Nel contempo, i primi di luglio 2021, il Consiglio europeo prende un'altra importante decisione che riguarda l'entrata in vigore della nuova PAC: il suo avvio slitta infatti al 2023, per cui si procederà con l'attuale PAC 2014-2020 e con le attuali regole fino al 31 dicembre 2022. E inoltre anche i nuovi Programmi di Sviluppo Rurale saranno scritti con le regole attuali, in luogo dell'adozione del nuovo "Piano strategico della politica agricola comune", un unico Piano Nazionale con una Autorità di Gestione centrale, nel quale si sarebbero combinati tutti gli strumenti di sostegno della nuova PAC

⁸ A seguito della riforma della PAC per il 2014-2020 gli Stati membri possono scegliere di fissare un tetto all'importo del pagamento di base che ogni agricoltore riceve. L'ammontare dei fondi risparmiati tramite questo meccanismo resta nella gestione dello Stato membro interessato e viene trasferito alla dotazione per lo sviluppo rurale. Questa azione, chiamata "capping" è volontaria per gli Stati membri ed è un'applicazione specifica della digressività. In particolare, gli Stati membri riducono l'importo dei pagamenti diretti da concedere a un agricoltore in un dato anno civile, partendo da 60.000 euro e applicando le seguenti riduzioni minime per i seguenti scaglioni:

- il 15% tra 60.000 e 75.000 euro;
- il 50% tra 75.000 e 90.000 euro;
- il 75% tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per gli importi superiori a 100.000 euro.

(PSR cofinanziati dal FEASR; pagamenti diretti cofinanziati dal FEAGA; interventi in misure settoriali (OCM) finanziati dal FEAGA).

Quanto agli obiettivi individuati dal nuovo quadro regolamentare per la PAC 2021-2027, i tre obiettivi generali condivisi da I° e II° pilastro sono quelli di: i) promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare; ii) rafforzamento della tutela dell'ambiente e dell'azione per il clima (contribuendo al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione); iii) rafforzamento del tessuto socioeconomico delle zone rurali. Tali obiettivi sono ulteriormente declinati in 9 obiettivi specifici⁹ per i quali molto rilevante per il contributo della futura PAC allo sviluppo sostenibile delle comunità rurali è la proposta di emendamento formulata dal Parlamento europeo nel maggio 2019¹⁰, coerentemente con le posizioni già a suo tempo assunte nella Risoluzione del maggio 2018 sul futuro dell'agricoltura e dell'alimentazione¹¹.

In base a questa proposta, tra gli obiettivi specifici della nuova PAC, tra l'altro, dovrebbe esserci in linea con gli obiettivi di sviluppo territoriale dei fondi SIE, quello di "***promuovere la coesione sociale e territoriale nelle zone rurali, anche attraverso la creazione di posti di lavoro, la crescita, gli investimenti, l'inclusione sociale, la lotta alla povertà rurale e lo sviluppo locale, compresi servizi locali di alta qualità per le comunità rurali, incentrandosi in particolare sulle zone soggette a vincoli naturali***".

Infine, quanto agli strumenti attuativi delle strategie territoriali cofinanziate dal FEASR si segnala che il nuovo regolamento sulla PAC¹² rinvia al titolo III, capo II della proposta CE sul Regolamento generale sui fondi SIE¹³. Si tratta del titolo dedicato agli strumenti territoriali che disciplina, oltre agli ITI e al c.d. terzo strumento per l'attuazione di strategie territoriali, il CLLD ovvero *Community lead local development*, ovvero lo Sviluppo locale di tipo partecipativo basato sull'approccio LEADER cofinanziato dal FEASR¹⁴.

E' invece oggetto di un emendamento del Parlamento europeo alla proposta di regolamento sui nuovi piani strategici PAC la previsione di una strategia "Piccoli comuni intelligenti" (inserimento di

⁹I 9 obiettivi specifici sono : a. sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare; b. migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione; c. migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; d. contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile; e. promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria; f. contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi; g. attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali; h. promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile; i. migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.

¹⁰A8-0200/2019 del 23.5.2019 – Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

¹¹Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura (2018/2037(INI)), citata.

¹² Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della Politica Agricola Comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio

¹³ Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 375 final – Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio contenente disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE Plus, Fondo di Coesione, FEAMP e regole finanziarie applicabili, oltre che a tali Fondi, al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), Fondo per la Sicurezza interna (FSI) e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti.

¹⁴ art. 22, proposta CE di Reg. generale sui fondi SIE.

un nuovo articolo 72 bis -Sviluppo della Strategia "Piccoli comuni intelligenti" nella proposta di regolamento sui nuovi piani strategici PAC)¹⁵.

Il Parlamento ritiene infatti che “i piccoli comuni intelligenti debbano essere in prima linea nel futuro sviluppo rurale e che pertanto dovrebbero essere stanziati risorse dedicate a valere sul FEASR per lo sviluppo e l'attuazione di strategie per i piccoli comuni intelligenti nell'ambito dei piani strategici PAC degli Stati membri”. Tali strategie dovrebbero mirare soprattutto alla promozione della digitalizzazione e dell'innovazione, oltre a favorire lo sviluppo delle imprese, l'inclusione sociale e l'occupazione nelle zone rurali. Per l'implementazione della strategia “piccoli comuni intelligenti” è inoltre opportuno destinare risorse dei fondi SIE.

Con quest'ultima precisazione, il Parlamento europeo intende evidentemente rafforzare il sostegno del FESR per le aree non urbane. Nella stessa direzione va la proposta formulata in sede di plenaria dell'11-14 febbraio 2019 che ha ad oggetto l'istituzione di una riserva a valere sulla dotazione FESR a livello nazionale, per la realizzazione di strategie di Sviluppo territoriale integrato focalizzate su aree territoriali con specifiche caratteristiche.

Si tratta della proposta di istituire *per le aree non-urbane svantaggiate o con difficoltà di accesso a servizi di base (le c.d. aree interne) una riserva (minima) pari al 5% delle risorse FESR* disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'Ob. gen "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", da destinare a “Strategie di Sviluppo territoriale integrato nelle zone non urbane che presentino handicap o svantaggi naturali, geografici o demografici o che abbiano difficoltà di accesso ai servizi di base¹⁶.

¹⁵ A8-0200/2019 del 23.5.2019 – Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), citato.

¹⁶ COM(2018) 372 final “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione”.

A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 – C8-0227/2018 – 2018/0197(COD): inserimento di un comma 1 bis all'art. 8 dedicato allo “Sviluppo territoriale integrato” della proposta di Regolamento sul FESR.