

La Pac 2023-2027 tra novità e continuità

Fabrizio De Filippis

Università Roma Tre

Continuità e novità nella evoluzione della Pac

- La Pac compie 60 anni: è una politica molto «antica» e dunque molto «resiliente», certo la più antica tra quelle dell'UE. Le tappe della sua lunga evoluzione sono state sempre il frutto di due forze opposte ma in certo senso complementari:
 - **La continuità** con il passato, secondo il classico modello della *path dependency*, particolarmente rilevante per una politica complessa e sovranazionale come la Pac
 - **La novità**, ossia la capacità di recepire le spinte al cambiamento, ma anche di «metabolizzarle» al momento opportuno (in questo sta la complementarità con la dimensione della continuità)
- Le tante «riforme» della Pac possono essere (e sono sempre state) lette come il prevalere dell'una o dell'altra forza. Tra gli studiosi ha dominato una lettura di (deludente) continuità, di poca novità, di occasione mancata, salvo per la riforma Fischler, quella che fu definita la «tempesta perfetta»
- Oggi, dopo una rapidissima carrellata sulla nuova PAC riproponiamo il solito esercizio, chiedendoci quale forza abbia prevalso

Gli obiettivi della PAC 2023/27

- La nuova Pac partirà dal 2023, ma le prime proposte della Commissione risalgono al giugno 2018, ma l'impianto non è mutato in misura significativa:
- Essa si articola in **3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici**, con un *approccio orientato al risultato*, in cui il perseguimento degli obiettivi attraverso Piani strategici elaborati dagli Stati membri è valutato attraverso **indicatori di output, di risultato e di impatto** (il cosiddetto *New delivery model*)
- Gli obiettivi generali sono:
 - 1. promuovere un'agricoltura intelligente, resiliente e diversificata in grado di garantire sicurezza alimentare a lungo termine**
 - 2. rafforzare la tutela dell'ambiente e le azioni per il clima**
 - 3. rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.**

9 obiettivi specifici, per *una PAC sempre meno agricola*

Solo 4 obiettivi su 9 sono rivolti all'agricoltura in senso stretto:

1. *Sostegno del reddito degli agricoltori*
2. *Orientamento al mercato e competitività, con molta più enfasi su ricerca, tecnologia e digitalizzazione*
3. *Miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena di valore*
4. *Sostegno ai giovani agricoltori e alla imprenditorialità rurale*
5. *Contributo a mitigazione e adattamento nei confronti dei cambiamenti climatici*
6. *Sviluppo sostenibile e gestione efficiente di risorse naturali quali acqua, suolo e aria*
7. *Tutela della biodiversità, dei servizi ecosistemici e habitat e paesaggi*
8. *Occupazione, crescita, inclusione sociale e sviluppo locale nelle aree rurali, comprese bio-economia e silvicoltura sostenibile*
9. *Risposta alle attese su alimentazione e salute umana, e benessere degli animali*

A questo impianto di obiettivi, già presente nella proposta iniziale (giugno 2018), si è aggiunta l'ulteriore spinta ambientalista del *Green Deal* (fine 2019) e delle strategie *Farm to Fork* e *Biodiversità 2030* (maggio 2020)

Gli strumenti della nuova PAC

- Un nuovo sistema di pagamenti diretti
- Una condizionalità rafforzata
- La condizionalità sociale
- Misure settoriali (in sostituzione della OCM unica)
- Maggiore integrazione tra i 2 pilastri, anche attraverso il sistema di consulenza aziendale e i sistemi di conoscenza e innovazione in agricoltura (*Agricultural Knowledge and Innovation System - AKIS*)
- Rafforzamento delle misure di gestione dei rischi
- Il *New Delivery Model*

Nel seguito mi soffermo solo alcuni di questi punti...

Il nuovo sistema di pagamenti diretti (5 tipi)

1. un *pagamento di base per la sostenibilità*, soggetto a una *condizionalità rafforzata* (che ingloba il *greening*)
2. un pagamento *redistributivo*, obbligatorio, volto dare più sostegno alle piccole e medie imprese, per il quale gli SM definiscono l'ammontare e le soglie di ettari
3. un pagamento per i *giovani agricoltori* a cui riservare almeno il 2% del massimale dei pagamenti diretti
4. *regimi ecologici* (pagamenti per clima e ambiente), i cosiddetti eco-schemi: obbligatori per gli SM ma volontari per gli agricoltori
5. Pagamenti *accoppiati* per ettaro o capo di bestiame.

Il totale dei pagamenti per beneficiario può essere soggetto a una riduzione progressiva per scaglioni (*capping*) e a un tetto di 100.000€, ma l'incidenza è mitigata dalle detrazioni dei costi del lavoro

Il nuovo sistema di pagamenti diretti



Capping: riduzione scaglionata (con detrazione costi del lavoro) dei totali pagamenti per beneficiario per importi maggiori di 60.000 euro e livellamento a 100 000

Definizioni (affidate a SM): Agricoltore ATTIVO, giovani agricoltori, attività agricola, ettari ammissibili, superficie agricola (seminativi, colture permanenti, prati permanenti)

Il pagamento di base: tre alternative

1. pagamento uniforme (*flat rate*) per ettaro **senza titoli**; in tal caso, **tutti gli agricoltori percepirebbero lo stesso importo per ettaro**;
2. pagamento per ettaro **differenziato per territorio, ma uniforme per gli agricoltori** dello stesso territorio;
3. pagamento per ettaro basato sui **titoli storici**
 - Se mantiene i titoli storici lo Stato membro deve assicurare entro il 2026 una **convergenza dei titoli al 85% del valore medio**.
 - Per raggiungere questo obiettivo, viene ridotto il valore dei diritti all'aiuto più alti, ma gli Stati membri possono prevedere che la diminuzione non possa comunque superare il 30% (*stop loss*)
 - E' possibile imporre un **tetto al valore unitario del singolo titolo**

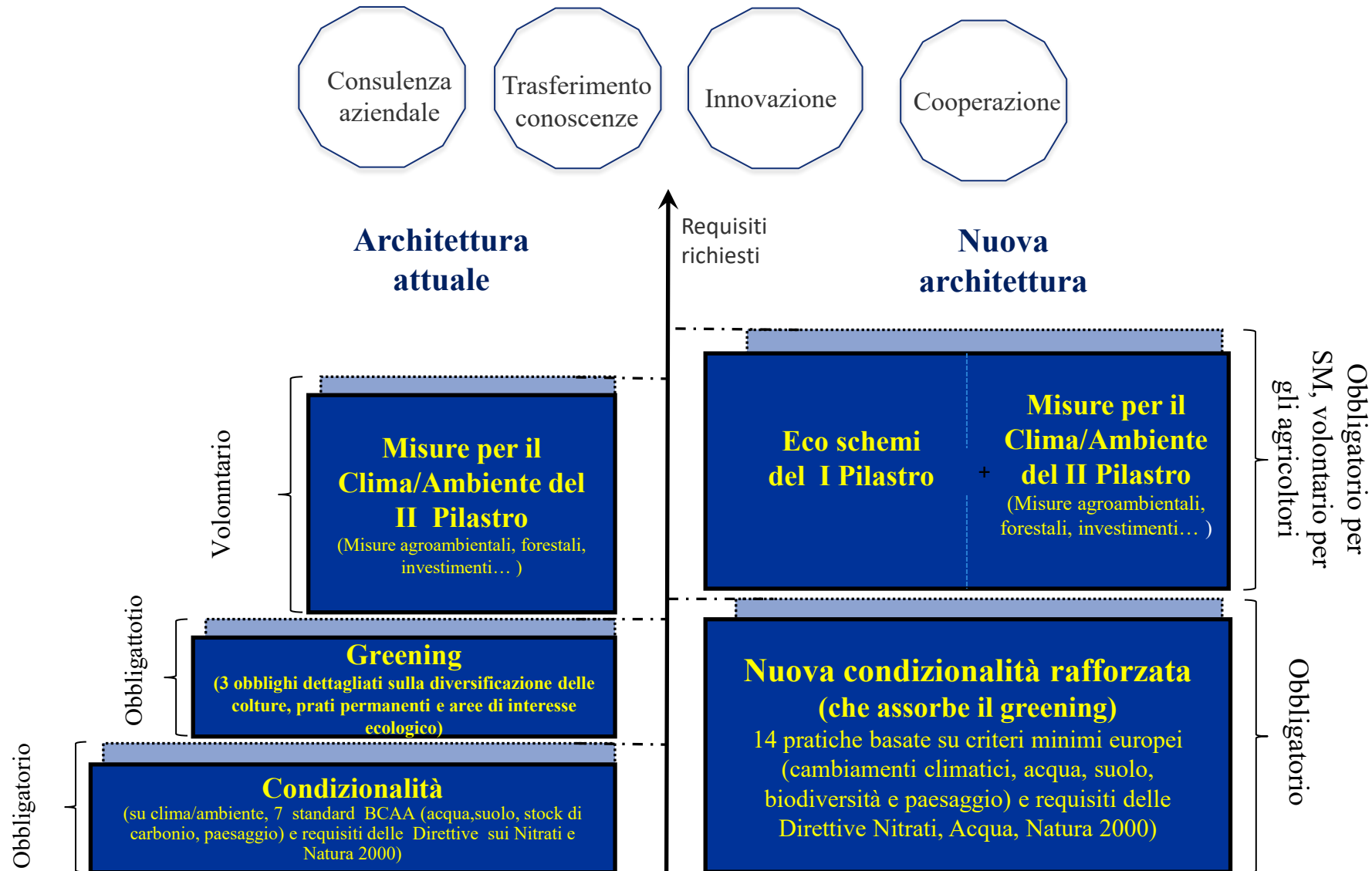
Il nuovo regime per il clima e l'ambiente

Mentre il vecchio *greening* è inglobato negli impegni obbligatori della nuova condizionalità rafforzata, gli Stati membri *devono* definire *regimi ecologici*, in forma di pagamenti aggiuntivi o compensazioni dei costi, con cui sostenere gli agricoltori che eventualmente *scelgono* di impegnarsi in ulteriori pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente.

Gli impegni incentivati dai regimi ecologici devono:

- andare oltre i criteri di gestione obbligatori, le buone condizioni agronomiche e ambientali, i requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e al benessere degli animali, le condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola;
- essere diversi dagli impegni sostenuti nell'ambito dello Sviluppo Rurale.

La nuova architettura verde della Pac



Lo sviluppo rurale

La politica di Sviluppo rurale, oggi basata su *6 priorità*, *18 focus area* e *20 misure*, si articolerà in *3 obiettivi generali*, *9 obiettivi specifici* e *8 gruppi di interventi*

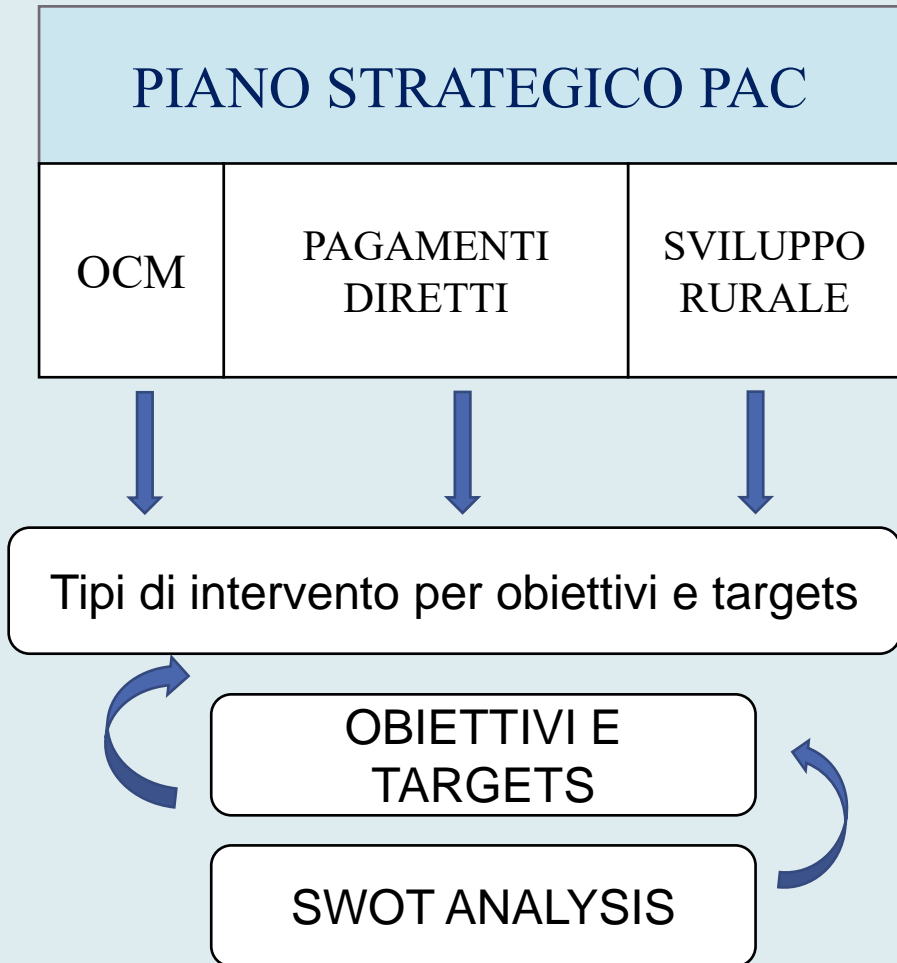
Gli interventi sono volti a sostenere:

1. Impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione
2. Vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici
3. Svantaggi territoriali specifici a causa di requisiti obbligatori
4. Investimenti
5. Insediamento di giovani agricoltori e avvio di nuove imprese
6. Strumenti per la gestione del rischio
7. Cooperazione (PEI AGRI, LEADER)
8. Scambio di conoscenze e informazione

La condizionalità sociale

- L'articolo 87 del regolamento (UE) n. 2021/2116, stabilisce che gli aiuti della PAC sono condizionati al rispetto delle norme di base, europee e nazionali, relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli e alla sicurezza e la salute sul lavoro.
- Ai beneficiari che non rispetteranno tali requisiti, verranno applicate delle sanzioni espresse in valori percentuali efficaci e correlati alla gravità della violazione ed al grado di responsabilità del soggetto coinvolto, con sanzioni di tipo penale, civile ed amministrativo
- Tale “condizionalità sociale”, introduce una novità politicamente molto importante, che rappresenta un passo avanti significativo sul terreno della difesa dei diritti dei lavoratori agricoli e riguarda sia i pagamenti diretti (I pilastro), sia pagamenti relativi alle misure del II pilastro

Il New Delivery Model



Commissione Europea

- Definisce gli obiettivi comuni, il quadro di performance (targets) e gli indicatori output/risultato/impatto
- Definisce (ampi) tipi di intervento, le regole base e le strutture di *governance* (gestione e controllo)
- Approva il Piano Strategico

Stati membri

- Definiscono gli interventi in coerenza a obiettivi e targets
- Individuano le singole misure e le loro regole operative
- Redigono reports annuali sugli output ottenuti

Conclusioni

La Pac 2023-27 non è una «tempesta perfetta» come fu la riforma Fischler del 2003, ma nemmeno la si può liquidare come la solita «occasione mancata». Le novità ci sono e sono tutt'altro che marginali:

- ***La nuova declinazione della componente «verde»***, che sostituisce la debole condizionalità e lo sbiadito *greening* del passato, rafforzando la condizionalità di base che tutti devono rispettare, e affiancando ad essa incentivi volontari (ecoschemi nel I pilastro e misure nel II pilastro) per remunerare chi vuole e può fare di più
- ***La condizionalità sociale***, che pone la Pac all'avanguardia delle politiche europee, come laboratorio per sperimentare a livello sovranazionale una dimensione del tutto nuova, con forti implicazioni di carattere globale:
 - è chiaro, infatti, che se l'UE alza l'asticella della regolamentazione sociale per i propri agricoltori, non potrà non chiedere il rispetto di analoghi standard ai paesi da cui importa
- ***Il New Delivery Model*** e la esplicita responsabilizzazione degli Stati membri, che mette ordine in un processo di rinazionalizzazione strisciante in atto da tempo, rendendolo trasparente e verificabile

- Come sempre, la Pac è un *work in progress*, e sarà cruciale il modo in cui le novità saranno concretamente declinate dai *policy maker* e recepite dai beneficiari; ma ci sono le premesse perché noi studiosi non alziamo troppo il sopracciglio ...
- Inoltre mi pare che l'Italia non abbia risposto male alla sfida posta dal PSN
 - Intanto, abbiamo rispettato la scadenza, a dispetto delle previsioni di chi lo riteneva impossibile (e abbiamo fatto meglio di altri Stati membri, persino della Germania)
 - Molte scelte sono discutibili e su alcuni punti si sarebbe potuto fare meglio, ma non è stato il solito assalto alla diligenza e il solito compromesso al ribasso
 - Questo è avvenuto grazie a una buona regia del Mipaf e al grande impegno di CREA e ISMEA, che grazie alla loro capacità di dialogare con la comunità scientifica hanno saputo recepire nella elaborazione del PSN alcuni risultati della ricerca
 - La comunità scientifica dovrebbe tornare a essere più attenta alla PAC, contribuendo con più convinzione al dibattito sul disegno e la valutazione delle politiche e riattivando la comunicazione tra studiosi e *policy makers*: **il seminario di oggi e quelli che seguiranno è un buon esempio in questa direzione...**