

dossier

17 novembre 2021

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della
Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo
rurale (AGRI) del Parlamento europeo sullo
sviluppo dei piani strategici della politica
agricola comune (PAC) in ciascuno Stato
membro

Videoconferenza, 18 novembre 2021



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI) del Parlamento europeo sullo sviluppo dei piani strategici della politica agricola comune (PAC) in ciascuno Stato membro

Videoconferenza, 18 novembre 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 144

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 72



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 144



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it -  @CD_europa

Dossier n. 72

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

| | |
|---|-----------|
| PREMESSA | 1 |
| LA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNE 2021-2027 | 3 |
| Lo stato dei negoziati..... | 3 |
| I Piani strategici nazionali della PAC..... | 4 |
| L'elaborazione del Piano strategico nazionale italiano | 8 |
| SESSIONE I: COME I PIANI STRATEGICI DELLA PAC SARANNO ALLINEATI AGLI OBIETTIVI DEL GREEN DEAL..... | 13 |
| Condizionalità rafforzata | 14 |
| Regimi per il clima e l'ambiente (o eco-schemi) | 15 |
| Misure agro-ambientali dello sviluppo rurale | 17 |
| Interventi settoriali..... | 18 |
| Raccomandazioni della Commissione europea in materia ambientale e climatica per il Piano strategico della PAC dell'Italia..... | 18 |
| Il dibattito nazionale (<i>a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati</i>)..... | 21 |
| SESSIONE II: IN CHE MODO GLI STATI MEMBRI POSSONO UTILIZZARE I PIANI STRATEGICI NAZIONALI SULLA PAC PER PIANIFICARE E INCORAGGIARE LE ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI AD UTILIZZARE LE NUOVE DEROGHE ALLE REGOLE DI CONCORRENZA PER AIUTARE A RIEQUILIBRARE IL POTERE CONTRATTUALE ALL'INTERNO DELLA FILIERA? | 23 |
| Il compromesso sulla proposta di regolamento di modifica e le nuove deroghe in materia di concorrenza..... | 25 |
| Deroghe alla concorrenza: la normativa vigente | 26 |
| SESSIONE III: NUOVO MODELLO DI ATTUAZIONE | 31 |



AGENDA

INTERPARLIAMENTARY COMMITTEE MEETING

European Parliament - National Parliaments

**"The development of CAP Strategic plans
in each Member State"**

Thursday, 18 November 2021, 9:00-13:30

European Parliament, Brussels

Building Paul-Henri SPAAK

Room 1 A002 & semi-remote

Organised with the support of the Directorate for Relations with national Parliaments

Order of business

Thursday, 18 November 2021

- 9.05 - 9.10 Welcome and opening speech by Norbert Lins, Chair of the Committee on Agriculture and Rural Development of the European Parliament
- 9.10 - 9.20 Mr Jože Podgoršek, Slovenian Ministry of Agriculture, Forestry and Food, President of the Council of the European Union
- 9.20 - 9.30 Ms Sophie Primas, Chair of the Committee on Economic Affairs, Senate, France

| | |
|--------------------|--|
| 9.30 -10.35 | SESSION I - how the CAP Strategic Plans will be aligned to Green Deal targets |
|--------------------|--|

- 9.30-9.35: Moderator introduction to the panel by Mr Gerardo Fortuna - Agrifood Editor at Euractiv

Speakers:

- 9.35 - 9.45 Mr Peter Jahr, EP rapporteur on “Strategic Plans” regulation
- 9.45 -9.55 Mr Petr Orel, Vice-chairperson of the Committee on EU Affairs and Member of the Sub-Committee on Agriculture of the Committee on National Economy, Agriculture and Transport, Czech Senate
- 9.55 - 10.30 Debate with national Parliamentarians and MEPs
- 10.30 - 10.35 Conclusions by the moderator

11.05-12.10 **SESSION II - How can Member States use their national CAP strategic plans to encourage and develop more Producer Organisations to use the new derogations to competition rules help to rebalance bargaining power within the supply chain?**

11.05-11.10 Moderator introduction to the panel by Steve Gillman -Agri-Food Policy and Sustainability Correspondent, IHS Markit

Speakers:

11.10-11.20 Mr Eric Andrieu EP rapporteur on CMO amending act

11.20-11.30 Mr Manuel González Ramos (GS/S&D), member and spokesperson for the Socialist Group (GS) in the Agriculture and Fisheries Committee, Spanish Congress of Deputies

11.30-12.05 Debate with national Parliamentarians and MEPs

12.05-12.10 Conclusions by the moderator

12.10-13.20 **SESSION III - New Delivery Model – core novelty of the CAP 2023-2027 entails challenges for the national administration.**
How will the link between the objectives in the NSP, the result indicators and the actual reporting and controls be established to ensure that actual performance can be assessed?

12.10- 12.15 Moderator introduction to the panel by Natasha Foote - Agrifood and health reporter at Euractiv

12.15 -12.25 Ms Ulrike Muller EP rapporteur on Financing, management and monitoring Regulation

12.25-12.35 Ms Kristina Yngwe (The Centre Party, Renew), chair of the Committee on Environment and Agriculture, Swedish Riksdag

12.35-13.10 Debate with national Parliamentarians and MEPs

13.10-13.15 Conclusions by the moderator

13.15-13.25

Conclusions by Janusz Wojciechowski, Commissioner for
Agriculture and Rural Development

13.25-13.30

Closing remarks by Norbert Lins, Chair of the Committee on Agriculture
and Rural Development of the European Parliament

PREMESSA

Il **18 novembre 2021** si svolgerà, in formato ibrido, la **riunione interparlamentare**, organizzata dalla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI) del Parlamento europeo, sul tema **“Lo sviluppo dei piani strategici della politica agricola comune (PAC) in ciascuno Stato membro”**.

Secondo la bozza di programma, il dibattito, dopo gli interventi introduttivi, sarà articolato in **tre sessioni tematiche**:

- **I Sessione**: “Come i piani strategici della PAC saranno allineati agli obiettivi del Green Deal”;

- **II Sessione**: “In che modo gli Stati membri possono utilizzare i piani strategici nazionali sulla PAC per pianificare e incoraggiare le organizzazioni di produttori ad utilizzare le nuove deroghe alle regole di concorrenza per aiutare a riequilibrare il potere contrattuale all'interno della filiera?”;

- **III Sessione**: “Nuovo modello di attuazione - la novità fondamentale della PAC 2023-2027 comporta sfide per l'amministrazione nazionale. Come sarà il collegamento tra gli obiettivi nei Piani strategici nazionali (PNS), gli indicatori di risultato e la rendicontazione effettiva e i controlli per garantire che le prestazioni effettive possano essere valutate?”

Per il Parlamento italiano parteciperanno alla riunione i deputati Monica Ciaburro e Lorenzo Viviani della XIII Commissione (Agricoltura), nonché i senatori Gianpaolo Vallardi e Mino Taricco della 9^a Commissione (Agricoltura e produzione agroalimentare).

LA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNE 2021-2027

Lo stato dei negoziati

La definizione della **nuova politica agricola comune (PAC)** è giunta alle sue **battute finali** dopo un percorso lungo che è iniziato nel 2018 e che si è incrociato con i negoziati sul nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il dibattito si è sviluppato in un contesto in piena evoluzione, sul quale hanno influito nell'ultima fase gli effetti della crisi pandemica.

A causa dei **ritardi** che si sono registrati nei negoziati, sia sulla riforma della PAC, che sull'adozione del nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2021-2027, anche dovuti allo scoppio della pandemia, nel dicembre 2020 le Istituzioni europee hanno approvato il [regolamento transitorio \(UE\) 2020/2220](#), che **ha prorogato al periodo 2021-2022 la maggior parte delle norme esistenti** del quadro della PAC 2014-2020, stabilendo, al contempo, che nel **2021** e nel **2022** la PAC si avvalga delle **risorse** previste dal **Quadro finanziario pluriennale 2021-2027**, nel frattempo definitivamente approvato.

Di conseguenza, **la PAC riformata si applicherà dal 2023 al 2027.**

A giugno scorso, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sugli elementi chiave della riforma; successivamente, i lavori a livello interistituzionale si sono concentrati sulla definizione dei dettagli tecnici della riforma.

La nuova PAC 2023-2027 **dovrebbe essere approvata definitivamente dal Parlamento europeo** nella sessione plenaria del **22-25 novembre 2021** e dal **Consiglio dell'UE all'inizio di dicembre 2021.**

Sulla base dell'accordo raggiunto dalle Istituzioni europee, la nuova PAC 2023-2027 comprenderà una maggiore ambizione in materia di ambiente e di azioni per il clima, un sostegno più mirato e un maggiore utilizzo di conoscenze e innovazioni, un nuovo modello di attuazione per focalizzare le politiche dalla conformità alla normativa all'orientamento ai risultati (*New delivery model*) e per una diversa distribuzione delle responsabilità tra UE e Stati membri, attraverso un maggiore ricorso al principio di sussidiarietà.

Il sistema dei pagamenti diretti manterrà un ruolo e continuerà ad assicurare un sostegno al reddito degli agricoltori.

I Piani strategici nazionali della PAC

Il nuovo modello di attuazione prevede l'elaborazione, da parte di ciascuno Stato membro, di un **Piano strategico nazionale della PAC** per il periodo **2023-2027**.

Nella predisposizione del Piano dovranno essere coinvolte, se del caso, le autorità competenti a livello regionale; nella predisposizione degli aspetti ambientali e climatici del Piano, dovranno, altresì, essere coinvolte le autorità pubbliche competenti per l'ambiente e il clima.

La proposta di Piano dovrà essere **trasmessa alla Commissione europea entro il 1° gennaio 2022**.

Si segnala che il 18 dicembre 2020 la Commissione europea ha pubblicato delle **raccomandazioni sui Piani strategici della PAC** in relazione alle specifiche caratteristiche produttive, economiche, ambientali e sociali di ogni Stato membro. Per quanto riguarda le raccomandazioni per **l'Italia**, si veda il documento [SWD\(2020\)396](#). Le raccomandazioni si basano sull'analisi della situazione attuale, delle esigenze e delle priorità per l'agricoltura e le zone rurali in Italia.

In particolare, l'Italia è stata invitata ad affrontare il basso livello di digitalizzazione in agricoltura completando gli investimenti per la copertura della connessione a banda larga veloce che raggiunga la porta di tutte le famiglie nelle aree rurali. Nel tentativo di mitigare il cambiamento climatico, dovrebbe essere assicurata un'adeguata combinazione di interventi e obblighi volontari, come pratiche di supporto che portino a un uso più efficiente degli input. Incoraggiare più giovani a passare all'agricoltura, migliorare il benessere degli animali soprattutto per suini e galline ovaiole e migliorare il trend di crescita delle aree ad agricoltura biologica sono tra le altre raccomandazioni per l'Italia.

Il nuovo modello riunirà entrambi i pilastri in **un solo strumento di programmazione** per garantire il conseguimento degli obiettivi comuni fissati a livello dell'UE. Questo nuovo approccio è volto a garantire flessibilità e sussidiarietà agli Stati membri nel predisporre gli interventi, orientandoli al raggiungimento dei risultati.

I Piani strategici dovranno stabilire una strategia di intervento in cui sono fissati target finali e intermedi per raggiungere gli obiettivi specifici della PAC. I **target** sono fissati utilizzando una **serie comune di indicatori comuni** di risultato, output, impatto e contesto.

Ogni Piano dovrà essere **valutato e approvato dalla Commissione europea**. La valutazione si baserà esclusivamente su atti giuridicamente vincolanti per gli Stati membri.

L'approvazione da parte della Commissione europea dovrà pervenire **entro sei mesi** dalla data di trasmissione.

Per quanto riguarda la *governance*, ogni Stato membro dovrà designare **un'autorità di gestione nazionale** per il proprio Piano strategico che sarà l'unico referente per la Commissione europea; agli Stati membri sarà consentito, tenuto conto delle rispettive disposizioni costituzionali, di designare **autorità di gestione a livello regionale**.

Quest'ultimo aspetto viene incontro all'esigenza, di cui anche l'Italia si è fatta interprete, di una maggiore sussidiarietà per gli Stati in cui le regioni hanno competenze specifiche in materia di agricoltura.

Sarà infine istituito un **quadro delle prestazioni** (*performance framework*), sotto la responsabilità condivisa degli Stati membri e della Commissione europea, per monitorare e valutare le prestazioni del Piano strategico durante la sua attuazione.

Gli Stati membri dovranno adottare, nell'ambito dei Piani strategici, una serie di scelte in coerenza con le principali innovazioni della nuova disciplina, che si richiamano brevemente di seguito.

Struttura a due pilastri: come anticipato, la nuova PAC continuerà ad essere basata sulla **tradizionale** struttura a due pilastri: le misure del **I pilastro** finanziano i **pagamenti diretti** agli agricoltori e le misure di mercato attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (**FEAGA**) e saranno **finanziate interamente dal bilancio dell'UE**; le misure del **II pilastro** finanziano i programmi per lo **sviluppo rurale** attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (**FEASR**) e saranno **cofinanziate dagli Stati membri** (l'accordo prevede anche disposizioni sui tassi di cofinanziamento per il sostegno allo sviluppo rurale).

Nell'ambito della **flessibilità** tra i pilastri, inoltre, gli Stati membri possono decidere di rendere disponibile come sostegno supplementare: 1) per le misure previste dai programmi di sviluppo rurale finanziate dal FEASR, fino al 25 % dei loro massimali nazionali annuali. La soglia può essere aumentata del 15% a condizione che gli Stati membri utilizzino l'importo corrispondente all'aumento per interventi finanziati dal FEASR per affrontare specifici obiettivi connessi all'ambiente e al clima e del 2% a condizione che gli Stati membri utilizzino l'importo corrispondente all'aumento per interventi finanziati dal FEASR a sostegno dei giovani agricoltori; 2) fino al 25% della dotazione dello Stato membro per il FEASR a favore della dotazione dello Stato membro per i pagamenti diretti. La soglia può essere aumentata al 30% per gli Stati membri con pagamenti diretti per ettaro inferiori al 90% della media UE.

Obiettivi generali: la nuova PAC sarà fondata su tre **obiettivi generali** (declinati a loro volta in nove obiettivi specifici e un obiettivo trasversale):

1. promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la **sicurezza alimentare a lungo termine**;

2. sostenere e rafforzare la **protezione ambientale**, compresa la **biodiversità**, e **l'azione per il clima** e contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione, compresi i suoi impegni nell'ambito dell'accordo di Parigi;

3. rafforzare il tessuto socioeconomico delle **aree rurali**;

Dotazione finanziaria: la nuova PAC ha una dotazione finanziaria, per il periodo 2021-2027, di **343,94 miliardi di euro a prezzi 2018**, di cui 7,5 miliardi da *Next Generation EU* (**386,59 miliardi a prezzi correnti**, che tengono conto di un tasso di inflazione annuo del 2%, di cui 8,07 miliardi da *Next Generation EU*), così ripartiti: 258,59 miliardi di euro (291,08 miliardi a prezzi correnti) per il FEAGA e 85,35 miliardi di euro, di cui 7,5 da *Next Generation EU* (95,51 miliardi, di cui 8,07 da *Next Generation EU*, a prezzi correnti), per il FEASR.

L'**Italia** otterrà 24,83 miliardi a prezzi 2018 (27,94 miliardi a prezzi correnti) dal FEAGA e 8,67 miliardi a prezzi 2018 (9,74 miliardi a prezzi correnti) dal FEASR. Inoltre, otterrà 846,2 milioni a prezzi 2018 (910,6 milioni a prezzi correnti) dalla componente *Next Generation EU* del FEASR per gli anni 2021 e 2022.

Architettura verde (*per una disamina delle relative innovazioni si rinvia alla scheda sulla I Sessione*).

Servizi di consulenza aziendale: gli Stati membri dovranno includere nel Piano strategico un sistema per fornire agli agricoltori e agli altri beneficiari del sostegno della PAC servizi di consulenza in materia di conduzione della terra e dell'azienda ("servizi di consulenza aziendale") che può anche basarsi su sistemi esistenti.

Condizionalità sociale: gli Stati membri dovranno includere nel Piano strategico, entro il 1° gennaio 2025, tale tipo di condizionalità, che rappresenta una delle innovazioni inserite nella fase finale del negoziato su proposta del Parlamento europeo. In base a tale condizionalità, gli agricoltori e gli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti saranno soggetti a una sanzione amministrativa se non offrono condizioni di lavoro adeguate in linea con la pertinente legislazione dell'UE.

Capping e degressività: gli Stati membri potranno applicare una riduzione annuale dei pagamenti diretti fissando un **tetto massimo agli aiuti diretti a 100.000 euro** per beneficiario. Potranno altresì applicare una **riduzione fino all'85% per importi superiori a 60.000 euro**. Ciò si applicherà unicamente al sostegno di base al reddito per la sostenibilità. Prima di applicare le riduzioni, gli Stati membri potranno **sottrarre** dall'importo del sostegno di base al reddito per la sostenibilità l'elemento "**costo del lavoro**" dei costi contrattuali connessi a un'attività agricola dichiarata dall'agricoltore.

Sostegno accoppiato al reddito: gli Stati membri potranno concedere **fino al 13%** della dotazione dei pagamenti diretti per finanziare interventi per aiutare settori e produzioni o tipi specifici di agricoltura, che sono importanti per ragioni economiche, sociali o ambientali, in difficoltà, anche migliorandone la competitività, la sostenibilità o la qualità. Tale dotazione potrà essere **aumentata fino al 2%** a condizione di destinarla al sostegno delle **colture proteiche**.

Sostegno ai giovani agricoltori: il Piano strategico nazionale dovrà definire i giovani agricoltori con un limite massimo di età tra i 35 e i 40 anni. Gli Stati membri dovranno riservare a favore dei giovani agricoltori una quota minima del **3% della dotazione nazionale dei pagamenti diretti** a favore di uno o più dei seguenti tipi di interventi: sostegno complementare al reddito dei giovani agricoltori nel primo pilastro; insediamento di giovani agricoltori nel secondo pilastro; investimenti da parte di giovani agricoltori nel secondo pilastro. Inoltre, per l'insediamento dei giovani agricoltori il Piano strategico nazionale potrà concedere un importo massimo di aiuto pari a 100.000 euro.

Redistribuzione dei pagamenti diretti: gli Stati membri saranno tenuti a **riorientare il 10% dei pagamenti diretti** a favore delle **aziende agricole di piccole e medie dimensioni** (in linea di principio mediante pagamenti redistributivi, a meno che non possano dimostrare di essere in grado di ottenere lo stesso effetto attraverso altri interventi/strumenti del I° pilastro comparabili, ad es. con i meccanismi di *capping*, degressività, convergenza interna).

Convergenza esterna: il progressivo riallineamento del valore dei pagamenti per ettaro verso la media UE **continuerà**. Tale processo comporta che tutti gli Stati membri con pagamenti diretti per ettaro inferiori al 90% della media UE colmeranno il 50% della differenza fra il loro livello attuale medio di pagamenti diretti e il 90 % della media UE.

Convergenza interna dei pagamenti diretti: un meccanismo che permette a uno Stato membro di avvicinarsi a un aiuto uniforme in tutto il territorio nazionale o regionale, senza raggiungerlo, e prevede, di conseguenza, il mantenimento di un valore differenziato dei titoli. Dovrà raggiungere **almeno l'85% del livello medio per ettaro entro il 2026**.

Agricoltore attivo: il Piano strategico nazionale dovrà definire, anche attraverso l'applicazione di alcuni criteri oggettivi e non discriminatori, l'agricoltore attivo in modo da garantire che sia concesso un sostegno solo a coloro che **esercitano almeno un minimo di attività agricola**, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi o gli agricoltori a tempo parziale. Gli Stati potranno considerare agricoltori attivi anche quelli che hanno ricevuto pagamenti diretti non superiori ad un determinato importo per l'anno precedente e l'importo che sarà stabilito non dovrà essere superiore a 5.000 euro.

Strumenti di gestione del rischio: si tratta di strumenti che aiutano gli agricoltori attivi a gestire i rischi di produzione e di reddito connessi alla loro attività agricola che esulano dal loro controllo. Ciascuno Stato membro potrà decidere di concedere **fino al 3%** dei pagamenti diretti per sostenere l'adesione degli agricoltori ad uno strumento di gestione del rischio.

Si segnala che nel [disegno di legge](#) di bilancio per il 2022, attualmente all'esame del Senato, si propone di istituire un "Fondo mutualistico nazionale contro i rischi catastrofali nel settore agricolo".

L'elaborazione del Piano strategico nazionale italiano

Pur non essendo ancora approvato il quadro normativo europeo, ma sulla base di quanto comunque già definito e tenuto conto delle suddette raccomandazioni della Commissione europea, in **Italia** il **Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali** (MIPAAF), in collaborazione con le regioni e province autonome - e con il supporto della **Rete Rurale Nazionale** - ha avviato le attività di approfondimento e di confronto nel cui ambito definire le strategie di intervento.

Tale attività mirava a definire una base comune informativa (di dati e analisi) funzionale al lavoro; definire l'analisi di contesto e la SWOT (strumento di pianificazione strategica per individuare i punti di forza e debolezza); avviare la riflessione su strategia di intervento e risultati da raggiungere; strutturare un percorso di sistematizzazione delle esigenze settoriali e territoriali rispetto agli obiettivi della PAC.

In questa prima fase di lavoro, tra il 2019 e il 2020 sono stati individuati i 10 *Policy Brief* e 10 SWOT.

I documenti prodotti rappresentano, quindi, una base di lavoro per le regioni e province autonome, che hanno avviato le successive fasi di confronto e approfondimento a livello territoriale e settoriale, per far emergere ulteriori elementi caratterizzanti il sistema agricolo, alimentare e forestale italiano.

I 10 *Policy brief* e le 10 SWOT sono strutturati per individuare fatti oggettivi che caratterizzano il sistema agricolo, alimentare e forestale e le aree rurali e analizzare i punti di forza, di debolezza, le opportunità e i rischi in relazione ai 9 obiettivi specifici e all'obiettivo trasversale sul sistema della conoscenza. In questa prima fase di lavoro si è dato avvio anche alla consultazione delle parti economiche e sociali (ottobre 2019) e degli stakeholder della società civile (gennaio 2020).

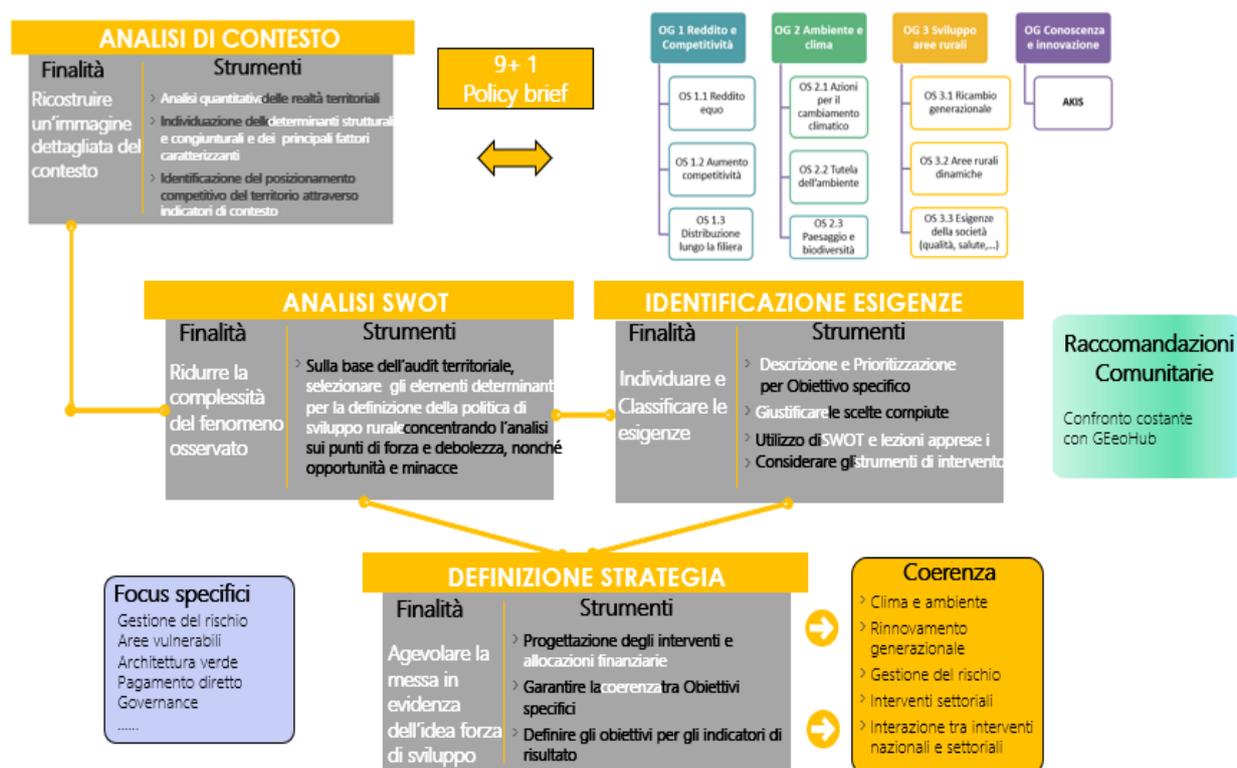
È stato poi istituito un Tavolo tecnico per la costruzione del Piano strategico nazionale (PSN) ai cui lavori, oltre alle regioni e alle province autonome, partecipano amministrazioni centrali competenti su tematiche interessate, direttamente o indirettamente, dalla riforma della politica agricola (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - MATTM, Ministero dello Sviluppo Economico - MISE, Ministero della Salute, Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento della Protezione civile e il Dipartimento per le Politiche di Coesione), enti statistici e di ricerca (ISTAT, ISPRA, ENEA) .

Il 19 aprile scorso si è svolta la prima riunione del **Tavolo tecnico** alla quale hanno partecipato i presidenti delle Commissioni Agricoltura di Camera e Senato e della Conferenza delle regioni e delle province autonome, i Ministeri per il Sud e la Coesione Territoriale, la Transizione ecologica e della Salute, e tutte le principali associazioni di settore, le organizzazioni professionali, sindacali, il mondo della cooperazione (si veda il [Comunicato stampa](#) del Ministero delle politiche agricole e forestali).

Per approfondimenti sul lavoro fin qui svolto e su quanto in discussione, si veda [qui](#).

Con l'istituzione del Tavolo tecnico è stata avviata la fase del confronto per la definizione del Piano strategico nazionale attraverso la presentazione del documento "[Verso la Strategia nazionale per un sistema agricolo, agroalimentare, forestale inclusivo e sostenibile](#)" a cura della Rete Rurale Nazionale.

Successivamente ai *Policy Brief* e agli SWOT è stata identificata una prima lista di 50 esigenze, secondo quanto si legge nel [documento "La prioritizzazione delle esigenze nel piano strategico nazionale della PAC"](#) a cura della Rete Rurale Nazionale (novembre 2021).



Il percorso proposto per la definizione del Piano Strategico Nazionale della PAC in Italia. Fonte MIPAAF, 2021

La formulazione finale delle esigenze è stata stilata nel corso della riunione del Tavolo tecnico tenuta lo scorso 4 ottobre. Si veda al riguardo il citato documento "La prioritizzazione delle esigenze nel piano strategico nazionale della PAC", par. 3, "Gli esiti finali del processo".

Si ricorda che lo scorso 26 ottobre si è svolto un incontro tra il Ministro dell'Agricoltura Patuanelli e gli assessori regionali nel quale, tra l'altro, è stato fatto il punto sulla definizione del Piano strategico nazionale della nuova PAC e i passaggi necessari da affrontare nelle prossime settimane per presentare il PSN alla Commissione europea entro il 31 dicembre prossimo (si veda il [Comunicato stampa](#) del Ministero delle politiche agricole e forestali).

Tuttavia, nel corso del Consiglio Agricoltura tenutosi l'11 e 12 ottobre scorsi, molti Stati membri, tra cui l'Italia avrebbero espresso difficoltà a

rispettare tale scadenza. La Commissione europea, dal canto suo, sembrerebbe disposta ad adottare un approccio flessibile al riguardo (pubblicazione dei piani il 1° gennaio 2022 con possibili successive integrazioni).

Per maggiori dettagli sul Piano strategico nazionale si veda la [pagina](#) sul sito della Rete Rurale Nazionale.

Si segnala, infine, che il [Piano nazionale per la ripresa e la resilienza](#) (PNRR) dell'Italia prevede - nella **Missione 2** - le risorse e le misure destinate direttamente all'**agricoltura**. In particolare, nell'ambito della componente 1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile" sono destinati 2,8 miliardi di euro per interventi volti a sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile.

Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) predisposto dagli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

SESSIONE I: COME I PIANI STRATEGICI DELLA PAC SARANNO ALLINEATI AGLI OBIETTIVI DEL GREEN DEAL

Uno degli obiettivi generali della nuova politica agricola comune è sostenere e rafforzare la protezione dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, in linea con il *Green Deal* e con la [Strategia Farm to Fork](#) (Dal produttore al consumatore) e la [Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030](#).

Principali obiettivi per il 2030

Pesticidi: ridurre del 50% i rischi e l'uso dei pesticidi chimici e ridurre del 50% l'uso dei pesticidi più pericolosi.

Nutrienti: ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50% garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo e ridurre l'uso dei fertilizzanti di almeno il 20%.

Resistenza antimicrobica: ridurre del 50% l'uso di antimicrobici come gli antibiotici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura.

Agricoltura biologica: destinare almeno il 25% della superficie agricola all'agricoltura biologica e aumentare in modo significativo l'acquacoltura biologica.

Biodiversità: destinare almeno il 10% delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità.

Tre obiettivi specifici (su nove) della nuova PAC riguardano inoltre direttamente l'ambiente e il clima:

1) contribuire alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile;

2) promuovere lo sviluppo sostenibile e la gestione efficiente delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza chimica;

3) contribuire ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.

Un altro obiettivo specifico, inoltre, si pone l'obiettivo di ridurre gli sprechi alimentari, nonché migliorare il benessere degli animali.

Al fine di contribuire al conseguimento dei suddetti obiettivi, è previsto che il **40% del bilancio della PAC** contribuisca in modo significativo alla spesa complessiva dell'Unione per il **clima** e sostenga l'impegno generale di destinare il **10% del bilancio dell'UE 2021-2027** agli obiettivi in materia di **biodiversità**.

In tale contesto, un **ruolo determinante** sarà svolto dai **Piani strategici nazionali della PAC**: essi dovranno essere in linea con la legislazione ambientale e climatica dell'Unione e **contribuire agli obiettivi del *Green Deal***, in particolare a quelli derivanti dalle strategie per la biodiversità e *Farm to Fork*.

Ogni Paese, nel proprio Piano, dovrà mostrare **un'ambizione più elevata in materia di ambiente e azione per il clima** rispetto al precedente periodo di programmazione (cosiddetta clausola "*no backsliding*") e sarà inoltre tenuto ad aggiornare il Piano in caso di modifica della legislazione in materia di clima e ambiente. Anche gli agricoltori sono chiamati, più che nel precedente periodo di programmazione, ad attuare pratiche rispettose dell'ambiente e del clima.

In sostanza, attraverso i loro Piani strategici gli Stati membri dovranno mettere in pratica la nuova "**architettura verde**" stabilita dalla PAC riformata, che ricomprende principalmente gli interventi agro-ambientali nell'ambito del I pilastro (regimi ecologici o eco-schemi) e nel quadro del II pilastro (misure agro-climatiche-ambientali e altre misure a carattere ambientale) e disposizioni in materia di condizionalità rafforzata.

Condizionalità rafforzata

Gli Stati membri devono includere nei loro Piani strategici della PAC un **sistema di condizionalità** in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari di pagamenti PAC che non sono conformi ai criteri di gestione obbligatori (CGO) previsti dal diritto dell'Unione e alle norme per il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (BCCA) relativamente alle seguenti aree specifiche:

- a) clima e ambiente, compresi acqua, suolo e biodiversità degli ecosistemi;
- b) sanità pubblica, salute degli animali e salute delle piante;
- c) benessere degli animali.

Il sistema prevede un **rafforzamento dei requisiti già previsti e nuovi requisiti**.

Per quanto concerne questi ultimi, si stabilisce, in particolare, un obbligo di protezione delle zone umide e delle torbiere, che sono i principali serbatoi di carbonio, al più tardi entro il 2025, e l'inclusione di elementi pertinenti della [direttiva quadro sulle acque](#) e della [direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi](#).

Circa il rafforzamento dei requisiti già presenti, si prevede in particolare che:

- per **migliorare la salute del suolo a lungo termine**, gli agricoltori saranno tenuti in linea di principio a svolgere benefiche **rotazioni delle colture**. La “diversificazione” delle colture (obbligo attuale) sarà consentita in alternativa, ma, in tal caso, il Piano strategico nazionale dovrà dimostrare che la diversificazione aiuta a preservare il potenziale del suolo. Si prevedono esenzioni per le aziende più piccole (con non più di 10 ettari di seminativo) e per le aziende con un'ampia percentuale di prati permanenti. Gli agricoltori biologici saranno invece considerati automaticamente in regola con l'obbligo. Tenendo conto delle esenzioni, secondo la Commissione europea, l'obbligo di rotazione o diversificazione delle colture si applicherà a circa l'86% dei seminativi dell'UE;

- una quota minima di **almeno il 4%** della superficie a seminativi dell'azienda agricola sia dedicata a **superfici e caratteristiche non produttive**, compresi i terreni lasciati a riposo. Il minimo obbligatorio può essere del 3% se gli agricoltori si impegnano a destinare almeno il 7% della superficie a seminativi e caratteristiche non produttive (fruendo dei benefici aggiuntivi degli eco-schemi) o se gli agricoltori destinano una notevole quantità di terra aggiuntiva a colture intercalari o colture azotofissatrici (coltivate senza prodotti fitosanitari o fertilizzanti). Anche qui si prevedono esenzioni per le aziende più piccole, cioè con non più di 10 ettari di seminativo. Tenendo conto delle esenzioni, secondo la Commissione europea, l'obbligo di destinare una parte della terra ad elementi non produttivi si applicherà a circa l'85% dei seminativi dell'UE.

Regimi per il clima e l'ambiente (o eco-schemi)

Si tratta di **uno degli elementi di maggiore novità** della nuova PAC.

Dopo un negoziato particolarmente complesso, si è stabilito che nei loro Piani strategici nazionali gli Stati membri dovranno destinare una **quota pari**

almeno al 25% della dotazione finanziaria dei pagamenti diretti (per l'Italia si tratterebbe di circa 900 milioni di euro per ogni anno dal 2023 al 2027) per i regimi per il clima e l'ambiente (o **eco-schemi**), fornendo in tal modo incentivi agli agricoltori che volontariamente adotteranno pratiche rispettose del clima e dell'ambiente (come agricoltura biologica, rotazione delle colture, agroecologia, difesa fitosanitaria integrata, protezione dei suoli ricchi di carbonio, ecc.) e favoriranno il benessere degli animali. È prevista la possibilità di destinare solo il 20% nel 2023 e nel 2024 (cosiddetto "*learning period*").

Gli Stati membri dovranno definire un elenco di pratiche agricole con la concessione di un sostegno supplementare per gli agricoltori che volontariamente ne adotteranno una o più.

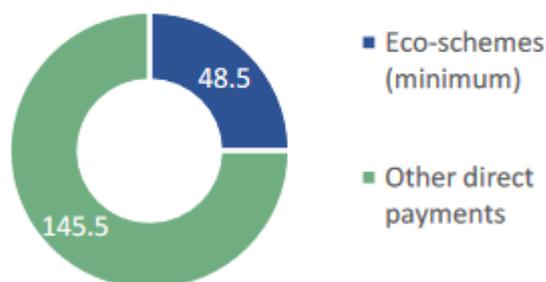
Un [documento](#) della Commissione del gennaio 2021, intitolato "*List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*", propone un elenco di pratiche agricole per gli eco-schemi a cui gli Stati membri possono attingere.

L'elenco delle potenziali pratiche agricole include tecniche di agricoltura biologica, la rotazione delle colture, allevamento basato su erba a bassa intensità o, ancora, l'agricoltura conservativa, l'uso estensivo di prati permanenti e l'agricoltura di precisione.

In un documento di lavoro intitolato "Architettura verde", pubblicato a settembre scorso da Rete Rurale Nazionale", si segnalava che il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali aveva presentato una **proposta comprendente 7 eco-schemi**: 1) pagamento per la riduzione del farmaco con l'obiettivo di riduzione dell'impiego di antimicrobici in zootecnia; 2) premio per l'agricoltura biologica, per favorire la diffusione dell'agricoltura biologica; 3) premio per la produzione integrata, per ridurre l'uso/rischio dei prodotti fitosanitari; 4) premio all'inerbimento delle colture permanenti per contrastare il degrado del suolo; 5) premio per la gestione sostenibile dei pascoli e prati permanenti in aree protette, per favorire la conservazione dei prati e dei pascoli; 6) premio per l'avvicendamento colturale per aumentare lo stock di carbonio nei suoli; 7) premio per la copertura vegetale ai fini della biodiversità, allo scopo di tutelare gli impollinatori e mantenere la biodiversità.

Di seguito, un grafico pubblicato dalla Commissione europea che presuppone che il 25% della dotazione 2023-2027 per i pagamenti diretti venga spesa per gli eco-schemi:

Spending on eco-schemes and other direct payments 2023-2027 (EUR billion)

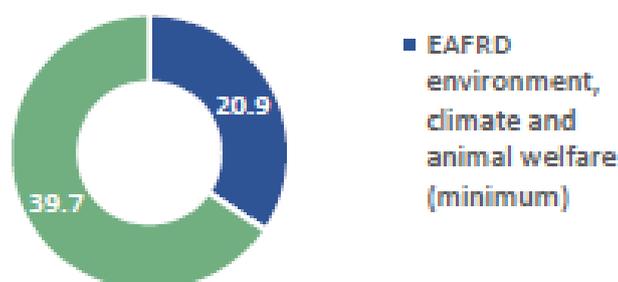


Misure agro-ambientali dello sviluppo rurale

Gli Stati membri dovranno destinare **almeno il 35%** dei fondi per lo sviluppo rurale a impegni agroambientali che promuovono pratiche rispettose dell'ambiente, del clima e del benessere degli animali, incluso il 50% della spesa per le aree soggette a vincoli naturali e il 100% della spesa per il benessere degli animali e gli investimenti ambientali.

Di seguito, un grafico pubblicato dalla Commissione europea sui fondi 2023-2027 per le misure agro-ambientali dello sviluppo rurale:

EAFRD spending 2023-2027 (EUR billion)



Interventi settoriali

Almeno il 15% dei finanziamenti che gli Stati membri destinano agli interventi settoriali nel **settore ortofrutticolo** e il **5%** dei finanziamenti nel **settore vitivinicolo** dovranno essere spesi per azioni al servizio degli obiettivi ambientali e climatici (rispetto al 10% per il settore ortofrutticolo e nessun minimo per il settore vitivinicolo del precedente periodo di programmazione).

Raccomandazioni della Commissione europea in materia ambientale e climatica per il Piano strategico della PAC dell'Italia

Nelle [Raccomandazioni](#) per il Piano strategico della PAC dell'Italia, la Commissione europea afferma che **“gli obiettivi ambientali sono particolarmente rilevanti per l'agricoltura italiana”**.

Innanzitutto, la Commissione rileva che **la mitigazione dei cambiamenti climatici è un aspetto fondamentale**: in Italia, secondo i dati della Commissione, le **emissioni agricole** (comprese le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca), dopo una riduzione registrata tra il 1990 e il 2013, **non sono diminuite negli ultimi 7 anni**. Un ruolo importante in tale contesto lo svolge il **settore zootecnico**, soprattutto nelle zone soggette a un uso agricolo più intensivo nel nord Italia, in quanto le emissioni derivanti dalla fermentazione enterica e dalla gestione del letame rappresentano le principali fonti di emissioni totali.

L'estensivizzazione e un'adeguata gestione dei pascoli, l'adozione di strategie di alimentazione del bestiame a basse emissioni e una migliore gestione del letame possono - secondo la Commissione - lavorare in sinergia e contribuire a rendere il settore zootecnico più sostenibile.

Inoltre, a giudizio della Commissione europea **“la produzione di energia rinnovabile dal settore agricolo e forestale può essere migliorata**, dato che l'Italia si attesta su valori inferiori alla media UE nonostante un potenziale significativo di produzione di biomassa, energia solare ed eolica”.

Anche la gestione sostenibile delle foreste presenta, secondo la Commissione, un potenziale notevole per lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali: nonostante la copertura forestale significativa, tuttavia, aggiunge la Commissione, gran parte delle foreste italiane non è gestita attivamente, il che potrebbe impedire alle foreste di svolgere il loro ruolo in veste di pozzi di assorbimento del carbonio, ridurre la resilienza rispetto a eventi

metereologici estremi ed impedire loro di fornire altri beni e servizi ecosistemici.

A giudizio della Commissione, **migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici** può apportare **numerosi vantaggi ambientali ed economici all'Italia** che ha un territorio altamente vulnerabile ai rischi idrogeologici e ai rischi di erosione del suolo per azione dell'acqua, con danni crescenti causati da eventi metereologici estremi e relative sfide, quali gli incendi boschivi, le specie invasive e gli attacchi biotici alle foreste.

Inoltre, gli episodi di siccità sono già frequenti e potrebbero diventare più marcati in futuro in ragione dei cambiamenti climatici. Secondo la Commissione, il passaggio a colture a minore intensità idrica, associato a una maggiore diffusione di tecnologie di irrigazione efficienti, potrebbe contribuire a ridurre gli impatti.

La Commissione rileva altresì che il bilancio dei nutrienti per l'azoto è superiore alla media dell'UE e numerose zone presentano un livello elevato di inquinamento da nitrati, soprattutto nelle zone soggette ad uso intensivo e nelle acque sotterranee.

L'Italia - sostiene la Commissione - **“deve soddisfare tutti gli obblighi derivanti dalla direttiva quadro sulle acque”**.

Infine la Commissione rileva che, sebbene l'agricoltura biologica in Italia sia ben al di sopra della media UE, la **situazione della biodiversità è in costante peggioramento**, soprattutto per quanto concerne gli uccelli, le specie e gli habitat legati ai terreni agricoli. Si dovrebbero attuare sforzi maggiori per promuovere, a giudizio della Commissione, un uso decisamente inferiore e più razionale dei prodotti fitosanitari (considerando che talune regioni italiane sono tra gli utilizzatori più intensivi di pesticidi nell'UE), nonché per garantire la presenza e la conservazione degli elementi caratteristici del paesaggio.

Alla luce delle suddette considerazioni, le seguenti sono le raccomandazioni della Commissione europea per il Piano strategico della PAC dell'Italia nell'ottica di rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima:

1) **contribuire all'obiettivo del *Green Deal* europeo in materia di agricoltura biologica** migliorando la tendenza attuale all'aumento delle superfici destinate ad essa attraverso incentivi adeguati a sostegno di

iniziative e programmi di conversione e mantenimento quali il riconoscimento di biodistretti destinati a questo tipo di agricoltura; a ciò dovrebbe associarsi un aumento della domanda di alimenti biologici;

2) aumentare la sostenibilità della produzione, mitigando nel contempo i cambiamenti climatici e riducendo le emissioni di gas a effetto serra e di inquinanti atmosferici, attraverso una combinazione adeguata di interventi volontari e obblighi quali pratiche di sostegno che portino a un uso più efficiente dei fattori di produzione (in particolare sfruttando il potenziale di sequestro del carbonio nei suoli agricoli, l'agricoltura di precisione, metodi agro-ambientali e a basso impiego di fattori di produzione), adottando strategie di alimentazione del bestiame a basse emissioni, migliorando la gestione del letame, aumentando l'uso di energia proveniente da fonti rinnovabili, migliorando la gestione dei residui agricoli, dei pascoli e delle zone forestali e la loro valorizzazione come pozzo di assorbimento del carbonio;

3) promuovere la resilienza e l'adattamento ai cambiamenti climatici incentivando la gestione sostenibile dei terreni agricoli e forestali attraverso la definizione di requisiti e regimi che promuovono l'agroforestazione, riducendo l'erosione del suolo e i rischi idrogeologici, rendendo più sostenibile la gestione delle risorse idriche (anche migliorando il coordinamento tra i diversi attori e promuovendo un'irrigazione efficiente e colture a minore intensità idrica) e migliorando la qualità dei suoli (in particolare il loro contenuto di carbonio) con pratiche agricole che aumentino l'efficienza dell'uso di fertilizzanti dalla stabulazione degli animali fino alle tecniche di fertilizzazione, agli strumenti di gestione dei nutrienti e alla gestione delle colture, **contribuendo in tal modo anche all'obiettivo del *Green Deal* europeo concernente le perdite di nutrienti;**

4) arrestare e invertire la perdita di biodiversità promuovendo pratiche di gestione adeguate e azioni di ripristino degli habitat a favore di specie e habitat protetti, uccelli e impollinatori presenti sui terreni agricoli, **contribuendo all'obiettivo del *Green Deal* europeo concernente gli elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità sui terreni agricoli** e rafforzando il ruolo di registri nazionali-regionali come quelli sui paesaggi e sulle risorse dell'agrobiodiversità, aumentando allo stesso tempo la coerenza con la legislazione ambientale a livello del quadro di azione prioritaria e dei piani di gestione dei siti Natura 2000;

5) **migliorare la gestione forestale sostenibile multifunzionale, la protezione delle foreste e il ripristino degli ecosistemi forestali** al fine di conseguire buone condizioni degli habitat e delle specie legate alla biodiversità forestale nonché di sviluppare la resilienza a minacce quali i cambiamenti climatici.

Il dibattito nazionale (a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati)

La tematica del perseguimento degli obiettivi posti dal *Green Deal* europeo è stata affrontata, nell'ambito del dibattito nazionale, con particolare riferimento alla definizione delle finalità del Piano strategico nazionale.

La questione è stata discussa in diversi contesti. In sede parlamentare, nel corso delle **audizioni informali** che si sono svolte presso la XIII Commissione Agricoltura della Camera dei deputati sugli obiettivi del PSN nell'ambito della nuova PAC, nel considerare che il Piano strategico nazionale è chiamato a dettare una linea strategica dell'agricoltura italiana, è stata posta in evidenza - da parte dei soggetti auditi - la necessità del perseguimento, all'interno dello stesso PSN, dei *target* delle strategie europee "*Farm to Fork*" e "Biodiversità 2030" nell'ambito del *Green Deal*.

Si ricorda, inoltre, che nell'aprile 2021, è stata avviata la fase del confronto per la definizione del Piano strategico nazionale tra il Governo, le regioni e il partenariato nel corso del quale si sono aperte una discussione e una riflessione pubblica sulle sfide che l'Italia è chiamata ad affrontare per raggiungere gli obiettivi di Agenda 2030, *Green Deal*, "*Farm to Fork*" e delle diverse strategie che ne derivano. Il confronto che ne è scaturito ha favorito l'individuazione di temi e ambiti di azione condivisi utili a comporre un quadro di riferimento complessivo per la politica agricola.

Nel corso dell'**audizione informale** svoltasi il **14 luglio** scorso sugli obiettivi del Piano strategico nazionale nel quadro della nuova PAC, il **Ministro delle Politiche Agricole alimentari** e forestali Patuanelli, esponendo le novità introdotte dalla riforma della nuova PAC ha evidenziato come la "struttura" normativa sul quale si fonda tale riforma prevede che i Piani strategici nazionali siano allineati alle strategie sulla "biodiversità" e "dal campo alla tavola"; lo stesso Ministro ha, quindi, sottolineato che tali strategie devono essere il riferimento costante per la definizione delle scelte nazionali.

Si ricorda, infine, che lo scorso 3 novembre è stata avviata, nella XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati, la discussione della [Risoluzione n. 7-00739](#) avente ad oggetto gli obiettivi del Piano strategico nazionale nel quadro della nuova PAC nella quale si fa presente che l'elaborazione del Piano strategico nazionale, che dovrà essere trasmesso alla Commissione europea entro la fine dell'anno, implica delle scelte rilevanti per lo sviluppo, le prospettive e l'evoluzione della politica agricola nazionale dei prossimi anni: in tale contesto si ritengono necessari interventi volti a semplificare le procedure, favorire l'accesso ai terreni nonché ad una distribuzione più equa delle risorse.

SESSIONE II: IN CHE MODO GLI STATI MEMBRI POSSONO UTILIZZARE I PIANI STRATEGICI NAZIONALI SULLA PAC PER PIANIFICARE E INCORAGGIARE LE ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI AD UTILIZZARE LE NUOVE DEROGHE ALLE REGOLE DI CONCORRENZA PER AIUTARE A RIEQUILIBRARE IL POTERE CONTRATTUALE ALL'INTERNO DELLA FILIERA?

Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore è uno dei nove obiettivi specifici della riforma della PAC.



Fonte: Commissione europea

La questione della posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento, in particolare la loro mancanza di potere contrattuale nei confronti dei loro acquirenti, è stata al centro delle discussioni politiche nell'ultimo decennio. Ciò è confluito nella precedente riforma della PAC conclusa nel 2013, nell'adozione del [regolamento Omnibus](#) in materia di organizzazione comune dei mercati agricoli, che ha istituito le associazioni dei produttori (vedi *infra*) e nella [direttiva sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nel settore agricolo e alimentare catena di fornitura](#) (direttiva UTP) (per maggior dettagli in materia di concorrenza e agricoltura si veda l'apposita [pagina](#) a cura della Commissione europea).

Oltre alla proposta di regolamento sui Piani strategici nazionali, per la quale si rinvia all'introduzione del presente dossier, il pacchetto di riforma della PAC di prossima adozione contiene una proposta di regolamento

sull'organizzazione comune dei mercati (OCM) ([COM\(2018\)394](#)), di prossima approvazione.

La proposta di regolamento sull'**organizzazione comune dei mercati** (cd. "Regolamento di modifica") interviene su alcune norme, tra cui il [Regolamento \(UE\) 1308/2013](#) sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (Regolamento OCM).

Quest'ultimo prevede una serie di **deroghe alle regole di concorrenza** dell'UE sulla base di quanto previsto dall'articolo 42 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (per dettagli si veda *infra*).

Al Parlamento europeo la proposta è stata assegnata alla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (AGRI), relatore Eric Andrieu (S&D, Francia).

Il 23 ottobre 2020, il Parlamento ha votato una serie di emendamenti a tutte e tre le relazioni della commissione AGRI sulle proposte della PAC (per la relazione sulla proposta di regolamento di modifica si veda [qui](#)).

Per quanto riguarda il regolamento di modifica gli [emendamenti approvati](#) riguardavano, in estrema sintesi: l'inserimento di norme per una CAP più sostenibile e più verde; l'estensione degli standard di produzione UE anche al commercio internazionale; l'estensione delle norme della gestione della fornitura per prodotti di qualità a tutti i settori; l'istituzione di un osservatorio per i mercati agricoli incaricato di attivare un meccanismo di allerta in caso di superamento della soglia di allerta pertinente, di minacce di perturbazioni del mercato causate, in particolare, da aumenti o diminuzioni significativi dei prezzi sui mercati interni o esterni o da altri eventi o circostanze aventi effetti simili; norme in materia di piantagioni di viti; l'istituzione di piani di monitoraggio e gestione delle turbative dei mercati (per dettagli si veda la [sintesi in inglese](#) su sito del Parlamento europeo).

La proposta di regolamento di modifica, come le altre facenti parte della riforma della PAC, è stata oggetto di negoziati di trilatero.

Il primo di essi, aperto il 2 dicembre 2020, ha riguardato, tra l'altro: la gestione del mercato e relative disposizioni in materia di intervento, misure eccezionali e di gestione delle crisi, trasparenza del mercato e importazioni; 2) vino e indicazioni geografiche, comprese tutte le disposizioni enologiche, vini aromatizzati; 3) organizzazioni di produttori e interprofessionali, regole di concorrenza, aiuti di Stato; 4) norme di commercializzazione, schemi scolastici.

Nel giugno 2021, come detto in precedenza, è stato raggiunto un accordo su tutte le proposte di riforma della PAC, approvate dalla Commissione AGRI il 9 settembre scorso. Le proposte dovrebbero essere ora votate dal

Parlamento europeo il prossimo [23 novembre](#) (per dettagli sull'iter della proposta di regolamento sull'organizzazione comune dei mercati si veda [qui](#)).

Il compromesso sulla proposta di regolamento di modifica e le nuove deroghe in materia di concorrenza

Il testo di compromesso ha accolto molte delle posizioni del Parlamento europeo, che riguardavano le **organizzazioni di produttori e interprofessionali, i contratti, le regole di concorrenza e gli aiuti di Stato**.

Si segnala, in particolare, la norma contenuta nell'articolo 153 2 a) che inserisce la possibilità nell'ambito dello statuto delle **organizzazioni di produttori**, per i soci produttori di essere in contatto diretto con gli acquirenti, a condizione che ciò non comprometta la concentrazione dell'offerta e l'immissione dei prodotti sul mercato da parte dell'organizzazione di produttori. Tale concentrazione si considera assicurata a condizione che gli elementi essenziali delle vendite, quali il prezzo, la qualità e il volume, siano negoziati e determinati dall'organizzazione di produttori.

Si segnalano poi ulteriori **nuove deroghe alle regole di concorrenza**, che si aggiungono a quelle già vigenti (vedi *infra*). È stato infatti inserito l'articolo 210 a) in base al quale non si applicano le norme sulla concorrenza (di cui all'articolo 101, comma 1, del TFUE) agli accordi, decisioni e pratiche concordate dei produttori di prodotti agricoli che riguardano la produzione e il commercio di prodotti agricoli e che mirano ad applicare uno standard di **sostenibilità** superiore a quello imposto dal diritto dell'Unione o nazionale. Tali accordi, decisioni e pratiche possono essere conclusi da più produttori o da uno o più produttori con uno o più operatori a diversi livelli della catena di produzione, trasformazione, commercio, compresa la distribuzione.

Un'altra deroga alle norme sulla concorrenza è inserita dall'articolo 172 b) in base al quale le organizzazioni interprofessionali operanti nel **settore vitivinicolo** possono fornire indicatori di orientamento dei prezzi non obbligatori relativi alla vendita di uve destinate alla produzione di vini DOP/IGP, a condizione che tali orientamenti non eliminino la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti in questione. Viene inoltre introdotto l'articolo 166 a) in base al quale su richiesta di un'organizzazione di produttori o di un'associazione di organizzazioni di produttori, di un'organizzazione interprofessionale, di un gruppo di operatori, gli Stati membri possono stabilire, per un periodo di tempo limitato e a determinate condizioni, norme vincolanti per la regolamentazione della fornitura di tutti

i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta.

Si ricorda poi che gli interventi settoriali previsti dal regolamento vigente saranno disciplinati dal regolamento sui piani strategici della PAC e faranno parte dei piani strategici della PAC degli Stati membri.

Deroghe alla concorrenza: la normativa vigente

Come già accennato, a norma dell'articolo 42 TFUE il Parlamento europeo e il Consiglio **possono modificare le regole di concorrenza** dell'UE per i prodotti agricoli, tenendo conto degli obiettivi della PAC di cui all'articolo 39 TFUE (vale a dire aumentare la produttività della produzione agricola, garantire un tenore di vita equo alle comunità agricole, stabilizzare i mercati, garantire l'approvvigionamento e garantire prezzi ragionevoli per il consumatore).

Si ricorda che le **regole di concorrenza** dell'UE sono definite dagli articoli 101-106 del TFUE. Esse prevedono, tra l'altro: il divieto generale di accordi restrittivi della concorrenza (articolo 101, comma 1), il divieto dello sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato (articolo 102), il potere di vigilanza da parte della Commissione europea (articolo 105).

Tali regole si applicano a tutti i prodotti alimentari a tutti i livelli della catena di approvvigionamento alimentare, dalla produzione di prodotti agricoli grezzi alla vendita al dettaglio di generi alimentari. Per tutti i prodotti alimentari, **ad eccezione dei prodotti agricoli**, si applicano quindi le stesse regole di qualsiasi altro settore. Questa deroga riflette l'esigenza di tutelare il potere contrattuale degli agricoltori nella filiera agro-alimentare e di trovare un equilibrio nei rapporti tra politiche agricole e la regolamentazione della concorrenza (per dettagli sulle regole di concorrenza e l'agricoltura si veda l'apposita [pagina](#) sul sito della Commissione europea).

Per quanto riguarda i suoi contenuti, il vigente regolamento OCM prevede norme volte ad organizzare il mercato unico dei prodotti agricoli.

Tali norme riguardano, tra l'altro:

- l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato per alcune categorie di prodotti;
- regimi di aiuti (tra cui aiuti per la distribuzione di latte e verdure nelle scuole, aiuti alle organizzazioni di produttori e alle associazioni di organizzazioni operanti nei settori dell'olio di oliva e di olive da tavola e nel settore ortofrutticolo, programmi di sostegno nel settore vitivinicolo);

- norme di commercializzazione;
- disposizioni specifiche relative a singoli settori (zucchero, vino, latte e prodotti lattiero caseari, regolazione dell'offerta di formaggio a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta);

- disposizioni commerciali; nonché programmi operativi per determinati settori.

Il regolamento prevede inoltre una serie di **deroghe alle norme UE sulla concorrenza**, che possono essere così suddivise:

- deroghe in presenza di **turbativa del mercato**;

L'articolo 222, introdotto dal regolamento Omnibus, prevede la possibilità, a determinate condizioni, per gli agricoltori, le loro associazioni e le associazioni di produttori di adottare decisioni e accordi in deroga all'articolo 101, comma 1, del TFUE per stabilizzare il settore interessato.

- "**deroghe generali della PAC**" che si applicano a tutti i settori agricoli;

Sono disciplinate dagli articoli 209 e 210. Il primo prevede possibilità, introdotta dal regolamento Omnibus, per gli agricoltori, le loro associazioni, e le associazioni di produttori di adottare decisioni e accordi, in deroga all'articolo 101, comma 1 del TFUE, che riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzo di impianti comuni per lo stoccaggio, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che siano compromessi gli obiettivi della PAC; il secondo articolo concede una deroga all'articolo 101, comma 1, agli accordi e pratiche concordate di organizzazioni interprofessionali riconosciute. L'articolo 164 prevede che qualora un'organizzazione di produttori riconosciuta, un'associazione riconosciuta di organizzazioni di produttori o un'organizzazione interprofessionale riconosciuta sia considerata rappresentativa della produzione o del commercio o della trasformazione di un dato prodotto, lo Stato membro interessato può, su richiesta di tale organizzazione, disporre che alcuni degli accordi, decisioni o pratiche concordate convenuti nell'ambito dell'organizzazione richiedente siano resi obbligatori, per un periodo limitato, nei confronti degli altri operatori attivi, individualmente o in gruppo, nella o nelle medesime circoscrizioni economiche e non aderenti all'organizzazione o associazione.

- "**deroghe specifiche**" per categorie di prodotti.

Tali deroghe riguardano le relazioni e le trattative contrattuali nel settore **lattiero caseario (articoli 149-150)**; la regolazione dell'offerta di prosciutto a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta (**articolo 172**); azioni nel settore **ortofrutticolo (articolo 33)**; accordi nel settore dello **zucchero (articolo 125)**.

È inoltre prevista, all'articolo 211, una deroga all'applicazione delle norme in materia di **aiuti di Stato** (articoli 107, 108, 109 del TFUE) in alcuni

specifici casi, tra cui i pagamenti nazionali per la distillazione di vino in caso di crisi (articolo 216), pagamenti nazionali per la distribuzione di prodotti agli allievi degli istituti scolastici (articolo 217), pagamenti nazionali a favore della frutta a guscio (articolo 218).

Si ricorda poi che il regolamento Omnibus conferisce alle organizzazioni di produzione (articolo 152 1 bis) potere di pianificare la produzione, ottimizzare i costi di produzione, immettere sul mercato e negoziare contratti concernenti l'offerta di prodotti agricoli, a nome dei suoi aderenti, per la totalità o parte della loro produzione complessiva.

Si rammenta inoltre che le norme in materia di interventi settoriali previsti dalla normativa vigente, confluiranno nel regolamento sui Piani strategici della PAC e faranno parte dei Piani strategici degli Stati membri.

Per quanto riguarda il Piano italiano in fase di elaborazione, si segnala che il [policy brief n. 3](#) (del 2019) è dedicato al **miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore**.

Per quanto riguarda l'Italia, il documento definisce il **mercato non concorrenziale** in quanto nei vari stadi intermedi tra consumatori e aziende agricole, le forme di mercato si discostano significativamente dalla concorrenza perfetta. Questa struttura in generale tende a determinare **una maggiore debolezza degli agricoltori in termini di potere contrattuale**, nei confronti sia dei fornitori di input e servizi sia degli acquirenti dei loro prodotti.

Per quanto concerne le organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali, che l'UE ha definito come il soggetto preposto a programmare, concentrare e qualificare l'offerta al fine di adeguarla alla domanda, favorendo in questo modo anche il miglioramento della posizione contrattuale dei produttori nel confronto con la controparte costituita da grossisti, intermediari e dettaglio moderno, il documento evidenzia come in Italia a dicembre 2018 se ne contavano 304 operanti nel settore ortofrutticolo, 176 nel Mezzogiorno, 82 al Nord Italia e 46 in Centro. Riguardo alle Associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) delle 13 esistenti a fine 2018, nessuna ha sede nel Mezzogiorno. Nel complesso, nel corso del decennio il numero delle organizzazioni è leggermente aumentato, mentre il valore della produzione da esse commercializzato è notevolmente cresciuto, passando da 4,4 miliardi nel 2007 a 6,4 miliardi nel 2017. Il valore della produzione commercializzata dalle OP è quindi passato dal 37,7% al 51,8% del valore della produzione ai prezzi di base dell'ortofrutta. Ben diversa è la situazione delle OP degli altri settori, 270 alla fine del 2018, in crescita rispetto alle 164 che si contavano alla fine del 2010. Con riferimento alle OI, invece, a metà del 2019 sono nove le organizzazioni attive che hanno ottenuto il riconoscimento ai sensi del Reg.

(UE) n. 1308/2013. Si tratta di quattro OI che operano a livello nazionale, una nel settore dell'olio di oliva, una in quello tabacchicolo, una in quello delle uova e una in quello ortofrutticolo. In particolare, quest'ultima funziona per "comitati di prodotto". Altre cinque OI operano a livello locale: quella del pomodoro da industria del Nord Italia, opera nelle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto e nella PA di Bolzano.

SESSIONE III: NUOVO MODELLO DI ATTUAZIONE - LA NOVITÀ FONDAMENTALE DELLA PAC 2023-2027 COMPORTA SFIDE PER L'AMMINISTRAZIONE NAZIONALE. COME SARÀ IL COLLEGAMENTO TRA GLI OBIETTIVI NEI PIANI STRATEGICI NAZIONALI (PNS), GLI INDICATORI DI RISULTATO E LA RENDICONTAZIONE EFFETTIVA E I CONTROLLI PER GARANTIRE CHE LE PRESTAZIONI EFFETTIVE POSSANO ESSERE VALUTATE?

Come sottolineato in precedenza, tra le priorità principali della nuova PAC, la Commissione europea ha individuato, oltre ad una maggiore ambizione in materia di ambiente e di azioni per il clima, un sostegno più mirato e un maggiore utilizzo di conoscenze e innovazioni, anche un **nuovo modello di attuazione** (*new delivery model*) per focalizzare le politiche dalla conformità alla normativa all'orientamento ai risultati e per una diversa distribuzione delle responsabilità tra UE e Stati membri, attraverso un maggiore ricorso al principio di sussidiarietà.

Sul punto, si rinvia a quanto già riportato nella parte introduttiva del presente dossier, sia per quanto riguarda il regolamento che stabilisce i Piani strategici nazionali della PAC che per quanto concerne il processo di definizione del Piano strategico dell'Italia.

Come evidenziato dal documento a cura della Rete rurale nazionale "[Verso la Strategia nazionale per un sistema agricolo, alimentare e forestale sostenibile e inclusivo](#)" "il cosiddetto *New Delivery Model* prevede un rafforzamento dell'orientamento ai risultati della PAC, nonché nuovi meccanismi di verifica dell'efficacia attuativa degli Stati membri quali la *Performance Clearance* e la *Performance Review*. Partendo da questo scenario di evoluzione della PAC, si ritiene che il sistema delle Amministrazioni competenti in materia agricola rafforzi, nella nuova programmazione, il proprio ruolo nel processo di rilevazione, monitoraggio, elaborazione, analisi e pubblicazione dei dati che a vario titolo entreranno nei *dataset* di valorizzazione degli indicatori che misureranno l'impatto della PAC"

Come si legge nel documento tecnico "[Il quadro degli indicatori di risultato per il 2023-27](#)" a cura della Rete Rurale Nazionale (ottobre 2021), "gli **indicatori di risultato** hanno un ruolo centrale nel *New Delivery Model* ed in particolare nel processo di programmazione per la definizione e, eventualmente, nell'articolazione interna dell'intervento. Inoltre, 22 indicatori selezionati entrano nel processo di *performance review* ovvero una

verifica del conseguimento dei valori stimati e il cui non conseguimento determina l'avvio di procedure specifiche.

Rispetto alla programmazione 2014-2020, un elemento di novità riguarda la lista "chiusa" degli indicatori di risultato che non consente di utilizzare ulteriori indicatori specifici di programma. Una rilevante novità riguarda la programmazione su base annuale degli indicatori di risultato (cd. *milestone*) oltre alla previsione di prevedere un singolo valore annuale per indicatore di risultato a livello di piano.

Tale meccanismo innesca numerose sfide in merito alla stima in considerazione dell'attuazione di numerosi interventi su base regionale, e su molti indicatori di risultato confluiscono potenzialmente interventi relativi ai pagamenti diretti, settoriali e del secondo pilastro. In generale gli aspetti salienti del funzionamento degli indicatori possono essere rintracciati nel documento di lavoro della Commissione "[Cover note for output and result indicator fiches](#)" dove si desume il ruolo e la metodologia per la valorizzazione degli indicatori di risultato relativamente alla programmazione, alla review e in generale al processo di monitoraggio e valutazione".

Per ulteriori documenti sul monitoraggio e la valutazione si veda il documento a cura della Commissione europea "[Verso un nuovo quadro di monitoraggio e valutazione della performance](#)" (in lingua inglese) nonché si veda l'apposita [pagina](#) sul sito della Rete rurale nazionale.