3. LE POLITICHE COMUNITARIE

3.1. L'andamento dell'agricoltura europea

È chiaro che qualsiasi ragionamento sui risultati e sulle prospettive dell'agricoltura europea risente di un elevato margine di incertezza dovuto alla pandemia Covid-19. Questa pandemia inciderà pesantemente sui prezzi delle *commodity*, anche se per i prodotti agricoli in misura minore (ad esempio, la riduzione dei prezzi agricoli dei primi quattro mesi dell'anno, relativamente al clou della prima ondata pandemica, è stata circa il 9-10%, mentre la contrazione dei prezzi del petrolio ha superato abbondantemente il 50%). Questa maggiore tenuta dei mercati agricoli globali è dovuta in buona parte alla minore elasticità-reddito della domanda di materie prime agricole, da cui consegue una minore pressione sulla domanda alimentare della recessione globale. Inoltre, il calo dei prezzi del greggio e della domanda di combustibili ha influito sulla domanda delle colture utilizzate nei biocarburanti, come mais e soia (i prezzi degli oli vegetali sono scesi del 25% da gennaio ad aprile). È chiaro che questi effetti vanno visti nel medio-termine: l'IMF (*International Monetary Fund*) ha previsto una riduzione del 3% del PIL a livello mondiale nel corso del 2020 (come termine di paragone, si pensi che nel 2009 la recessione aveva determinato una contrazione dello 0,1%), anche se con un significativo rimbalzo nel 2021 (+5,8%).

Il settore agro-alimentare dell'Unione Europea, seppure parzialmente risparmiato rispetto ad altri settori, grazie alla sua resilienza, non è stato immune, soprattutto in conseguenza dei riflessi della pandemia sulla domanda di servizi, tradottasi in un minor consumo di alcuni prodotti: nello specifico, si è assistito ad un rafforzamento dei trend pre-esistenti (aumento dell'e-commerce, domanda per cibi locali e da filiere corte). Permane un cauto ottimismo: i settori delle carni e dei lattiero-caseari sembrano in ripresa, ed anche la produzione di semi oleosi, mentre la situazione per cereali e zucchero non è

favorevole, soprattutto a causa dell'andamento climatico. Resta una notevole incertezza circa le conseguenze sulla domanda alimentare dell'attuale seconda ondata pandemica.

Secondo l'ultimo dato disponibile[1], ad agosto 2020, i prezzi interni dei cereali mostrano un andamento in crescita rispetto all'agosto precedente (+10,1% per il frumento tenero e +11,0% per il mais); diversa la situazione per alcuni prodotti animali (-15,8% per le carni suine, -3,9% per le carni avicole, -4,8% per il burro); in crescita il prezzo dello zucchero (+18,1%). Questo andamento riflette, anche se non completamente, l'andamento sui mercati internazionali. Anche qui si assiste ad una contrazione dei prezzi dei prodotti animali, ma molto più forte di quanto avvenuto sul mercato comunitario (-40,6% per le carni suine, -18,4% per le carni avicole, -15,8% per il burro e -10,9% per i formaggi), mentre per i cereali si registra un aumento dell'8,9% del prezzo del frumento tenero, ma una contrazione dell'8,5% per il mais. Si riducono invece sensibilmente i prezzi dei prodotti energetici, per effetto della pandemia Covid-19 (in media, -23,4%), anche se in recupero, così come i prezzi dei fertilizzanti, che su base annua si riducono in media del 7,1%, soprattutto a causa del prezzo dell'urea e dei concimi potassici.

Il contributo del settore agricolo al PIL dell'UE è intorno all'1,1%, ma, considerando l'intera *supply-chain*, l'agro-alimentare impiega circa il 7,5% degli occupati e produce il 3,7% del valore aggiunto totale. Il valore della produzione agricola dell'UE[2] nel 2019 è stato pari a 372,8 miliardi di euro ai prezzi di base, sostanzialmente invariato rispetto al 2018 (-0,1%): di questi, 212,1 miliardi, pari al 56,9%, costituiscono la spesa per consumi intermedi (input di merci e servizi), mentre il restante 43,1%, cioè 160,8 miliardi, rappresenta il valore aggiunto lordo (in crescita rispetto ai 158,7 miliardi di euro del 2018). Distinguendo tra produzioni vegetali e produzioni animali, si registra una leggera riduzione del valore delle prime, fino a 196,1 miliardi di euro (-0,9%), soprattutto per frutta, vino e colture industriali, mentre aumenta il valore delle seconde, pari a 145,0 miliardi di euro (+1,1%).

Nel 2019 la spesa complessiva erogata per la PAC è stata di 54,5 miliardi di euro, dei quali 38,1 per pagamenti diretti (70,0%, di cui oltre il 59% per aiuti disaccoppiati) e 13,9 per lo sviluppo rurale (25,5%). Poco più del 60% della spesa si concentra in 5 paesi (9,4 miliardi di euro in Francia, 6,9 in Spagna, 6,3 in Germania, 5,8 in Italia e 4,6 in Polonia). I pagamenti diretti, che costituiscono la quota maggiore di spesa nella PAC, hanno interessato 6,2 mi-

1. European Commission, *Commodity Price Dashboard*, No 99, August 2020.
2. European Commission, *Statistical Factsheets*, June 2019.

lioni di beneficiari, più del 90% dei quali ha percepito meno di 20 mila euro, incidendo per poco più del 40% della spesa complessiva.

L'andamento del valore aggiunto lordo si riflette sul reddito agricolo, che sale leggermente nel 2019 a 145,9 miliardi di euro (+0,6%): il livello di reddito è del 24,5% più alto che nel 2010. Si noti anche che per quattro Stati membri il livello di reddito nel 2019 è ancora inferiore a quello del 2010.

La produzione agricola dell'UE si realizza in circa 10,3 milioni di aziende agricole, secondo l'ultima indagine del 2016, numero in costante riduzione (erano 12,1 milioni nel 2010). La superficie interessata è pari a 156,7 milioni di ettari, con una superficie media pari a 15,2 ettari; per la maggior parte si tratta di aziende di piccole dimensioni: due terzi hanno meno di 5 ettari. L'agricoltura rimane in prevalenza un'attività familiare (il 75% delle ore lavorative fornite), con una manodopera pari a 8,9 milioni di unità di lavoro annuale, anche se la forza lavoro interessata è pari a circa 20 milioni di unità. Soltanto il 19,1% delle aziende è condotto da agricoltori con meno di 45 anni, mentre circa un terzo da agricoltori con più di 64 anni.

Nel 2019 cresce il volume complessivo degli scambi agro-alimentari (import + export) con i paesi terzi extra-UE, complessivamente pari a 303,2 miliardi di euro, grazie ad un aumento del 7,5% delle esportazioni, che raggiungono 181,6 miliardi di euro, e del 2,4% delle importazioni, che salgono a 121,6 miliardi. Sono in crescita tutte le voci dell'import/export extra-UE, ad eccezione delle importazioni di prodotti trasformati. Il saldo commerciale dell'UE nei confronti dei paesi terzi rimane positivo, pari a 60,0 miliardi di euro. Circa il 53,5% dell'export extra-UE è rappresentato da prodotti trasformati, preparazioni alimentari e bevande, mentre il 65,2% dell'import è costituito da *commodity* agricole e altri prodotti del settore primario. Va anche ricordato che oltre allo scambio con i paesi terzi rimane forte l'interscambio commerciale intra-UE, che per l'agro-alimentare ammonta a circa 327 miliardi di euro nel 2019, in crescita rispetto all'anno precedente.

3.1.1. Le principali produzioni dell'UE-27

Come ogni anno per questo capitolo ci si avvale di alcuni documenti[3], basando la discussione sulle stime e previsioni della DG Agricoltura e dell'Eurostat. La situazione di quest'anno determina un elevato margine di incertezza

3. European Commission, *Short-Term Outlook for EU Agricultural Markets in 2020*, Autumn 2020.
European Commission, *Short-Term Outlook Report – EU-27 – Statistical Annex*, 2020.

sia sulle stime per il 2020 (in particolare per i prodotti animali) che per le previsioni per il 2021. Alcune prime informazioni su quanto avvenuto nel primo trimestre dell'anno ci spingono ad usare una cautela ancora maggiore sulla validità di queste proiezioni.

Scendendo nel dettaglio delle principali produzioni, per i cereali nel 2019/20 si registra un deciso aumento dei raccolti, che toccano 296,8 milioni di t (+9,4%), per effetto sia di un aumento delle superfici (+2,4%), per un totale di 53,2 milioni di ettari, sia di un aumento delle rese, pari a 5,6 t/ha (+6,8%). L'aumento delle produzioni interessa le principali colture (ricordiamo che oltre l'85% della produzione cerealicola si concentra in tre produzioni: frumento tenero, mais e orzo): la produzione di frumento tenero sale a 131,9 milioni di t (+13,9%), quella di orzo tocca 55,6 milioni di t (+11,3%) e quella di mais supera 70 milioni di t (70,3, in aumento dell'1,4%). La domanda interna complessiva nel 2019/20 è in leggera diminuzione (-0,4%) e tocca 260,1 milioni di t: in pratica soltanto la domanda di mangimi, che rappresenta circa il 63%, presenta una leggera crescita (+0,3%). Va sottolineata la contrazione della domanda per bioetanolo, che scende a 11,4 milioni di t (-7,0%). L'andamento della produzione si riflette sugli scambi commerciali: le importazioni, dopo il livello record dell'annata precedente, scendono a 25,8 milioni di t (-14,4%), mentre le esportazioni arrivano a toccare 55,1 milioni di t (+53,5%). Crescono anche gli *stock* di mercato, pari a 44,4 milioni di t (con uno *stocks-to-use-ratio* pari al 17,0%). Il grado di autoapprovvigionamento risale al 113,1%, il livello più alto dell'ultimo quinquennio.

Nel complesso, la produzione complessiva di cereali dovrebbe scendere nel 2020/21 a 276,8 milioni di t (-6,7%), con una decisa contrazione delle rese (5,3 milioni di t, in diminuzione del 5,4%) e, in misura minore, delle superfici investite (52,4 milioni di ettari, per un -1,4%). Solo la produzione di orzo rimane sui livelli precedenti, mentre decisa è la contrazione per frumento tenero (-11,8%) e mais (-9,8%). Continua anche la contrazione nella produzione di frumento duro, che ha caratterizzato le ultime 5 annate. Sostanzialmente stabile la domanda interna (-0,3%), mentre la minor produzione viene quasi totalmente assorbita dalla previsione di una riduzione delle esportazioni (-28,8%), mentre è abbastanza stabile l'import (+2,1%). Si registra anche un leggero aumento degli *stock* (che toccano 44,7 milioni di t), che si traduce in un ulteriore leggero aumento dello *stocks-to-use-ratio*, pari al 17,2%. Si riduce il grado di autoapprovvigionamento, che scende al 105,7%.

Diversa la situazione per i semi oleosi: nel 2019/20 si assiste ad una decisa contrazione della produzione interna, per il 90% rappresentata da colza e girasole, che scende a 28,2 milioni di t (-8,7%), la riduzione interessa la produzione di colza, scesa a 15,4 milioni di t (-14,7%), mentre aumenta quella di

girasole, toccando 10,1 milioni di t (+1,0%). A fronte di rese sostanzialmente stabili, pari a 2,7 t/ha, si registra invece una contrazione del 7,7% delle superfici investite, fino a toccare 10,4 milioni di ettari. Rimane stabile la domanda interna (50,0 milioni di t, +0,2%), coperta da un aumento delle importazioni, che raggiungono il livello più alto degli ultimi 5 anni (pari a 21,9 milioni di t, +13,7%) e da una riduzione degli *stock*, scesi a 3,2 milioni di t (-24,9%). Scende al 56,3% il grado di autoapprovvigionamento. Continua a crescere la domanda interna di oli vegetali, che tocca nell'anno 24 milioni di t, e di conseguenza crescono anche le importazioni, mentre è relativamente stabile la domanda di farine.

Per l'annata 2020/21 si prevede una moderata ripresa delle produzioni di semi oleosi, che dovrebbero risalire a 28,5 milioni di t (+0,9%), a favore di colza e soia, mentre si contrae la produzione di girasole. Questo incremento di produzione è da imputare soltanto ad un leggero aumento delle superfici investite, mentre rimangono stabili le rese. È invece prevista in calo la domanda interna, che scende a 48,7 milioni di t (-2,6%), il che si riflette in una riduzione del 4,3% delle importazioni, che arrivano a 21 milioni di t. Il grado di autoapprovvigionamento sale al 58,3%, seppure si registri anche una riduzione degli *stock* sotto i 3 milioni di t.

Dopo la produzione record del 2017/18, continua a ridursi la produzione di zucchero[4], che tocca 14,4 milioni di t (-1,3%), mentre si mantengono costanti le importazioni, pari a 1,9 milioni di t. Questo per effetto della contrazione della superficie investita a barbabietola da zucchero, a poco più di 1,5 milioni di ettari, e nonostante l'incremento del 5,6% delle rese, che si attestano a 72,9 t/ha. Anche la domanda interna, dopo l'impennata del 2017/18, continua a scendere, in particolare per il consumo umano, e si attesta a 18 milioni di t (-2,5%). In aumento pure gli *stock*, che toccano 2,2 milioni di t (+21,8%). Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 96,0%. Per il 2020/21, si prevede una ulteriore contrazione della superficie investita a barbabietola, al di sotto di 1,5 milioni di ettari (-2,4%); le prime stime indicano una resa in leggera crescita (+1,0%, per 73,5 t/ha), che dovrebbe portare la produzione totale intorno a 109,5 milioni di t. Ne consegue che anche la produzione di zucchero è prevista in calo.

Nel 2020, si registra una riduzione della produzione netta di carne bovina nell'UE-27, che scende a 6,9 milioni di t (-1,4%), come risultato di un aumento delle macellazioni in Germania, Spagna e Irlanda, che hanno contenuto la marcata riduzione in Italia (-13,1%). L'andamento dei prezzi ha visto una decisa caduta verso metà marzo, causa pandemia, quando la domanda si è

4. Per lo zucchero le statistiche ufficiali includono ancora il Regno Unito.

spostata verso tagli meno pregiati, per poi mostrare una ripresa da inizio maggio. La contemporanea contrazione dei consumi totali (-2,1%, per 6,6 milioni di t), e di conseguenza anche dei consumi pro-capite (scesi a 10,4 kg/anno), determina un mercato sostanzialmente stabile, con un grado di autoapprovvigionamento pari al 107%. Qualche piccola variazione si registra nei volumi degli scambi, con le importazioni in diminuzione e le esportazioni in leggera crescita. Le previsioni per il 2021 indicano un'ulteriore contrazione della produzione netta (-1,5%), che scende a 6,8 milioni di t, ed anche del consumo complessivo (-1,2%, per 6,6 milioni di t, con un ulteriore calo dei consumi pro-capite, a 10,3 kg/anno).

La marcata riduzione delle macellazioni in Polonia e Italia, in parte mitigata dalla tenuta in altri paesi (come Danimarca, Germania, Olanda e Spagna), ha determinato una leggera contrazione della produzione netta dell'UE-27, che scende a 22,9 milioni di t (-0,5%). Dopo il massimo raggiunto nel 2018, continua la diminuzione della domanda interna, che tocca 18,8 milioni di t, per effetto della contrazione dei consumi pro-capite (da 33,2 a 32,8 kg/anno); va ricordato che la carne suina incide per circa il 50% sui consumi complessivi di carne. La persistenza della febbre suina africana in Cina mantiene la domanda cinese forte, compensando la riduzione della domanda di altre aree, e dunque favorendo le esportazioni, che nel 2020 salgono del 2,0% e raggiungono 4,3 milioni di t; sono invece marginali le importazioni. Il grado di autoapprovvigionamento rimane elevato e pari al 122%. Per il 2021 ci si aspetta un'ulteriore riduzione dell'1,0% nella produzione, a fronte di una ripresa della domanda interna (il consumo pro-capite risale a 33,1 kg/anno, portando il consumo complessivo a sfiorare 19 milioni di t). L'attesa ripresa della produzione cinese avrà un impatto sulle esportazioni, in calo del 10%, fino a raggiungere 3,8 milioni di t. In leggera contrazione, ma comunque al 120%, il grado di autoapprovvigionamento.

Continua anche nel 2020 il trend di crescita della produzione di carni avicole, che tocca 13,6 milioni di t (+1,0%), sostenuta da una forte domanda interna, che tocca 12,0 milioni di t (+1,5%), pari ad un consumo pro-capite di 23,7 kg/anno. Queste previsioni sono parzialmente messe in discussione dalla contrazione dei prezzi, a seguito della pandemia, che potrebbe avere riflessi importanti sulla produzione nella seconda metà dell'anno portando a rivedere le stime. Si riducono i volumi complessivi di commercio, sia per l'import che per l'export, che toccano rispettivamente 0,7 e 2,3 milioni di t. Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 113%. Per il 2021 ci si aspetta una conferma di questi trend, con un ulteriore aumento dei consumi pro-capite, che toccano per la prima volta 24,0 kg/anno.

Per il latte, nel 2020 continua la contrazione delle consistenze (-0,6%), fino

a toccare il minimo di 20,4 milioni di vacche da latte; la crescita delle rese, seppure inferiore alle annate precedenti (+1,6%, per 7,4 t/capo), si riflette in un aumento della produzione di latte dell'1,4%, che raggiunge 154,0 milioni di t, delle quali 146,1 consegnate alle latterie. I prezzi contenuti dei mangimi e le condizioni favorevoli al pascolo, sono alla base di questo andamento, che favorisce la produzione di alcuni paesi (in particolare, Danimarca, Italia, Spagna e Olanda). Sembrano stabili le caratteristiche qualitative del latte, con un contenuto in grasso del 4,1% e in proteine del 3,5%. Nel 2021 le previsioni sono per una conferma dell'attuale tendenza: consistenze in contrazione (-0,2%), rese (+1,6%) e produzione (+0,8%) in aumento.

Le produzioni di prodotti lattiero-caseari freschi registrano un leggero aumento (+0,9%, per 38,1 milioni di t), in particolare di latte alimentare (+1,5%, fino a toccare 23,5 milioni di t). Tale andamento è guidato da una ripresa della domanda interna, che risale sopra 37,0 milioni di t, grazie ad un aumento dei consumi pro-capite (83,2 kg/anno). Crescono le esportazioni di prodotti freschi (+8,0%), che superano 1,8 milioni di t, mentre il grado di autoapprovvigionamento è pari al 103%.

Il mercato del formaggio conferma il trend storico di crescita della produzione, seppure con un rallentamento. La produzione complessiva supera 10,5 milioni di t (+0,7%), a fronte di un consumo pari a 9,3 milioni di t, sostanzialmente stabile (-0,2%): stabile anche il consumo pro-capite (20,2 kg/anno). Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 113% e negli scambi crescono le esportazioni, pari a 1,4 milioni di t (+5,0%). Per il 2021 ci si aspetta un'ulteriore crescita della produzione e una leggera ripresa dei consumi.

Sale la produzione di burro, che sfiora 2,4 milioni di t (+2,5%); i consumi pro-capite sono stabili, pari a 4,73 kg/anno, portando la domanda interna a 2,1 milioni di t (+0,2%). Cresce l'export (+10%, per 321 mila t), mentre si contrae l'import, che rimane marginale (50 mila t). Stabili gli *stock* (105 mila t), con un grado di autoapprovvigionamento del 113%. Nel 2021 si dovrebbe mantenere questa tendenza, con produzioni e consumi parzialmente in crescita.

Per latte intero in polvere (+0,7%, per 719 mila t) e soprattutto per latte scremato in polvere (+5,0% per oltre 1,5 milioni di t) si registra nel 2020 un aumento delle produzioni. Sono invece stabili i consumi di latte intero in polvere (443 mila t) mentre si riducono del 6,9% quelli di latte scremato in polvere (753 mila t). L'eccesso di produzione è principalmente destinato al mercato estero, mentre per il latte scremato in polvere rimangono stabili gli *stocks* privati (90 mila t). Il grado di autoapprovvigionamento è elevato per entrambi i prodotti, rispettivamente pari al 163% ed al 206%. Per il prossimo anno le previsioni non si discostano molto dai volumi attuali, se si eccettua un aumento del 3% nella produzione di latte scremato in polvere.

3.2. La spesa agricola nell'UE

Per il 2020 (tab. 3.1) il budget agricolo dell'UE (impegni stanziati per le spese relative al *Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime*) è pari a 59,24 miliardi di euro, con un aumento dell'1,3% rispetto al consuntivo dell'annata precedente[5]. La spesa agricola rappresenta il 35,1% del budget dell'UE, che ammonta complessivamente a 168,69 miliardi di euro, percentuale decisamente inferiore rispetto al 36,1% del consuntivo precedente.

Nel 2020 le spese legate al FEAGA (I pilastro) ammontano a 43,40 miliardi di euro, pari a quasi i 3/4 della spesa agricola (73,3%). Gli interventi sui mercati sono scesi sotto 2,50 miliardi di euro, seppure in crescita rispetto

Tab. 3.1 - Impegni di bilancio UE nel 2019, 2020 e 2021 (milioni di euro). Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime

	consuntivo 2019 impegni	*% sul totale*	*stanziamenti 2020 impegni*	*% sul totale*	*Budget 2021 impegni*	*% sul totale*	*Var. % 2020/ 2019*
Spese amministrative (01)	**22,0**	**0,0**	**23,7**	**0,0**	**12,7**	**0,0**	**7,7**
FEAGA (I pilastro) - (02)	**42.706,8**	**73,0**	**43.398,4**	**73,3**	**40.174,8**	**71,5**	**1,6**
Interventi sui mercati	***2.366,1***	***4,0***	***2.446,2***	***4,1***	***2.603,1***	***4,6***	***3,4***
Olio di oliva	*36,7*	*0,1*	*46,0*	*0,1*	*43,0*	*0,1*	*25,3*
Prodotti ortofrutticoli	*769,7*	*1,3*	*699,0*	*1,2*	*871,0*	*1,6*	*-9,2*
Prodotti del settore vitivinicolo	*986,2*	*1,7*	*1.026,0*	*1,7*	*1.007,0*	*1,8*	*4,0*
Promozione	*178,7*	*0,3*	*186,9*	*0,3*	*182,9*	*0,3*	*4,6*
Programmi per le scuole	*155,8*	*0,3*	*217,0*	*0,4*	*205,0*	*0,4*	*-*
Aiuti diretti	***40.182,9***	***68,7***	***40.617,0***	***68,6***	***37.494,7***	***66,7***	***1,1***
SAPS	*4.299,2*	*7,3*	*4.376,0*	*7,4*	*4.410,0*	*7,9*	*1,8*
BPS	*16.362,1*	*28,0*	*16.117,0*	*27,2*	*14.251,3*	*25,4*	*-1,5*
Pagamenti ridistributivi	*1.654,1*	*2,8*	*1.681,0*	*2,8*	*1.582,0*	*2,8*	*1,6*
Pagamenti verdi	*11.750,9*	*20,1*	*11.819,0*	*20,0*	*10.802,0*	*19,2*	*0,6*
Pagamenti giovani agricoltori	*542,4*	*0,9*	*573,0*	*1,0*	*571,0*	*1,0*	*5,6*
Pagamenti piccoli agricoltori	*897,4*	*1,5*	*802,0*	*1,4*	*704,8*	*1,3*	*-10,6*
Schemi volontari di sostegno accoppiati	*3.990,0*	*6,8*	*4.084,0*	*6,9*	*4.003,0*	*7,1*	*2,4*
Fondi per crisi	*-*	*-*	*478,0*	*0,8*	*487,6*	*0,9*	*-*
FEASR (sviluppo rurale) - (03)	**14.672,2**	**25,1**	**14.693,6**	**24,8**	**15.001,1**	**26,7**	**0,1**
FEAMP (pesca) - (04)	**933,0**	**1,6**	**953,4**	**1,6**	**824,5**	**1,5**	**2,2**
SFPA e RFMO (pesca) - (05)	**147,9**	**0,3**	**148,0**	**0,2**	**148,1**	**0,3**	**0,1**
Capitolo 08 10	**16,5**	**0,0**	**16,7**	**0,0**	**16,7**	**0,0**	**1,2**
Progetti pilota a altre azioni (20)	**6,1**	**0,0**	**3,7**	**0,0**	**-**	**-**	**-39,3**
TOTALE titolo 08	**58.504,5**	**100,0**	**59.237,5**	**100,0**	**56.177,9**	**100,0**	**1,3**
BILANCIO TOTALE	**162.073,7**		**168.688,0**		**166.746,2**		**4,1**
TOT AGR / TOT BIL	**36,1%**		**35,1%**		**33,7%**		

Fonte: Commissione Europea.

5. https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm

all'anno precedente, e rappresentano soltanto il 4% del budget agricolo; sono rimaste voci di spesa consistenti soltanto in alcuni settori, in particolare per i prodotti del settore vitivinicolo e per gli ortofrutticoli, mentre il resto della spesa FEAGA si concentra principalmente nella promozione e nei programmi per le scuole. La spesa legata agli aiuti diretti è invece pari a 40,62 miliardi di euro, anche qui in crescita nell'anno, incidendo per il 68,6% del bilancio agricolo complessivo. La ripartizione della spesa per aiuti diretti tiene conto delle modifiche introdotte dai processi di riforma della PAC, per cui la voce relativa al *Single Area Payment Scheme*, *SAPS*, si attesta intorno ai 4,38 miliardi di euro, mentre le altre voci riguardano principalmente i *pagamenti di base BPS* (16,12 miliardi di euro), i *pagamenti verdi* (11,82 miliardi di euro) e i *pagamenti ridistributivi* (1,68 miliardi di euro); è consistente la voce relativa agli schemi volontari di sostegno accoppiati, che incide per 4,08 miliardi euro. Gli stanziamenti per il fondo FEASR (lo sviluppo rurale), ammontano nel 2020 a 14,69 miliardi di euro, sostanzialmente stabili rispetto all'annata precedente, pari al 24,8% della spesa agricola complessiva. Nella nuova classificazione della spesa agricola il settore della pesca (fondo FEAMP e capitolo 05) incide per l'1,8%, per una spesa pari a 1,10 miliardi di euro.

Le previsioni per il 2021 indicano che il budget agricolo registrerà una consistente diminuzione (scenderà a 56,18 miliardi di euro), sostanzialmente per la prevista riduzione della spesa per aiuti diretti (*pagamenti di base* e *pagamenti verdi*): in termini percentuali, la spesa agricola inciderà per il 33,7% sul budget complessivo (15 anni fa la spesa agricola rappresentava il 45,5% del bilancio dell'UE).

3.3. Il nuovo quadro finanziario pluriennale – QFP (2021-2027)

Il 21 luglio 2020 a Bruxelles è stato raggiunto un accordo sugli impegni di spesa per il settennato. Va precisato che questo accordo riguarda sia il QFP, con un bilancio complessivo pari a 1.074,3 miliardi di euro, che gli impegni straordinari per la ripresa dalla pandemia Covid (*Next Generation EU*), per complessivi 750,0 miliardi di euro[6]. Complessivamente l'impegno è pari a 1.824,3 miliardi di euro. Il dettaglio viene presentato nella tabella 3.2.

La novità più importante dell'accordo riguarda certamente il budget stanziato per la ripresa dal Covid: sono 750 miliardi di euro, ripartiti in 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti. Il 9 ottobre poi gli ambasciatori

6. Questi stanziamenti non includono i 540 miliardi di euro per le reti di sicurezza in risposta alla pandemia Covid-19 e già disponibili per lavoratori, imprese e Stati membri.

Tab. 3.2 – Quadro finanziario pluriennale – QFP 2021-2027 (miliardi di euro, a prezzi 2018)

Area di spesa	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*2026*	*2027*	*Totale 2021/ 2027*
1. Mercato unico, innovazione e digitale	19,7	19,7	19,1	18,6	18,5	18,6	18,5	132,8
2. Coesione, resilienza e valori	49,7	51,1	52,2	54,0	55,2	56,8	58,8	377,8
2a. Coesione economica, sociale e territoriale	45,4	46,0	46,5	47,1	47,8	48,4	49,1	330,2
2b. Resilienza e valori	4,3	5,2	5,7	6,8	7,4	8,4	9,7	47,5
3. Risorse naturali e ambiente	55,2	52,2	51,5	50,6	49,7	48,9	48,2	356,4
di cui: Interventi sui mercati e aiuti diretti	38,6	38,1	37,6	37,0	36,4	35,8	35,2	258,6
4. Migrazione e gestione delle frontiere	2,3	2,8	3,2	3,3	3,7	3,7	3,7	22,7
5. Sicurezza e difesa	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,1	2,3	13,2
6. Vicinato e cooperazione esterna	15,3	15,5	14,8	14,1	13,3	12,6	12,8	98,4
7. Amministrazione pubblica europea	10,0	10,2	10,3	10,5	10,6	10,7	10,8	73,1
di cui: Spese amministrative delle istituzioni	7,7	7,9	7,9	8,0	8,0	8,1	8,2	55,9
Impegni di spesa complessivi	154,0	153,3	152,8	152,8	152,9	153,4	155,1	1.074,3

Fonte: Consiglio Europeo.

presso l'UE hanno raggiunto un accordo sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, strumento di sostegno finanziario per gli investimenti pubblici e le riforme dopo la crisi Covid-19, con uno sforzo pari a 672,5 miliardi di euro (di cui 360 miliardi di prestiti), dunque la gran parte dei 750 miliardi di *Next Generation EU*. Questo sostegno è condizionato alla presentazione di piani nazionali sui programmi di investimenti e riforme fino al 2026. Per le sovvenzioni, il 70% sarà impegnato negli anni 2021 e 2022 in base ai seguenti criteri: disoccupazione 2015-2019; inverso del PIL pro-capite; quota di popolazione. Il restante 30% sarà impegnato entro la fine del 2023, in base ad altri criteri: calo del PIL reale nel 2020; calo complessivo del PIL reale nel periodo 2020-2021; inverso del PIL pro-capite; quota di popolazione.

I piani dovranno essere in linea con le priorità stabilite dall'UE, quindi stimolare la crescita e la resilienza economica e sociale, e creare occupazione; sostenere la transizione verso economie più verdi, destinando almeno il 37% delle risorse ad azioni sul clima ed alla sostenibilità ambientale; favorire la trasformazione digitale, con almeno il 20% delle risorse destinate alla transizione digitale dell'UE; riflettere le criticità e le sfide specifiche di ogni Stato membro. Sono stabilite anche due scadenze importanti, il 15 ottobre per la presentazione di una bozza preliminare dei piani da parte di ogni singolo Stato

membro[7], ed il 30 aprile 2021 per la presentazione dei piani, pur con la possibilità di emendamenti successivi[8]. La rimanente dotazione di *Next Generation EU* verrà ripartita in: 47,5 miliardi per REACT-EU; 5 miliardi per Orizzonte Europa; 5,6 miliardi per InvestEU; 7,5 miliardi per lo sviluppo rurale; 10 miliardi al Fondo per una transizione giusta; 1,9 miliardi per RescEU.

Il budget complessivo per la PAC nel QFP è pari a 336 miliardi di euro, che salgono a 344 miliardi se consideriamo gli stanziamenti nel piano di ripresa. Il budget del I pilastro ammonta a 259 miliardi di euro, dei quali un massimo di 240 milioni di euro vanno destinati agli aiuti diretti ed un minimo di 18 miliardi di euro per l'organizzazione comune del mercato. Per il II pilastro il bilancio è pari a 78 miliardi di euro. Complessivamente, nel QFP la spesa per la PAC inciderà per il 31,3%.

Rimane la possibilità di trasferimenti tra i due pilastri, in generale fino al 25% in entrambe le direzioni; sono possibili anche trasferimenti aggiuntivi dal I pilastro al II pilastro, fino al 15% se per misure ambientale o climatiche, e al 2% se per misure a sostegno dei giovani agricoltori. Inoltre, è possibile un ulteriore trasferimento fino al 5% dal II pilastro al I pilastro per quegli Stati membri nei quali il valore dei pagamenti per ettaro è inferiore al 90% della media UE.

È previsto un co-finanziamento delle misure del II pilastro, che è pari: al 100% per gli stanziamenti trasferiti dal I pilastro; all'85% per le regioni meno sviluppate; all'80% per le regioni oltremare + MAEC + aree con sfide ambientali (Natura 2000 in particolare) + investimenti non produttivi + LEADER + Partenariato europeo per l'innovazione (PEI); al 65% per i vincoli naturali o territoriali; al 60% per le regioni in transizione; al 43% per tutto il resto.

Il 40% del budget della PAC deve essere assegnato alle misure. Esiste un limite (*capping*) per i pagamenti diretti, che ora sono chiamati *Basic Income Support for Sustainability* (BISS): questo limite in apparenza è fissato a 100.000 euro (con l'esclusione dei pagamenti ridistributivi, degli schemi ecologici, e degli aiuti accoppiati), che tuttavia è ora facoltativo per gli Stati membri. Continua il processo di convergenza esterna, con una riduzione del 50% del divario entro il 2027[9]. Inoltre, tutti gli Stati membri dovranno raggiungere almeno 215 euro per ettaro entro il 2027.

7. I piani potranno includere anche misure iniziate dopo febbraio 2020.

8. Ad esempio, i piani saranno riesaminati e adattati, ove necessario, nel 2022 per tenere conto della ripartizione definitiva dei fondi per il 2023.

9. Tutti gli Stati membri con pagamenti diretti per ettaro inferiori al 90% della media UE colmeranno il divario tra il loro livello medio attuale di pagamenti diretti e il 90% dell'UE in media del 50%, ripartito uniformemente nei sei anni del periodo di programmazione (2022-2027).

Più nello specifico, sappiamo che due sono le voci principali di spesa della PAC, una relativa al I pilastro (aiuti diretti) e l'altra relativa al II pilastro (sviluppo rurale), che incidono per oltre il 90% del budget complessivo. Nel luglio di quest'anno è stato raggiunto anche un accordo circa la ripartizione della spesa per queste due voci, come riportato nella tabella 3.3 (valori a prezzi correnti).

Tab. 3.3 – Quadro finanziario pluriennale – QFP 2021-2027 – spese FEAGA e FEASR (miliardi di euro, prezzi correnti)

Aree di spesa	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*2026*	*2027*	*Totale 2021/ 2027*
Aiuti diretti (FEAGA)	**38,1**	**38,4**	**38,5**	**38,6**	**38,7**	**38,8**	**38,9**	**270,0**
di cui: Italia	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	25,4
Sviluppo Rurale (FEASR) – escluso Next Generation EU	**14,8**	**12,1**	**12,1**	**12,1**	**12,1**	**12,1**	**12,1**	**87,5**
di cui: Italia	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	9,8

Fonte: Commissione Europea.

Per gli aiuti diretti, l'importo complessivo per il settennato è pari a 270 miliardi di euro, con stanziamenti annui tra i 38-39 miliardi di euro, in diminuzione rispetto agli oltre 40 miliardi di euro del 2020. Per l'Italia è previsto un budget complessivo pari a 25,41 miliardi di euro, con uno stanziamento annuo pari a 3,63 miliardi.

Per lo sviluppo rurale, la spesa complessiva ammonta a 87,45 miliardi di euro, con uno stanziamento annuo dal 2022 pari a 12,11 miliardi di euro, anche questo in diminuzione rispetto alla spesa del 2020 ed ai 14,79 miliardi previsti per il 2021. Di questa dotazione complessiva, 9,75 miliardi di euro verranno destinati all'Italia.

Un aspetto importante riguarda poi le risorse alle quali fare riferimento per il finanziamento del budget dell'UE e della spesa legata a *Next Generation EU*. A questo proposito, il Parlamento Europeo ha di recente approvato il testo di un progetto di decisione sulle risorse proprie.

Innanzitutto, si prevede una modernizzazione delle risorse proprie già in vigore: i dazi, che andrebbero a pesare di più grazie alla riduzione del 10% della percentuale che gli Stati membri attualmente trattengono; la semplificazione della risorsa basata sull'IVA; la risorsa basata sul Reddito Nazionale Lordo. A questo vengono aggiunte nuove risorse: un contributo nazionale calcolato sulla quantità dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati; una quota proveniente dal rilancio della base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, di cui però non è ancora stata adottata la relativa legi-

slazione; una quota dei proventi delle aste del sistema europeo di scambio delle quote di emissioni ETS. Si stabilisce inoltre il principio per cui i futuri proventi derivanti direttamente dalle politiche dell'Unione Europea debbano confluire nel bilancio UE, prevedendo inoltre l'impegno ad eliminare progressivamente le correzioni. Infine, si aumenta il massimale delle risorse proprie, cioè l'importo massimo dei fondi che l'Unione può richiedere agli Stati membri per finanziare le proprie spese, espresso in percentuale del reddito nazionale lordo dell'UE. La differenza tra questo massimale e la spesa effettiva definisce il margine di manovra di bilancio: l'incremento temporaneo sarebbe pari allo 0,6% del reddito nazionale lordo dell'Unione e si aggiungerebbe all'aumento permanente del massimale delle risorse proprie, pari all'1,4% del RNL dell'UE, già proposto alla luce delle incertezze economiche e della Brexit, portando ad un innalzamento temporaneo del massimale al 2% che permetterebbe alla Commissione di contrarre sui mercati finanziari prestiti per 750 miliardi di euro per *Next generation EU*.

3.4. La revisione della PAC

L'accordo del 30 giugno prevede di prorogare di due anni, quindi fino al 31 dicembre 2022, l'applicazione delle attuali regole della PAC[10]; rimane dunque in essere un regolamento transitorio, all'interno del periodo di transizione di due anni, che partirà il 1° gennaio 2021. Del resto, la lentezza nel raggiungimento di un accordo sulla riforma della PAC e l'eccezionalità della situazione hanno obbligato a questa scelta.

3.4.1. La proposta della Commissione

La Commissione Europea ha formulato una proposta legislativa del giugno 2018[11]. La proposta è articolata in tre regolamenti: un regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici della PAC; un regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC; un regolamento

10. A. Frascarelli, PAC, cosa succederà nel 2021 e 2022?. *Terra e Vita*, Luglio 2020.

11. Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio - 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*, Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final.

sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, sull'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati.

La prossima politica agricola si articolerà intorno a nove obiettivi: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; riequilibrare la distribuzione del potere nella filiera alimentare; sviluppare azioni per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

Sostanzialmente la nuova PAC prevede: un "pacchetto" di obiettivi a livello comunitario che definiscano i risultati attesi, una gamma di possibili strumenti per raggiungerli (aiuti diretti, misure di mercato, sviluppo rurale) attraverso un set di interventi concordati a livello europeo, lasciando agli Stati membri la libertà di introdurre misure specifiche nel rispetto di determinati criteri di allocazione delle risorse; un quadro comune di indicatori, anche questo concordato a livello europeo, che consenta una valutazione equilibrata dell'efficacia delle misure; un *Piano Strategico nazionale*, che definisca gli strumenti e i propri obiettivi specifici; un rapporto annuale sulla performance, che mostri i progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi.

Per affrontare questi obiettivi, ciascuno Stato membro elaborerà dunque un *Piano Strategico della PAC*. Nel suo piano, ogni Stato membro analizzerà la situazione sul suo territorio in termini di punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce (analisi *SWOT*), relativamente agli obiettivi, e progetterà interventi (tipi di azioni) per raggiungerli, sulla base di un menu stabilito a livello dell'UE. Questo approccio generale si applicherà per la prima volta a entrambi i "pilastri" della PAC: non solo per sostenere uno sviluppo rurale più ampio (II pilastro della PAC), ma anche per dirigere i pagamenti di sostegno al reddito agli agricoltori (I pilastro della PAC).

La nuova PAC mira dunque ad essere più equa, grazie al ricorso a modalità di sostegno più mirate, comunque sempre rivolte a stabilizzare il reddito degli agricoltori. Rimarranno i pagamenti di base, legati alla dimensione aziendale, ma verranno privilegiate le piccole e medie aziende agricole e incoraggiato il ricambio generazionale nel settore; inoltre sarà opportuno garantire che il sostegno al reddito sia riservato soltanto agli agricoltori veri e propri (i cosiddetti *genuine farmers*). I pagamenti prevedranno un processo di convergenza, sia interna agli Stati membri che esterna.

Sempre più centrali sono le azioni in materia di ambiente e per il clima; tre dei nove obiettivi fanno infatti riferimento ad essi. La Commissione sottolinea il ruolo centrale dell'agricoltura nella lotta contro i cambiamenti climatici,

nella tutela dell'ambiente e nella salvaguardia dei paesaggi e della biodiversità. Elemento centrale rimane la *condizionalità*, che vincola i pagamenti PAC per superficie e animali (nel primo o secondo pilastro) a una serie di obblighi. Il nuovo sistema integrerà e semplificherà efficacemente due elementi dell'attuale PAC, noti come *cross-compliance* e *greening*.

La Commissione europea propone un sistema più flessibile, che semplifica e modernizza il funzionamento della PAC, muovendo verso i risultati e l'efficacia. Il nuovo metodo di lavoro prevede anche lo snellimento delle procedure amministrative, demandando ai singoli Stati membri ed alla stesura dei piani strategici la definizione delle azioni coerenti al raggiungimento degli obiettivi specifici.

3.4.2. Il regime transitorio della PAC

Già nell'ottobre 2019 la Commissione aveva pubblicato le proposte per creare un regime transitorio[12], che doveva riguardare il solo 2021, esteso poi anche al 2022.

Per i pagamenti diretti, vengono prorogati per il 2021 e il 2022, e così pure il regime di pagamento; è consentito però agli Stati membri di utilizzare il meccanismo di convergenza interna verso una media nazionale, altrimenti in scadenza nel 2019.

Viene disposto anche il prolungamento dei programmi operativi. Nella sostanza, nel settore dell'olio di oliva, degli ortofrutticoli e nel settore apicolo, i programmi operativi in scadenza il 31 marzo del 2021 possono essere sostituiti da nuovi programmi. I regimi di aiuto nel settore vitivinicolo sono invece prolungati fino al 16 ottobre 2023. Per gli impianti vitivinicoli, gli Stati membri possono prorogare al 31 dicembre 2022 le richieste di conversione dei diritti di impianto.

Le norme transitorie per lo sviluppo rurale prevedono il prolungamento al 31 dicembre 2022 degli attuali Psr (Piani di sviluppo rurale), le cui misure si dovranno basare sulle norme attuali. Viene concessa però la facoltà di una richiesta di modifica di un programma di sviluppo rurale per gli anni 2021 e

12. Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) nell'anno 2021 e che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 229/2013 e (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la loro distribuzione nell'anno 2021 e i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le loro risorse e la loro applicabilità nell'anno 2021*, Bruxelles, 31.10.2019 COM(2019) 581 final.

2022, mantenendo però invariata la quota complessiva del contributo di spesa del FEASR. Dal punto di vista delle modalità di finanziamento, ci sono due opzioni. Per i Psr che possono assumere nuovi impegni, sarà possibile prorogarli fino al 31 dicembre 2023 finanziandoli con la dotazione di bilancio per l'anno 2021-2022 del nuovo QFP: si allungano di due anni anche i tempi di erogazione (fino al 31 dicembre 2025). Per i Psr che hanno ancora risorse disponibili, nel caso di estensione si potranno trasferire le risorse per gli anni dal 2023 al 2025. Inoltre, le spese per gli impegni pluriannuali saranno ammissibili anche dopo il 2020.

Per la gestione del rischio, un'importante novità riguarda l'attivazione del sostegno, tramite lo strumento della stabilizzazione del reddito e i fondi di mutualizzazione, a fronte di una riduzione del reddito del 20%, invece dell'attuale 30%.