

La PAC post 2027: tra dichiarazioni strategiche e Vision per il futuro dell'agricoltura nell'UE

Maria Rosaria Pupo D'Andrea

CREA e AIEAA

La Comunicazione sulla Visione

- Il 19 febbraio 2025 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione “Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future”
- La Comunicazione delinea una Visione per il sistema agroalimentare europeo per il 2040 e una tabella di marcia per orientare l'azione dell'UE al fine di garantire che **tutte le politiche vadano di pari passo con la visione**

Il documento di Visione nell'agenda politica della Commissione

- La Visione traccia la direzione ed enuncia dei principi in stretta sintonia con le raccomandazioni del Dialogo Strategico
- Profondamente influenzata da altri documenti strategici sulla competitività dell'UE e sul suo riposizionamento nel mutato contesto geo-economico e geo-politico globale e sulla capacità di rispondere alle crisi
 - Rapporto Draghi **The future of European competitiveness**
 - Rapporto Niinistö **Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness**
 - Rapporto Letta **Much more than a market – Speed, Security, Solidarity**
 - Non paper della Presidenza spagnola **Resilient EU2030. A future-oriented approach to reinforce the EU's Open Strategic Autonomy and Global Leadership**
- Iniziativa faro della Comunicazione “Bussola per la competitività dell'UE” basata sulle raccomandazioni formulate da Draghi
 - Iniziativa faro del pilastro 2 che fissa una “Tabella di marcia comune per la decarbonizzazione e la competitività”

La PAC nella Comunicazione

- La Visione è profondamente diversa dalla Comunicazione del 2017 “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”
- Nel 2017
 - La PAC era protagonista del documento
 - Agricoltura e alimentazione quasi del tutto assenti dal dibattito sul futuro dell'UE (se non per questioni di bilancio)
- Nella Visione 2025
 - Protagoniste del documento sono l'agricoltura e la produzione alimentare
 - Le condizioni affinché si realizzi un'agricoltura sostenibile e competitiva non dipendono solo dalla PAC (la PAC è una delle politiche, spesso neanche la più importante)
 - Agricoltura e produzione alimentare al centro dell'agenda politica dell'UE in quanto strategiche per mantenere la stabilità economica e sociale, garantire la sicurezza alimentare in tempi di crisi e la sovranità alimentare europea

L'obiettivo della Comunicazione

- Obiettivo: esaminare come garantire la **competitività** e la **sostenibilità** a **lungo termine** del settore agricolo **entro i confini del nostro pianeta**
- Il documento si sviluppa attorno a **quattro aree prioritarie fondamentali** più una **trasversale**
- La Visione intende rispondere a questa domanda: *come realizzare un **sistema agroalimentare sostenibile** dal punto di vista economico, sociale e ambientale, e quindi **attrattivo, competitivo**, pronto alle sfide del futuro ed equo per le **generazioni attuali e quelle a venire**?*

Le aree prioritarie della Comunicazione

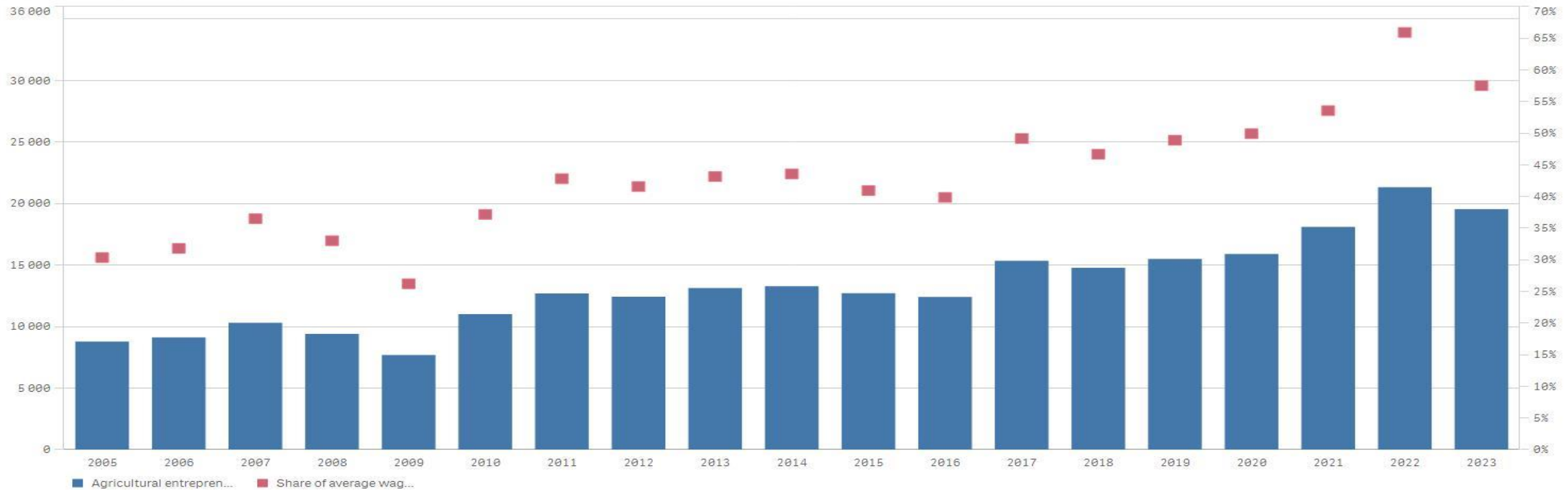
1. Realizzare un settore attrattivo che garantisca un tenore di vita equo e sfrutti nuove opportunità di reddito
2. Un settore competitivo e resiliente di fronte alle sfide globali
3. Un settore agroalimentare pronto per il futuro che operi in armonia con la natura
4. Valorizzare gli alimenti e promuovere condizioni di vita e di lavoro eque in zone rurali dinamiche

Trasversale

- Creare un contesto favorevole: porre la ricerca, l'innovazione, le conoscenze e le competenze al centro dell'economia agroalimentare europea

1. Realizzare un settore attrattivo che garantisca un tenore di vita equo e sfrutti nuove opportunità di reddito

Farmers' income compared to wages in the rest of the economy
(EUR/family work unit, real terms)



Instabilità del reddito e squilibri di mercato richiedono un sostegno pubblico al settore

Per giungere a un sostegno equo andranno presi in considerazione **tutte le fonti di reddito**

- ricavi di mercato
- sostegno pubblico
- fonti di reddito complementari nuove e diversificate

Maggiori entrate dal mercato

- Correggere gli squilibri nella catena del valore alimentare, per un'equa distribuzione dei ricavi e dei rischi, rafforzando la posizione degli agricoltori
 - Revisione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali (armonizzare le diverse normative nazionali)
 - Revisione del regolamento sull'OCM unica nella PAC post 2027
 - Incoraggiare i produttori ad aderire a organizzazioni di produttori e associazioni per ridurre i costi, aumentare l'efficienza e migliorare i prezzi del mercato
 - Migliorare la trasparenza del mercato: l'**Osservatorio della filiera agroalimentare dell'UE** (AFCO)

Un sostegno pubblico mirato più equo ed efficiente - 1

- «La Commissione riconosce che l'immagine della PAC ha risentito della percezione di una mancanza di equità nella distribuzione dei pagamenti in alcuni territori» (pag. 8)
- Sostegno maggiormente orientato verso
 - gli agricoltori impegnati **attivamente** nella **produzione alimentare** con priorità alla produzione di prodotti agricoli fondamentali per l'autonomia strategica e la resilienza dell'UE (temi caldi del report Niinistö soprattutto riguardo alle materie prime agricole)
 - la vitalità economica delle aziende agricole
 - la tutela dell'ambiente
- Sostegno maggiormente rivolto agli agricoltori che ne hanno più necessità
 - con particolare attenzione agli agricoltori nelle zone soggette a vincoli naturali, ai giovani e ai nuovi agricoltori e alle aziende agricole miste

Un sostegno pubblico mirato più equo ed efficiente - 2

- Degressività e capping **da migliorare**
- Pagamenti per i servizi ecosistemici da **razionalizzare** e **semplificare**
- Maggiore **flessibilità** agli agricoltori nel definire pratiche agricole più adatte alle loro aziende e al contesto
- Sistema di **condizionalità semplificato: passaggio da condizioni a incentivi** per premiare gli agricoltori che forniscono servizi ecosistemici oltre i requisiti obbligatori.
- Maggiore responsabilità agli Stati membri sul raggiungimento degli obiettivi della PAC post 2027 (la PAC si baserà su obiettivi politici di base e requisiti strategici mirati)

Fonti di reddito complementari nuove e diversificate per attrarre i giovani

Derivanti da un'economia climaticamente neutra e rispettosa della natura

- Consolidate
 - Agricoltura biologica, agroecologia
- Da consolidare maggiormente
 - Bioeconomia e economia circolare (Strategia per la bioeconomia fine 2025)
- In via di affermazione
 - Carbon farming
 - Produzione di energie rinnovabili non solo per l'indipendenza energetica delle aziende ma anche per l'offerta sul mercato
- In fase di sperimentazione
 - Crediti di natura

Investimenti per la transizione sostenibile e nuove strategie per il ricambio generazionale

- Stimolare partenariati pubblico-privato per attrarre investimenti per le PMI nel settore agricolo e alimentare
 - A livello medio UE è stimato un gap tra domanda e offerta di finanziamenti pari a 62 miliardi di euro (2022). L'Italia è il secondo paese per dimensione di deficit (circa 9 miliardi di euro, +600% rispetto al 2017), dopo la Romania
- Rimuovere gli ostacoli al ricambio generazionale
 - Non solo PAC, ma combinazione di politiche e livelli istituzionali (Stato membro/regioni)
- Prossima realizzazione di una nuova **Strategia per il ricambio generazionale**
- Futura istituzione di un **Osservatorio dell'UE sui terreni agricoli**

2. Un settore competitivo e resiliente di fronte alle sfide globali

- *“Europe must react to a world of less stable geopolitics, where dependencies are becoming vulnerabilities and it can no longer rely on others for its security”* (Rapporto Draghi pag. 15)
- L’obiettivo di questa area prioritaria è di garantire
 - la sovranità alimentare europea riducendo le dipendenze critiche,
 - una concorrenza globale più equa
 - una migliore risposta alle crisi (“dobbiamo essere più preparati, non solo per sopravvivere, ma anche per prosperare in questa nuova realtà” pag. 15)

Diversificazione e resilienza trasformativa

- Ridurre le dipendenze critiche che minano la sovranità alimentare europea:
 - Piante proteiche per l'alimentazione animale
 - Materie prime e concimi
- Promuovere la produzione interna, sostenere la diversificazione delle fonti di approvvigionamento (sia in termini di prodotti alternativi che di paesi fornitori) e la transizione verso modelli di produzione sostenibili all'interno dell'UE

Concorrenza globale più equa e competitività

Evitare che gli standard europei in tema di sicurezza alimentare e sostenibilità mettano l'UE in posizione di svantaggio e si traducano in perdita di competitività

- Maggiore reciprocità nell'adozione degli standard di sostenibilità
- Controllo interno delle politiche per verificarne l'impatto su agricoltori e piccole e medie imprese agroalimentari
- Valutazione delle implicazioni degli accordi di libero scambio sugli agricoltori dell'UE e sulla sostenibilità globale
- Istituzione di una **Unity Safety Net** per rispondere in maniera unitaria nei casi di coercizione economica (*“dependencies could be used to create an opportunity for coercion, making it harder for the EU to maintain a united stance and undermining its common policy objectives”* Rapporto Draghi, pag. 54)

Un settore agroalimentare a prova di rischi e resiliente

- Riesame del pacchetto europeo in materia di gestione del rischio e delle crisi
- Investimenti della PAC più mirati a sostenere un settore agricolo più resiliente
- Attenzione anche alla resilienza dei mercati (visione di lungo termine per il settore zootecnico)
- Pacchetto globale per la semplificazione (secondo trimestre 2025)
 - Garantire agli Stati membri una maggiore flessibilità nella gestione dei Piani strategici PAC

3. Un settore agroalimentare pronto per il futuro che operi in armonia con la natura

“Nella transizione ecologica devono essere integrate attentamente sia le sfide economiche e l’attuazione che la necessità di una transizione giusta in termini sociali” (pag. 19)

- Questa area prioritaria delinea il contributo del settore agricolo all'obiettivo climatico per il 2040
 - tenendo conto delle specificità del settore
 - concentrandosi sulla competitività, sulla necessità di garantire la sicurezza alimentare e di rafforzare la bioeconomia
 - dialogando con il settore e gli Stati membri
- Prossima PAC valuterà come ridurre ulteriormente le emissioni di gas a effetto serra
- I cambiamenti della normativa modificheranno i requisiti obbligatori della PAC

4. Valorizzare gli alimenti e promuovere condizioni di vita e di lavoro eque in zone rurali dinamiche - 1

Condizioni di vita e di lavoro eque in zone rurali dinamiche

- Servizi di consulenza aziendale della PAC per sensibilizzare su salute mentale e infortuni sul lavoro
- **Rafforzare sinergie e complementarità** tra PAC e altre politiche, compresa la Coesione, per un sostegno efficace e un impatto tangibile nelle zone rurali
- **Sforzi integrati di pianificazione e attuazione** per lo sviluppo delle zone rurali
- Ulteriore rafforzamento degli strumenti di sviluppo locale partecipativo

4. Valorizzare gli alimenti e promuovere condizioni di vita e di lavoro eque in zone rurali dinamiche - 2

Valorizzare gli alimenti

- Ristabilire il legame tra cibo, territorio, stagionalità, culture e tradizioni locali
- Aiutare i consumatori ad accedere a informazioni affidabili affinché il mercato riconosca i progressi compiuti dagli agricoltori sul fronte delle prestazioni ambientali
- “Dialogo sull'alimentazione” per promuovere lo scambio delle migliori pratiche e monitorare come gli Stati membri affrontano la povertà alimentare
- Rafforzare il ruolo degli appalti pubblici per promuovere il consumo di prodotti locali e stagionali, biologici e filiere corte, permettendo alle PMI di partecipare
- Ulteriori sforzi per ridurre le perdite e gli sprechi alimentari

5. Ricerca, innovazione, conoscenze e competenze

- La Commissione avvierà una strategia digitale dell'UE per l'agricoltura
- Sostegno della PAC alle strategie AKIS (sistema di conoscenza e innovazione in agricoltura)
- L'Unione delle competenze sosterrà lo sviluppo del capitale umano in agricoltura

Un giudizio complessivo sulla Visione

- La Comunicazione fornisce una visione ad ampio raggio delle trasformazioni di cui necessita l'agricoltura
- Temi trasversali alle diverse aree prioritarie e interconnessi, evidenziando una sorta di *circularità* della sostenibilità
 - La sostenibilità ambientale a lungo termine è garantita solo se è garantita anche quella economica. Entrambe garantiscono la competitività e quindi il soddisfacimento delle aspettative sociali
- Non propone soluzioni, ma rimanda agli esiti delle varie iniziative politiche
- Ricambio generazionale e Food temi centrali, interconnessi e trasversali a tutta la Visione
 - Per la prima si propone una nuova strategia. Il Food dove si colloca?
- La PAC è trattata in modo piuttosto deludente, con qualche conferma e tante lacune e zone d'ombra

Zone d'ombra - 1

- Ai PSP si fa riferimento solo in termini di semplificazione dell'attuazione. Qual è la valutazione complessiva?
- Si parla di nuovi obiettivi politici, senza mai accennare agli obiettivi specifici della PAC 2023-2027
- Sostegno al reddito confermato, ma più indirizzato verso gli agricoltori che ne hanno più necessità. Come si individuano?
- Il criterio dei **pagamenti a ettaro** non è messo in discussione
 - Il Dialogo Strategico chiede di allontanarsi dagli attuali pagamenti basati sulla superficie **verso un sostegno al reddito** basato sulla redditività economica degli agricoltori, che deve essere dimostrata da una metodologia standardizzata
 - Nel Comitato europeo per l'agricoltura e l'alimentazione (EBAF) viene evidenziata una differenza di vedute sul criterio di allocazione di fondi: area-based payments versus **need-based support**

Zone d'ombra - 2

- “Agricoltori impegnati **attivamente** nella **produzione alimentare**” (Visione) vs “Agricoltori veri e propri, ossia quelli che esercitano un'attività agricola per guadagnarsi da vivere” (Comunicazione 2017). Quali implicazioni per l'individuazione degli agricoltori attivi?
- Come si traduce in termini di semplificazione l'orientamento verso pratiche agricole “personalizzate”?
- Il passaggio da condizioni a incentivi di quante risorse finanziarie aggiuntive avrà bisogno?
- Nella condizionalità semplificata è ipotizzabile che sopravvivano solo i CGO?
- La razionalizzazione dei pagamenti ecosistemici comporterà una revisione della loro collocazione nei pilastri della PAC?

Cosa manca rispetto al Dialogo Strategico

- Condizionalità sociale (Dialogo Strategico) vs aspettative sociali (Visione)
- Il tema delle foreste
- Farm Sustainability Data Network (FASDN) per la misura della sostenibilità
- Governance (nella Visione è citata una volta nel Dialogo Strategico 28 volte)
 - Eppure la Visione, con l'integrazione tra politiche, richiama la necessità di dotarsi di una governance orizzontale (tra istituzioni di pari livello con competenze su politiche differenti) e verticale (tra istituzioni diverse con competenze sulla stessa politica)
 - L'accento è posto sul dialogo tra attori, istituzioni, società civile (governance informale?)

Quale PAC post 2027?

- Il futuro della PAC deciso (ancora una volta) dalle questioni di bilancio
- La Comunicazione sul Quadro finanziario pluriennale (febbraio 2025) evidenzia
 - Mancanza di flessibilità del bilancio per rispondere alle crisi (90% dei fondi è preassegnato)
 - Bilancio per programmi di spesa e non per politiche: ritardi, sovrapposizioni, vuoti
 - L'attenzione ai risultati e la pianificazione strategica (PAC) hanno funzionato
- Propone nuovo approccio per sostenere le **priorità comuni dell'UE**
- La prossima comunicazione si baserà su:
- **Un piano per paese** contenente investimenti e riforme, compresa la promozione della coesione economica, sociale e territoriale
 - Fondo unico PAC e Coesione? Tutta la PAC? Quale modello? Cofinanziamento nazionale?
- Un fondo europeo per la Competitività per mobilitare investimenti privati
- La proposta per la PAC non prima di quella sul QFP (attesa per luglio 2025)

GRAZIE