

Stato dell'arte della riforma della PAC e del regolamento transitorio

Roma, 26 novembre 2019

Il negoziato sulla riforma della PAC sta proseguendo sotto Presidenza finlandese, affinando i testi elaborati dalle precedenti presidenze. In merito alla tempistica, è ragionevole prevedere che un accordo sulla riforma possa essere raggiunto nel secondo semestre 2020 (Presidenza tedesca). Ad ogni modo, la conclusione dei negoziati settoriali sarà, come già avvenne in occasione della programmazione 2014-2020, legata agli esiti e ai tempi del negoziato sul QFP 2021-2027. Al riguardo, una proposta concreta è attesa in vista del Vertice dei Capi di Stato e di Governo del prossimo dicembre; infatti, la Presidenza finlandese si è impegnata a presentare una proposta sul QFP con l'indicazione delle cifre relative all'intero ammontare del bilancio e delle allocazioni per le rubriche e le principali voci di spesa.

Di seguito, viene schematicamente illustrato lo stato dell'arte su taluni elementi di **riforma della PAC post 2020 e del regolamento transitorio**.

Convergenza interna

Per gli Stati Membri che proseguiranno ad utilizzare il sistema dei titoli all'aiuto (gli attuali titoli), la proposta della Commissione prevede la prosecuzione del processo di convergenza interna anche nella PAC post 2020. In particolare, l'articolo 20.5 prevede che, entro il 2026, il valore dei titoli non possa essere inferiore al 75% della media del pagamento di base (rispetto all'attuale valore minimo del 60% della media).

Inoltre, entro la medesima annualità, gli Stati Membri dovranno fissare un valore massimo del valore dei titoli per ettaro. Quest'ultimo ammontare viene individuato come fattore principale di finanziamento del processo di convergenza interna; mentre la riduzione del valore dei diritti rispetto alla media verrebbe adottato nel caso in cui siano necessarie maggiori risorse per centrare il citato obiettivo del 75%.

Al momento, la sostanza di quest'articolo non è stata modificata dalla Presidenza.

Posizione delle Regioni: approfondire il tema della convergenza interna dei pagamenti diretti sulla base di elaborazioni sui dati attuali dei valori dei titoli, al fine di limitarne l'impatto sulla diversificata realtà regionale italiana.

Posizione Organizzazioni: in massima parte favorevoli al tetto del 75%.

Eco-schemi e condizionalità

La tematica è stata trattata in occasione del Consiglio Agrifish dello scorso 15 luglio, ma non si è ancora addivenuti ad un compromesso sul carattere obbligatorio o meno degli eco-schemi nei Pagamenti Diretti. Molte delegazioni (incluse Francia e Spagna) sono favorevoli alla proposta della Commissione su eco-schemi obbligatori nel I pilastro. La Presidenza è tornata sull'argomento all'Agrifish dello scorso 18 novembre, in quanto si tratta di una priorità politica dell'intero pacchetto PAC post 2020, legata al nuovo *Green Deal* che la Commissione dovrebbe presentare il prossimo 17 dicembre.

La Presidenza finlandese ha infatti proposto in Consiglio un nuovo approccio relativamente all'ambizione ambientale della PAC. Si tratterebbe in sintesi di fissare la percentuale di risorse finanziarie da destinare, nell'ambito del I e del II pilastro, ad interventi di carattere climatico-ambientale, secondo una lista di misure, di seguito riportata:

- per quanto concerne i Pagamenti Diretti, gli eco-schemi;
- per quanto concerne lo Sviluppo Rurale: 1) impegni climatico-ambientali; 2) una percentuale dei pagamenti per le aree con vincoli naturali; 3) investimenti a finalità ambientale; 4) il trasferimento di conoscenze e la cooperazione connessi a finalità ambientale;
- per quanto concerne l'OCM Unica, azioni climatico-ambientali nell'ambito degli interventi settoriali;
- i servizi di consulenza connessi a finalità ambientali.

A questo proposito, va evidenziato che, nonostante la Commissione abbia continuato a sostenere la propria proposta (con eco-schema obbligatorio e ambizione climatico-ambientale a livello UE pari al 40% del budget), nel corso del Consiglio del 18 novembre la maggioranza delle delegazioni si è espressa a favore di una percentuale minima di risorse da destinare, tra il I e il II pilastro, ad interventi ambientali.

In tal caso, l'attivazione di un eco-schema sarebbe ipoteticamente "volontario", ma considerando che, con ogni probabilità, la soglia potrebbe superare abbondantemente il 30% (impegno attuale per le misure agro-ambientali del II pilastro), ci si troverebbe a dover applicare un eco-schema molto impegnativo sul piano finanziario (da un minimo del 6% dei pagamenti diretti, cui aggiungere uno 0,67% per ogni punto percentuale di accoppiato che, ad oggi, porterebbe la quota per l'eco-schema intorno al 15%). Senza considerare che la lista di misure rendicontabili non è soddisfacente (Italia e altre delegazioni hanno chiesto di prendere in considerazione il contributo ambientale degli interventi settoriali).

Un'altra ipotesi avanzata dall'Italia è quella di considerare l'attivazione di fondi di mutualità per eventi climatici a carattere catastrofale, nell'ambito del computo delle risorse rendicontabili ai fini del raggiungimento di detta percentuale minima.

Posizione delle Regioni: Netta contrarietà ad un eco-schema a carattere obbligatorio per lo Stato membro.

Posizione delle Organizzazioni: favorevoli ad un eco-schema anche volontario e favorevoli alla possibilità di includere le spese per i fondi di mutualizzazione.

Agricoltore attivo

In merito alla flessibilità per gli Stati membri nell'individuazione del "genuine farmer", la Presidenza ha chiesto alle delegazioni di esprimersi su due opzioni redazionali: la prima darebbe un'ampia flessibilità agli Stati membri; la seconda subordinerebbe la definizione di *genuine farmer* al conseguimento di un reddito minimo dall'attività agricola. Con l'eccezione di Slovenia, Austria, Lituania e Spagna, tutte le delegazioni, Italia compresa, si sono espresse a favore della prima opzione, ma la Commissione ha confermato l'abituale scetticismo per un'ampia sussidiarietà nella definizione di *genuine farmer*.

La Francia, inoltre, ha chiesto che il regolamento possa prevedere la possibilità di escludere dalla definizione di agricoltore coloro che si trovino in età pensionabile (sebbene per il servizio Giuridico del Consiglio sarebbe preferibile non includere niente nel regolamento ma risolvere la questione con normativa nazionale).

Il testo della Presidenza riprende la nostra proposta, che darebbe un'ampia flessibilità agli Stati membri nella definizione del *genuine farmer*.

Posizione delle Regioni: Rendere facoltativo per gli Stati membri la definizione di agricoltore vero e proprio.

Posizione delle Organizzazioni: diversificate.

Pagamento redistributivo

In merito al pagamento redistributivo, la Presidenza ha proposto di prevedere tale intervento come volontario per gli Stati Membri, come richiesto da un'ampia maggioranza di delegazioni (solo la Francia e la Spagna insistono per un intervento obbligatorio). La proposta della Commissione prevede l'obbligatorietà di tale tipologia di sostegno.

Posizione delle Regioni: Rendere facoltativo il pagamento redistributivo.

Posizione delle Organizzazioni: facoltativo.

Pagamenti accoppiati

La Presidenza ha ripristinato la possibilità per gli Stati Membri di utilizzare fino al 13% + 2% dei pagamenti diretti per gli aiuti accoppiati (status quo), nonostante alcune delegazioni vorrebbero un *phasing out* dei pagamenti accoppiati (Germania, Olanda, Danimarca, Svezia).

La lista dei settori appare adeguata, ma permane l'esigenza che lo Stato membro dimostri che il settore si trova in "difficoltà"; questo nonostante la nuova proposta Pac sia destinata ad essere notificata come *amber box* (che non richiederebbe nessuna giustificazione), rispetto all'attuale *blue box*, che prevedeva limiti all'aumento della produzione.

Posizione delle Regioni: Rivedere le condizioni per gli aiuti accoppiati, aggiungendo il settore delle patate e svincolando l'erogazione dell'aiuto per tutti i settori da situazioni di difficoltà o di crisi, correlandoli al miglioramento della competitività, sostenibilità o qualità.

Interventi settoriali

In merito ai tipi d'intervento settoriali, la Presidenza ha elaborato suggerimenti che riguardano principalmente la portata e le forme di cooperazione dei cosiddetti "altri settori", che potranno in futuro beneficiare del sostegno dell'Unione (in aggiunta a quelli attualmente previsti dal Regolamento OCM, ovvero ortofrutta, vitivinicolo, apicoltura, luppolo e olio d'oliva).

La Presidenza ha innalzato il limite del 3% dei pagamenti diretti utilizzabili per interventi specifici negli "altri settori" (proposta della Commissione) fino al 5%, ma solo se questo ulteriore 2% viene sottratto dal massimale per gli aiuti accoppiati.

Le delegazioni del Belgio e del Portogallo hanno sostenuto la proposta della Commissione di limitare i finanziamenti per gli interventi settoriali solo alle OP (Organizzazioni di Produttori) riconosciute e non ad altre forme associative, mentre la Presidenza ha aperto anche alle altre forme associative.

Da parte italiana, è stata fatta rilevare la necessità di continuare a lavorare sui testi, in particolare per inserire la possibilità di finanziare l'impianto di nuovi vigneti, che hanno ottenuto l'autorizzazione e completare gli interventi settoriali dell'olio d'oliva, con l'indicazione dei livelli di finanziamento

(fino al 100% nel caso di reimpianti per motivi fitosanitari), nonché la possibilità di trasferimento di risorse dallo sviluppo rurale verso tale intervento.

Posizione delle Regioni: inserire nel settore degli ortofrutticoli i prodotti trasformati e negli altri settori le patate. Inserire per tutti gli interventi settoriali fra i vari tipi di intervento ammissibili quelli collegati agli obiettivi di carattere competitivo.

Prevedere per il settore dell'olio di oliva modalità gradualità di passaggio ai meccanismi dell'OCM ortofrutticola, tra i quali parametri diversi della VPC per il dimensionamento del fondo di esercizio. Sostenere l'implementazione degli interventi per gli "altri settori" attraverso il modello prioritario delle OP e AOP in analogia al modello ortofrutticolo.

Posizione delle Organizzazioni: favorevoli alla proposta di misura alternativa dell'Italia sugli interventi settoriali per l'olio di oliva. Importante mantenere le OCM di settore.

New Delivery modella della PAC

La Commissione europea propone di rendere ammissibile le spese della PAC post 2020 solo in termini di legalità e veridicità delle stesse, ma soprattutto se legate alla generazione di prodotti attesi che contribuiscono ai risultati prefissati dai singoli Stati membri. L'approccio, condivisibile in termini di principio, in quanto in grado di soddisfare di rendere più visibili le diverse politiche, ha però implicazioni pratiche, derivanti dalla proposta tecnica della DG Agri che lo traduce, di fatto, unicamente in oneri amministrativi, con rischio di perdita di fondi assegnati agli Stati membri.

Posizione delle Regioni: evidenziano la necessità di una semplificazione della proposta della Commissione.

Posizione delle Organizzazioni: non definita.

Proposta di regolamento transitorio PAC

Il Commissario Hogan ha presentato al Consiglio del 18 novembre 2019 le proposte di regolamenti transitori per estendere le attuali regole della PAC 2014-2020 fino al 31 dicembre 2021.

La tempistica prevista dalla proposta per la PAC post 2020, presentata dalla Commissione il 1° giugno 2018 (che prevede la trasmissione alla Commissione delle bozze dei Piani strategici nazionali entro il 1° gennaio 2020, loro approvazione entro il 31 dicembre 2020 ed entrata in vigore dal 1° gennaio 2021), è infatti oggi irrealistica, tenuto conto anche dell'andamento del negoziato sul QFP 2021-2027, ed occorre pertanto assicurare il proseguimento della normativa vigente.

Inoltre, nonostante i regolamenti UE relativi alla PAC 2014-2020 (regolamenti n. 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013 e 1308/2013) non abbiano una scadenza temporale, sono necessari alcuni adattamenti, per gestire il passaggio dall'attuale QFP 2014-2020 al QFP 2021-2027, oltre a permettere l'entrata in vigore dei Piani strategici dal 1° gennaio 2022.

Nonostante il negoziato politico, sia sulla PAC che sul QFP, sia ancora in corso, la Commissione ritiene al momento sufficiente un periodo di transizione limitato ad un solo anno.

Il primo regolamento transitorio relativo all'estensione al 2021 della riserva di crisi e della flessibilità tra pilastri seguirà una procedura d'urgenza, per essere approvato entro dicembre 2019, mentre il secondo regolamento transitorio seguirà la procedura legislativa ordinaria (possibilità di

emendamenti sia da parte del Consiglio che del Parlamento europeo), per poi essere pubblicato in Gazzetta ufficiale entro la fine del 2020 (la Commissione si aspetta su tale testo un accordo politico entro l'estate del 2020).

In attesa della definizione del QFP, al fine di fornire certezze giuridiche sulle relative disponibilità finanziarie a livello di Consiglio, nel corso del CSA del 25 novembre 2019 si è convenuto di approvare tale regolamento (proposta n. 580) così come proposto dalla Commissione. Pertanto, la Presidenza finlandese invierà la proposta al Parlamento europeo, che la sottoporrà al voto per l'approvazione in prima lettura entro la fine del 2019.

Per quanto concerne, invece, la seconda proposta di regolamento (n. 581), durante il dibattito in Consiglio del 18 novembre u.s., molte delegazioni hanno chiesto una transizione più lunga, pari ad almeno 2 anni. Altri Paesi chiedono invece di accelerare il processo di convergenza esterna dei pagamenti diretti. Altri hanno evidenziato che il periodo transitorio non dovrebbe bloccare l'ambizione ecologica.

In merito ai **pagamenti diretti**, la proposta PAC post 2020 prevede il mantenimento degli attuali titoli all'aiuto senza una nuova procedura di allocazione.

Il regolamento però modifica i massimali finanziari dei pagamenti diretti per gli anni oltre il 2020, tenendo conto delle proposte della Commissione per il QFP post 2020. L'attuale massimale per l'Italia per il 2020 è pari a 3,704 miliardi di euro, mentre con la proposta della Commissione del QFP 2021-2027 sarebbe di 3,560 miliardi di euro per anno, a partire dal 2021 (-3,9% a prezzi correnti).

In questo contesto, in mancanza di diversi accordi sul QFP, saranno adattati i massimali dei pagamenti diretti e dovranno essere aggiustati i valori medi dei titoli da riserva e dei titoli storici ai nuovi massimali previsti nel QFP 2021-2027, in modo lineare.

Inoltre, si estende oltre il 2020 la possibilità di proseguire il processo di convergenza interna dei titoli e di estendere il sistema SAPS (Sistema semplificato) dei pagamenti diretti.

Sul lato **sviluppo rurale**, per consentire una transizione morbida tra i PSR 2014-2020 e le novità che saranno introdotte dai nuovi Piani Strategici, sono necessari una serie di aggiustamenti, in modo da assicurare il proseguimento degli impegni pluriennali assunti nell'attuale programmazione, ad esempio gli impegni delle misure agro-ambientali per 5 o 7 anni, che si trascineranno anche nella nuova programmazione (Piano strategico).

Inoltre, viene data la possibilità agli Stati Membri di estendere l'attuale programmazione dello sviluppo rurale dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, incluso il LEADER. Di conseguenza, sarà estesa al 31 dicembre 2024 la data ultima per completare le relative spese.

Gli Stati Membri avranno la possibilità di limitare gli impegni da assumere nel 2021 ad un orizzonte temporale di 1-3 anni (in deroga ai 5 anni minimi). Anche il massimale finanziario del FEASR per il 2021 sarà adattato alla proposta di QFP 2021-2027, passando dagli attuali 1,500 miliardi l'anno, a 1,270 miliardi l'anno (-15,4% a prezzi correnti).

In questo contesto, il regolamento n. 1303/2013 continuerà ad applicarsi fino al 31 dicembre 2021 e, di conseguenza, sarà esteso di un anno l'Accordo di Partenariato.

Gli Stati Membri, inoltre, potranno non avvalersi della possibilità di estendere il periodo di programmazione; in tal caso, l'allocazione finanziaria del 2021 potrà essere riportata al periodo 2022-2025.

Le modifiche relative al **regolamento OCM** dovrebbero permettere agli Stati Membri un passaggio morbido tra gli attuali programmi operativi ed i nuovi interventi settoriali. I programmi operativi per l'olio d'oliva sono estesi dal 31 marzo 2021 al 31 dicembre 2021, mentre il programma per il settore vitivinicolo può proseguire fino al 15 ottobre 2023 ed il programma nazionale per l'apicoltura fino al 31 luglio 2022.