



DOVE STA ANDANDO LA PAC

IL PSP DELL'ITALIA 2023-2027
PRIMO ANNO DI APPLICAZIONE





GIUGNO 2024

DOVE STA ANDANDO LA PAC

IL PSP DELL'ITALIA 2023-2027 PRIMO ANNO DI APPLICAZIONE

Il settimo quaderno della serie Dove sta andando la PAC, finanziato dal progetto europeo InfoPAC, è frutto di un gruppo di lavoro coordinato da Felice Adinolfi e Fabrizio De Filippis.

Al gruppo hanno partecipato Alessandro Apolito, Lorenzo Belcapo, Stefano Ciliberti, Teresa Del Giudice, Gianluca Lelli, Stefano Leporati, Selene Lofoco, Andrea Musetti e Luca Palazzoni.



**Cofinanziato
dall'Unione europea**

Cofinanziato dall'Unione europea.

Le opinioni espresse appartengono tuttavia al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea. Né l'Unione europea né l'amministrazione erogatrice possono esserne ritenute responsabili.



INDICE

CAPITOLO 1

Introduzione	9
--------------	---

CAPITOLO 2

<i>Il New Delivery Model: potenzialità e limiti</i>	12
---	----

CAPITOLO 3

La nuova PAC nella percezione degli agricoltori	16
---	----

CAPITOLO 4

I pagamenti diretti e la condizionalità rafforzata	38
--	----

CAPITOLO 5

Il secondo pilastro della PAC a cavallo tra due programmazioni	62
--	----

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

68



ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI

ACA: Agro-Climatico-Ambientali
AFOLU: Agriculture, Forestry and Other Land Use
AGEA: Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura
AKIS: Agricultural Knowledge and Innovation Systems
AOP: Associazioni di Organizzazioni di Produttori
BCAA: Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali
BCE: Banca Centrale Europea
BDN: Banca Dati Nazionale
BISS: Sostegno di Base al Reddito per la Sostenibilità
CD: Coltivatori Diretti
CGO: Criteri di Gestione Obbligatori
CRISS: Sostegno Ridistributivo Complementare al Reddito per la Sostenibilità
CSR: Complemento per lo Sviluppo Rurale
DDD: Dose Definita Giornaliera
DOP: Denominazione di Origine Protetta
DPI: Disciplinari di Produzione Integrata
ESR: Effort Sharing Regulation
FEAGA: Fondo Europeo Agricolo di Garanzia
FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FR: Fondo di Rotazione
IAP: Imprenditore Agricolo Professionale
IG: Indicazione Geografica
IGP: Indicazione Geografica Protetta
LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry
MASAF: Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste
OCM: Organizzazione Comune dei Mercati
OP: Organizzazioni di Produttori
OS: Obiettivo Specifico
PA: Province Autonome
PAN: Piano d'Azione Nazionale
PGRA: Piano Annuale di Gestione del Rischio
PLV: Produzione Lorda Vendibile
PSP: Piano Strategico per la PAC
QFP: Quadro Finanziario Pluriennale
QU.A.L.ITY: Quantification, Additionality, Long-term storage, Sustainability
SAU: Superficie Agricola Utilizzata
SIAN: Sistema Informativo Agricolo Nazionale
SIPA: Sistema Identificazione delle Parcelle Agricole
SM: Stati Membri
SQNBA: Sistema di Qualità Nazionale per il Benessere Animale
SQNPI: Sistema di Qualità Nazionale della Produzione Integrata
UBA: Unità di Bestiame Adulto
UE: Unione Europea
ZVN: Zone Vulnerabili a Nitrati

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE

La politica agricola comune (PAC) ha compiuto 60 anni e questo dimostra come essa sia stata una politica estremamente “resiliente”, capace di sopravvivere alle modifiche profonde del contesto in cui ha operato, nel quadro di una Unione europea passata da 6 a 27 Stati membri. Tale resilienza si deve all’approccio di riforma graduale che ha sempre caratterizzato la PAC lungo la sua pur travagliata evoluzione, attento a conciliare continuità e novità, in tempi e modi compatibili con il lento metabolismo di una politica complessa, frutto di laboriosi compromessi da trovare a livello sovranazionale.

Su questa linea, come ampiamente descritto dalla precedente pubblicazione della collana “Dove sta andando la PAC” del febbraio 2023 (Coldiretti, 2023), la PAC relativa al periodo 2023-2027 accentua la tendenza ad essere una politica sempre meno “agricola” e sempre più “ambientale”. In particolare, dei suoi nove obiettivi specifici solo i seguenti quattro sono rivolti all’agricoltura:

- sostegno del reddito degli agricoltori;
- orientamento al mercato e competitività;
- miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena di valore;
- sostegno ai giovani agricoltori e alla imprenditorialità rurale.

Tutti gli altri obiettivi sono molto più generali e riguardano cibo, clima, ambiente, aree rurali, risorse naturali. Inoltre, va ricordato come all’impianto della proposta iniziale (giugno 2018) che già prevedeva questa modifica di obiettivi, si è poi aggiunta l’ulteriore spinta “ambientalista” del *Green Deal* (Commissione europea, 2019) e delle strategie *Farm to Fork* e Biodiversità (Commissione europea, 2020a e 2020b).

Il processo di gestazione e di avvio della nuova PAC è stato particolarmente lungo, molto più lungo che nelle esperienze passate, a causa di vari fattori: le elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019 e la successiva entrata in carica di una nuova Commissione nel dicembre 2019, i negoziati conseguenti all’uscita del Regno Unito dalla UE, i ritardi nell’accordo del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, nonché l’irrompere sulla scena della richiamata svolta ambientalista, con l’annuncio del *Green Deal* e delle strategie *From Farm to Fork* e per la Biodiversità, che ha reso ancora più complessi i negoziati¹.

Finalmente, il 14 dicembre 2022 la Commissione europea ha concluso la fase di approvazione dei 28 piani strategici (uno per ciascun paese dell’UE e due per il Belgio) della nuova PAC che è iniziata il 1° gennaio 2023. Il pacchetto legislativo della riforma ha come fulcro il regolamento sui piani strategici, che dà corpo al nuovo modello di attuazione e di governance della PAC (*New Delivery Model*, che viene descritto nel capitolo 2) e, soprattutto, una nuova architettura ambientale (di cui si parla nel capitolo 4).

Il 31 dicembre 2021 l’Italia ha sottoposto alla Commissione la proposta del proprio piano strategico della PAC 2023-2027. In seguito alle osservazioni ricevute dalla Commissione ha presentato una versione rivista il 15 novembre 2022, approvata il 2 dicembre 2022.

La dotazione finanziaria complessiva della PAC per tutti i 27 Stati membri nel periodo 2023-2027 è pari a 270 miliardi

1 Il ritardo nella approvazione della nuova PAC ha reso necessario adottare un regolamento che ha prorogato l’applicazione delle vecchie regole fino al 31 dicembre 2022: Regolamento (UE) 2020/2220 del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022.

di euro di fonte UE, che con i co-finanziamenti nazionali arriverà a 307 miliardi di euro. In questo ambito, la fetta spettante all'Italia è di quasi 37 miliardi di euro di fonte UE (oltre 28 miliardi di fonte UE più 8,5 miliardi di cofinanziamento nazionale).

Ma le turbolenze riguardanti la PAC non sono finite con la sua approvazione e con il suo varo, perché verso la fine del primo anno di attuazione è scoppiata in Europa la cosiddetta “protesta dei trattori” (innescata, in Francia e in Germania dalla abolizione delle esenzioni fiscali sui carburanti agricoli e dal conseguente aumento dei prezzi); e la PAC – a torto o a ragione – è stata messa sotto accusa come politica che non riesce a risolvere, o addirittura aggrava, i problemi degli agricoltori.

Il malessere degli agricoltori ha le sue buone ragioni, riconducibili all'incertezza e alla scarsa redditività dell'attività agricola, stretta tra costi troppo alti e prezzi volatili e poco remunerativi, aggravata dai tanti vincoli da rispettare e dalla pesante burocrazia che ostacola l'accesso al sostegno pubblico (De Filippis, 2024). Si tratta, in particolare, di vincoli e burocrazia che gli agricoltori hanno avvertito soprattutto in conseguenza della svolta ambientale della nuova PAC, avvenuta in modo maldestro, contraddittorio e particolarmente indigesto per gli agricoltori, che hanno percepito la PAC come una politica più complessa, meno generosa e quasi “nemica”, proprio sul fronte dei vincoli ambientali.

A questo si aggiungono le lamentele – più che comprensibili – circa il duplice effetto negativo di una normativa ambientale molto più rigorosa rispetto al resto del mondo, applicata in assenza di reciprocità (Divulga, 2022). Un tema rilevante, che giustifica la richiesta d'inserire negli accordi commerciali le cosiddette “clausole a specchio”: ossia clausole volte a garantire che i prodotti importati dall'UE soddisfino requisiti ambientali sanitari, di benessere animale o fitosanitari analoghi a quelli imposti ai produttori europei².

In questo contesto turbolento, aggravato dalle incertezze che comunque si associano all'avvio di una nuova politica, il primo anno di attuazione dei Piani Strategici nazionali della PAC (PSP) ha evidenziato la necessità di adeguamenti significativi per garantire un'attuazione efficace e ridurre gli oneri burocratici, ampiamente segnalata alle istituzioni comunitarie dall'azione messa in campo dalle principali associazioni agricole, prime tra tutte Coldiretti.

Il 15 marzo 2024 la Commissione europea ha proposto una serie di modifiche al Regolamento (UE) 2021/2115 sui PSP, anche in risposta alle proteste degli agricoltori. Le modifiche, approvate rapidamente, mirano a ridurre gli oneri amministrativi e a garantire agli Stati membri la flessibilità necessaria per adeguare l'attuazione della PAC alle mutate esigenze degli agricoltori, pur mantenendo l'orientamento generale verso un'agricoltura sostenibile. Su questa linea, il 14 maggio 2024 è stato approvato il Regolamento (UE) 2024/1468, contenente alcune modifiche mirate a semplificare i meccanismi della PAC, con particolare riferimento alla condizionalità rafforzata e ai relativi controlli e sanzioni. Tra le modifiche significative figurano l'alleggerimento di alcuni vincoli legati ad impegni di carattere ambientale contenuti all'interno della cosiddetta condizionalità rafforzata. In particolare, all'interno della BCAA7, la possibilità di assolvere all'obbligo di rotazione delle colture anche con la diversificazione colturale, nonché l'eliminazione del requisito del 4% di terreni a riposo (di fatto espunto dalla BCAA8 e riproposto, come impegno volontario, all'interno dell'eco-schema 5).

Più in dettaglio, l'Italia, tramite il MASAF sta lavorando a un decreto che recepisce tali modifiche, con la loro applicazione retroattiva al 1° gennaio 2024. I punti specifici toccati dal decreto in questione sono i seguenti (Comegna, 2024):

- alleggerimento dei vincoli ambientali tramite la modifica della BCAA7 (rotazione) e l'eliminazione della BCAA8 (4% dei seminativi ad aree ed elementi non produttivi);
- estensione e modifica dell'eco-schema 5 tramite l'inserimento di due livelli di pagamento, il primo livello che ripren-

² Su questo fronte, oltre all'aumento dei vincoli e dei costi e la conseguente riduzione della competitività dell'agricoltura europea, va ricordato il paradosso del cosiddetto *carbon leakage*: ossia il fatto che vincoli ambientali asimmetrici tra UE e resto del mondo possono produrre il risultato di far aumentare, anziché ridurre, le emissioni a livello globale, a causa dello spostamento di parte delle produzioni europee, rese meno competitive dai vincoli ambientali, in Paesi dove la regolamentazione ambientale è più lasca e dove esse inquinano di più.

de ed adatta l'ormai ex impegno a) della BCAA8 e il secondo livello che va a modificare leggermente il precedente eco-schema 5 per seminativi e arboree;

- estensione dell'elenco delle colture da rinnovo utili per consentire l'avvicendamento colturale previsto dall'eco-schema 4 – Sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento;
- esenzione dai controlli sulla condizionalità rafforzata per i piccoli agricoltori (sotto i 10 ettari);
- semplificazione dei controlli sulla condizionalità per i beneficiari di misure dei precedenti PSR;
- esenzioni specifiche e deroghe annuali per la condizionalità rafforzata nei territori colpiti da disagi ambientali o da attacchi di fauna selvatica;
- ulteriore proroga del termine per presentare la domanda unica PAC, al fine di consentire l'assorbimento delle modifiche introdotte a tutto il mondo agricolo.

Questo è quanto è stato fatto per rispondere alle esigenze di breve-medio termine emerse nel primo anno di applicazione, e forse qualche altro ritocco alla PAC 2023-2027 sarà ancora possibile in corso d'opera. Tuttavia, considerando la lunghezza del processo decisionale dell'UE ed essendo in presenza di istituzioni comunitarie in scadenza che torneranno ad essere operative non prima di fine 2024, appare evidente che una revisione rivolta a correggere in modo significativo l'approccio con cui è stata impostata la transizione ecologica dell'agricoltura riguarderà la PAC successiva al 2027. In particolare, la sfida sarà quella di proporre una transizione ecologica con una strategia integrata e partecipata, elaborata "insieme" agli agricoltori, senza pretendere di calare su di essi – come è stato maldestramente fatto con l'applicazione del *Green deal* – un pacchetto di vincoli scritto dal Commissario per l'Ambiente.

Saranno, inoltre, determinanti le scelte che riguarderanno il prossimo quadro finanziario dell'UE. In questa programmazione è stato solo grazie alle risorse straordinarie messe in campo dal programma di ripresa e resilienza, seguito alla pandemia, che il budget destinato alla PAC è rimasto nominalmente circa pari a quello della precedente programmazione (2014-2020). L'obiettivo di promuovere un'agricoltura sostenibile non solo dal punto di vista ambientale, ma anche sociale ed economico e allo stesso tempo capace di contribuire in modo significativo all'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari – ritornato in cima all'agenda politica internazionale con lo spirare dei nuovi venti di guerra – richiede risorse adeguate, certamente superiori a quelle attuali.

Nel contesto descritto e in continuità con quanto fatto in passato, questa pubblicazione della collana "Dove sta andando la PAC" intende descrivere e valutare tempestivamente il primo anno di attuazione della nuova PAC 2023-2027, anche per trarre qualche riflessione utile per definire una posizione italiana da portare sui tavoli dove – presumibilmente nel corso della primavera 2025 – si inizierà a negoziare le politiche europee successive al 2027.

CAPITOLO 2

IL NEW DELIVERY MODEL: POTENZIALITÀ E LIMITI

2.1 Introduzione

La programmazione della PAC 2023-2027 rappresenta un passaggio di forte cambiamento in termini di visione e di modalità di attuazione. Nel giugno 2018, la Commissione europea ha presentato le proposte legislative della futura PAC aventi come obiettivo quello di rendere l'intervento pubblico europeo più adeguato alle grandi sfide che l'agricoltura e la società nel suo complesso avevano davanti (Pulina, 2018).

Una delle principali innovazioni per il nuovo periodo di programmazione è stato il *New Delivery Model* (NDM), ossia una diversa struttura di governance del piano di interventi basata su due pilastri principali: l'implementazione di un unico Piano Strategico Nazionale della PAC (PSP) per ogni Stato membro e lo sviluppo di un approccio basato sui risultati ottenuti dall'impianto previsto (Cagliero et al. 2021, Commissione europea, 2018). In particolare, i PSP implementati a livello nazionale dovrebbero permettere una maggiore aderenza delle strategie progettate alle diverse realtà territoriali, economiche e sociali, mettendo insieme le finalità e gli strumenti dei due pilastri della PAC.

Gli obiettivi strategici sui quali il PSP è stato strutturato sono nove, raggruppati in tre categorie, economica, ambientale e sociale, e un obiettivo trasversale focalizzato sullo scambio di conoscenza e sull'innovazione.

Migliorare la redditività delle aziende agricole e la creazione di un sistema di sostegno più equo per gli agricoltori ha rappresentato uno dei fini principali nella elaborazione del piano, perseguito attraverso un riequilibrio nell'allocazione delle risorse dei pagamenti diretti, il sostegno accoppiato per comparti produttivi con maggiori difficoltà e gli interventi per la gestione del rischio.

Il supporto al miglioramento della sostenibilità ambientale permea, invece, tutto il piano, anche se viene declinato, in modo specifico, attraverso una profonda riformulazione della architettura verde: questa comprende, nel I pilastro, le misure obbligatorie della condizionalità rafforzata prevista quale requisito per accedere ai pagamenti diretti ed ai 5 eco-schemi nazionali che gli agricoltori possono scegliere su base volontaria; nel II pilastro, 35 interventi agro-climatico-ambientali, anche questi volontari. Infine, una ulteriore novità introdotta dal PSP è la cosiddetta condizionalità sociale, che subordina i pagamenti della PAC al rispetto di norme sulle condizioni di impiego dei lavoratori agricoli, inclusa la salute e la sicurezza sul lavoro.

Il presupposto del nuovo impianto è quello di fornire maggiore libertà agli Stati membri nel programmare e prendere decisioni riguardo i temi affrontati nella PAC, seguendo le reali esigenze interne al paese. La redazione di un testo unico che tenesse conto dell'intero territorio nazionale e delle sue diverse esigenze è stata una sfida particolarmente ardua nei paesi, come l'Italia, in cui le deleghe agricole e l'implementazione della PAC sono in larga misura demandate alle istituzioni regionali. La complessità del lavoro è stata dovuta alle tante realtà che coesistono nell'agricoltura, nell'economia e nella struttura sociale di un unico Stato, in modo particolare in Italia, e produrre una sintesi capace di rappresentare la variabilità delle condizioni interne non è stato facile (Giacardi et al., 2021; Manzoni et al., 2022). In ogni caso, sebbene sia dato ampio spazio di manovra agli Stati membri, il monitoraggio e la valutazione delle strategie adottate restano comunque di competenza della Unione europea.

Dopo un lungo periodo di gestazione, con la Decisione di Esecuzione della Commissione del 2.12.2022, è stata approvata la versione definitiva del Piano Strategico (PSP) 2023-2027 dell'Italia, presentata a Bruxelles il 15 novembre 2022. La fase di concertazione che è stata necessaria per redigere un unico Piano Strategico è stata particolarmente lunga e complessa per il capitolo dello sviluppo rurale, dove sono state coinvolte le Regioni e le Province autonome, gli Enti

vigilati, la Rete Rurale Nazionale e il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF). In termini di governance del programma, il MASAF rappresenta, per questa programmazione, l'autorità di gestione del PSP e coordinerà le Regioni che, come Autorità di gestione regionali, avranno l'onere di programmare e attuare gli interventi di sviluppo rurale.

Tale approccio, che, per la prima volta, sintetizza in un unico documento di programmazione tutti gli interventi della PAC, è rivolto anche a favorire, in una visione sistemica, la transizione ecologica del settore agricolo in un quadro di sostenibilità, equità, competitività, resilienza, diversificazione e digitalizzazione (Finco et al., 2020; Vecchio et al., 2020).

In sintesi, il PSP italiano ha previsto 173 interventi, comprendenti i pagamenti diretti, gli interventi settoriali e gli interventi per lo sviluppo rurale, con una dotazione finanziaria complessiva pari a circa 37 miliardi di euro per il periodo 2023-2027.

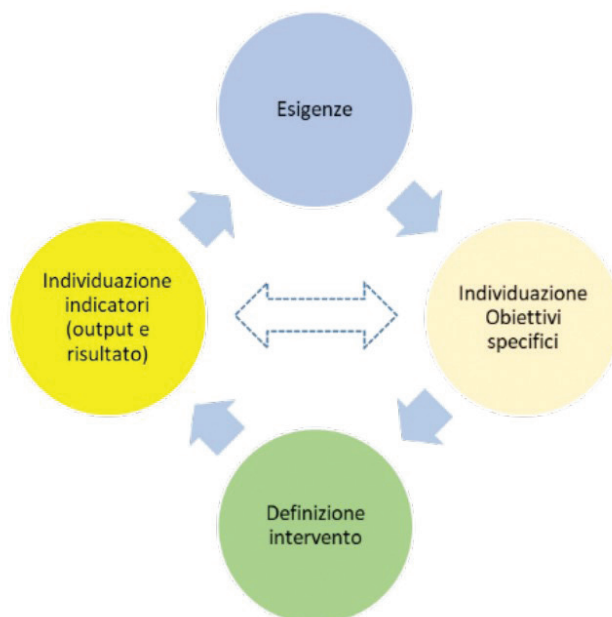
2.2 Il New Delivery Model: criticità e attività di monitoraggio

Il *New Delivery Model* si propone come modello innovativo basato su obiettivi condivisi a livello europeo ma con la gestione delle attività e la definizione delle strategie realizzate a livello nazionale. Allo stato attuale, dopo solo un anno di applicazione della nuova PAC, partita il 1° gennaio 2023, non sono ancora chiare le problematiche che potrebbero essere associate al nuovo approccio nella fase della sua implementazione operativa. La frammentazione del controllo, diviso fra Regioni, Ministero e Unione europea, potrebbe essa stessa costituire un elemento di preoccupazione, giacché il coordinamento potrebbe essere influenzato, a livello interno, dalle diversità tra le Regioni italiane e, a livello europeo, dalle diversità fra i vari Stati membri. Inoltre, data la natura innovativa del *New Delivery Model*, anche il metodo di monitoraggio, di valutazione e gli indicatori adottati potrebbero essere motivo di incertezza. (Sotte, 2021).

Per la PAC 2023-2027 la procedura di monitoraggio viene descritta nel Titolo VII del Regolamento (UE) 2021/2115, dove viene riportato il Quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (PMEF - *Performance Monitoring and Evaluation Framework*) che verrà applicato a tutti gli strumenti (Cagliero et al., 2022). Il monitoraggio avrà il compito di misurare le prestazioni dei piani, utilizzando le diverse tipologie di indicatori comuni previsti: 1) indicatori di contesto; 2) indicatori di output; 3) indicatori di risultato; 4) indicatori di impatto. A completare il modello di valutazione vi è la definizione, in fase di programmazione, di valori target annuali della spesa che si prevede di erogare.

Un elemento positivo del *New Delivery Model* è l'opportunità concessa agli Stati membri di analizzare le esigenze interne e formulare piani nazionali mirati alla risoluzione delle difficoltà reali, una soluzione estremamente flessibile rispetto al passato. Infatti, come è possibile osservare nella figura 2.1, ogni Stato membro ha rilevato le esigenze interne, ha connesso queste con gli obiettivi specifici della PAC 2023-2027, ha definito l'intervento ritagliandolo sulla propria realtà e, infine, ha individuato gli indicatori con i quali l'intervento stesso sarebbe stato poi monitorato.

Figura 2.1 – Definizione degli interventi e degli indicatori per il monitoraggio nel NDM



Fonte: Rete Rurale Nazionale

Va sottolineato, inoltre, che il monitoraggio è basato non solo sulla spesa, e quindi sugli aspetti economici e fiscali, ma anche sulle performance ottenute, il che dovrebbe contribuire a una maggiore accettazione da parte della società europea nei confronti della PAC, politica che assorbe ancora una parte significativa del bilancio europeo. Il monitoraggio dei risultati raggiunti o non raggiunti, permette la facile individuazione delle difficoltà dei singoli interventi implementati così da renderne possibile una eventuale revisione.

Seguendo quanto previsto dai Regolamenti di attuazione, dopo il primo anno di applicazione del PSP 2023-2027, l'Italia ha prodotto il primo report annuale sull'efficacia dell'attuazione (*Annual performance report* – APR; Pierangeli et al., 2024). Quanto esposto nell'APR, anche se relativo solo al 2023, fornisce alcune interessanti informazioni qualitative e quantitative attraverso dati finanziari e indicatori di output e di risultato (AGEA, 2024).

Seguendo quanto previsto dal *New Delivery Model*, il report riporta i risultati 2023 a partire dal 1° gennaio 2023 fino al 15 ottobre 2023 e descrive l'attuazione del PSP, non solo in termini di spesa realizzata per gli interventi previsti (circa 173), ma anche in relazione agli avanzamenti ottenuti per gli obiettivi, così come declinati nel Piano. Il modello, come previsto dalla nuova attuazione, si basa sulle reali prestazioni ottenute attraverso gli indicatori di risultato che ogni Stato ha scelto per tradurre in termini quantitativi gli impatti dei diversi interventi, discutendo anche le eventuali criticità emerse.

Dal punto di vista prettamente finanziario, il report di monitoraggio realizzato per il 2023, avendo come limite temporale il 15 ottobre, non considera la gran parte dei pagamenti per il Primo e per il Secondo pilastro della PAC effettuati sempre nel 2023 ma dopo il termine indicato. Tale situazione rende difficile, quindi, esprimere un parere complessivo sulla spesa del 2023. Tuttavia, anche grazie agli indicatori, è possibile sottolineare alcune criticità (AGEA, 2024).

La prima riguarda gli indicatori relativi a quanto previsto per il settore vitivinicolo e ortofrutticolo. I risultati ottenuti indicano che tali elementi di valutazione richiedono un adeguamento nei valori di riferimento.

Per quanto riguarda i pagamenti diretti, questi hanno fatto registrare risultati positivi, ad eccezione di alcuni interventi come, ad esempio, il sostegno accoppiato per alcuni seminativi. Inoltre, come ampiamente descritto nel capitolo 4, per tale forma di sostegno si è anche verificato un cambiamento della distribuzione che ha visto migliorare la posizione di



DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027
Primo anno di applicazione

alcune Regioni e di alcune produzioni caratteristiche del Sud Italia, con un incremento dell'adozione di pratiche sostenibili su coltivazioni erbacee e arboree.

Anche gli interventi previsti nel capitolo dello sviluppo rurale hanno mostrato alcune criticità. In modo particolare, queste sono dovute all'eccessivo dettaglio previsto che è stato alla base della richiesta di moltissimi emendamenti. Inoltre, un altro elemento di criticità è stato la disomogeneità e il diverso numero degli indicatori scelti dalle Regioni, che rende difficile la realizzazione del monitoraggio complessivo.

Infine, per il II pilastro un'altra problematica è la coesistenza, per il 2024/2025, della programmazione 2014-2022 in chiusura e di quella attuale, cosa che andrà attentamente monitorata. Molti dubbi rimangono ancora sulle regole che potrebbero guidare un potenziale futuro disimpegno (AGEA, 2024). Infatti, tale azione dovrebbe avvenire, per quanto indicato nella normativa, a livello nazionale. Non sono chiari gli effetti sulle diverse Regioni che presenteranno una performance di spesa e di risultati diversa.

CAPITOLO 3

LA NUOVA PAC NELLA PERCEZIONE DEGLI AGRICOLTORI

Come illustrato nel presente rapporto, la nuova PAC 2023-2027 mostra notevoli differenze rispetto a quella della precedente programmazione. Tali cambiamenti si rilevano nel disegno generale della politica con il *New Delivery Model* e soprattutto nelle maggiori ambizioni ambientali della nuova architettura verde. La conseguenza è un'augmentata complessità amministrativa, strettamente collegata alla maggiore ampiezza e selettività del potenziale ventaglio di interventi di cui la singola azienda può essere beneficiaria anche in maniera contemporanea.

Al fine di rilevare le opinioni degli agricoltori italiani sulla nuova PAC dopo il primo anno di attuazione, è stato effettuato un sondaggio, somministrando un questionario articolato in sei aree informative:

- caratteristiche strutturali dell'azienda;
- caratteristiche socio-demografiche dell'imprenditore;
- situazione economica dell'azienda e le aspettative dell'imprenditore;
- grado di conoscenza dell'intervistato relativo alla PAC 2023-2027 e la partecipazione ad interventi del piano stesso;
- effetti della nuova politica sugli aspetti amministrativi;
- efficacia economica della PAC quale strategia di sostegno all'attività agricola.

Il questionario è stato somministrato online a un campione di agricoltori italiani, soci di Coldiretti, che, seppure statisticamente non significativo, offre, per numerosità e articolazione, uno spaccato dell'agricoltura italiana di elevato valore interpretativo.

3.1 Le aziende e gli imprenditori: caratteristiche strutturali e socio-economiche

Le interviste utili sono state 2.413. Il 66% del campione risulta composto da agricoltori che svolgono regolarmente e prevalentemente l'attività agricola (nel seguito indicati come "agricoltori prevalenti"), il 19,7% sono pensionati in attività, il 14,5% sono agricoltori part-time. Riguardo alle caratteristiche degli imprenditori, il 79% sono uomini ed il 21% donne.

La tabella 3.1 riassume la suddivisione delle aziende del campione per le diverse classi di ampiezza, che risultano tutte sufficientemente rappresentate.

Tabella 3.1 – Aziende del campione per classe di ampiezza (%)

Classe di ampiezza (ha)	Aziende (%)
0 - 5	23,0
5 - 10	19,1
10 - 20	20,8
20 - 50	21,2
oltre 50	15,9

Riguardo ai settori di attività, la tabella 3.2 mostra come il campione presenti aziende con produzioni diverse e con la presenza di attività connesse, agriturismo in particolare.

Tabella 3.2 – Aziende del campione per settore di attività (%)

Principale settore di attività	Classe di ampiezza (ha)				
	0 - 5	5 - 10	10 - 20	20 - 50	oltre 50
agriturismo	14,6	22,9	19,8	19,8	22,9
arboricoltura/silvicoltura	17,7	29,3	20,4	17,7	15,0
bovini da carne	6,4	15,0	15,4	34,6	28,6
bovini da latte	2,6	9,5	20,0	30,0	37,9
cerealicoltura, riso	9,1	14,3	20,6	30,4	25,6
foraggi, prato, pascolo	11,5	16,7	21,8	27,1	22,9
frutticoltura	31,8	20,1	24,6	18,3	5,2
leguminose	7,9	7,3	17,9	29,1	37,7
olivicoltura	25,2	24,7	22,3	17,5	10,3
orticoltura	26,2	21,3	21,3	18,0	13,1
seminativi	12,9	16,5	23,7	25,9	21,0
viticoltura	30,2	25,3	22,4	14,8	7,2
altro allevamento	19,9	17,3	20,4	23,0	19,5
altra coltivazione	46,2	22,6	17,2	8,6	5,4
altro	23,9	18,2	14,2	24,4	19,3

Circa il 77,3% delle aziende intervistate usa manodopera familiare in maniera esclusiva (56,2%) o prevalente (21,1%). La restante parte usa anche manodopera extra-familiare e salariati (tabella 3.3)

Tabella 3.3 – Aziende del campione per tipologia di manodopera aziendale (%)

Manodopera aziendale	Aziende (%)
con sola manodopera familiare	56,2
con manodopera familiare prevalente	21,1
con manodopera extra-familiare prevalente	10,7
conduzione con salariati e/o compartecipati	6,4
altre forme	2,9
preferisco non rispondere	2,7

Dal punto di vista geografico, gli intervistati sono distribuiti in tutte le Regioni e, coerentemente con la distribuzione delle aziende agricole, risultano maggiormente concentrati in Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto (tabella 3.4).

Tabella 3.4 – Aziende del campione per localizzazione geografica (%)

Regione sede dell'azienda	Aziende (%)
Abruzzo	2,7
Basilicata	1,4
Calabria	1,5
Campania	1,8
Emilia-Romagna	13,8
Friuli Venezia Giulia	5,3
Lazio	2,6
Liguria	0,9
Lombardia	12,1
Marche	3,6
Molise	0,9
Piemonte	12,8
Puglia	5,6
Sardegna	2,2
Sicilia	2,8
Toscana	6,2
Trentino-Alto Adige	5,1
Umbria	2,1
Valle d'Aosta	0,8
Veneto	15,8

Allo stesso modo, gli imprenditori agricoli del campione sono maggiormente concentrati nelle fasce di età più avanzate, con il 24% di intervistati di età inferiore o uguale a 44 anni (tabella 3.5).

Tabella 3.5 – Intervistati divisi per classe di età (%)

Classe di età (anni)	Rispondenti (%)
18 - 24	0,7
25 - 34	8,1
35 - 44	15,4
45 - 54	24,0
55 - 64	31,5
65 - 75	15,8
oltre 75	4,5

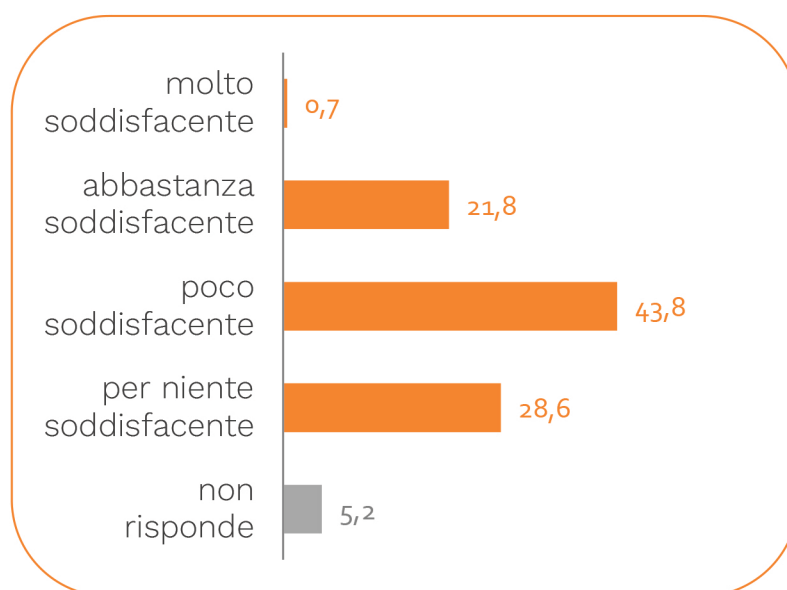
Riguardo al titolo di studio, la tabella 3.6 mostra che il 40% circa degli intervistati possiede il diploma, il 18% un diploma professionale, il 14,8% la laurea, il 20% la licenza media inferiore. Solo il 3% non ha un titolo di studio o possiede la sola licenza elementare.

Tabella 3.6 – Intervistati per titolo di studio (%)

Titolo di studio	Rispondenti (%)
elementare/privo di titolo	3,0
media inferiore	20,4
diploma di scuola professionale	17,9
diploma	40,0
università in corso/nessuna laurea conseguita	0,7
laurea	14,8
titolo post laurea	3,2

3.2 La situazione economica e le aspettative

La valutazione, espressa dagli agricoltori sulla situazione economica della propria azienda, rivela che la maggior parte degli intervistati (43,8%) la ritiene poco soddisfacente, valore che raggiunge il 72,4% se si considera anche la percentuale di quelli che si dichiarano “per niente soddisfatti” (grafico 3.1). Solo il 21,8% esprime una valutazione non completamente negativa e meno dell'1% si ritiene molto soddisfatto.

Grafico 3.1 – Valutazione sulla situazione economica dell'azienda (%)


DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione



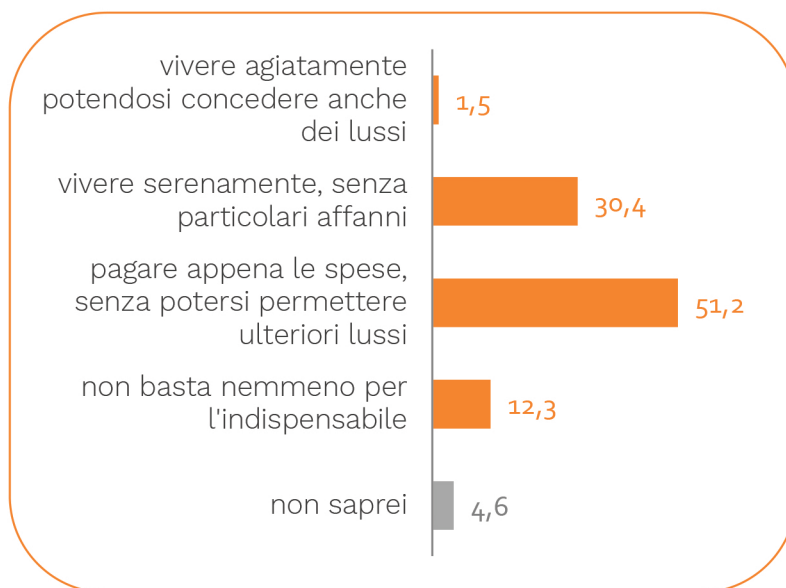
Considerando la valutazione espressa dagli agricoltori prevalenti rispetto a quella degli altri (part-time e pensionati), si rileva che i primi hanno una visione più ottimistica che interessa il 68% degli intervistati (soddisfacente molto, abbastanza e poco), mentre nel secondo gruppo solo il 62% esprime la stessa valutazione.

Facendo riferimento, invece, alle aspettative, il 45% degli intervistati dichiara di aspettarsi una sostanziale stabilità della situazione economica per il prossimo anno, il 29%, invece, pensa ad un peggioramento. Tali percentuali, se confrontate con il giudizio degli imprenditori sulla performance economica aziendale degli ultimi 12 mesi, rivelano un timido clima di ottimismo.

Confrontando le aspettative degli agricoltori prevalenti con quelle della restante parte del campione, si evince che in questo caso sono gli imprenditori part-time e i pensionati ad avere una visione più ottimistica, con il 59% degli intervistati che dichiara o una stabilità o un miglioramento della situazione nel futuro, mentre l'incidenza per il primo gruppo scende al 50%.

A completare l'opinione degli agricoltori sulla propria condizione economica, vi è il grado di soddisfacimento rispetto alle possibilità offerte dal reddito che producono (grafico 3.2). Circa la metà degli intervistati dichiara di avere un reddito che permette solo la copertura delle spese mentre il 30,4% può vivere serenamente. Solo un piccolissimo segmento del campione dichiara di poter vivere agiatamente, mentre il 12,3% ritiene che il reddito non copra neanche l'indispensabile.

Grafico 3.2 – Reddito familiare e consumi (%)



Tale distribuzione è simile per le aziende con una dimensione fino a 20 ettari. Per le realtà più ampie, dai 20 ai 50 ettari e oltre i 50 ettari, l'incidenza degli imprenditori maggiormente soddisfatti aumenta, arrivando, per la categoria con maggiore SAU, al 36% (vivere serenamente) e al 2,9% (vivere agiatamente). Volendo approfondire tali aspetti riguardo all'età degli imprenditori e alla localizzazione aziendale per macroaree geografiche, i risultati restituiscono spunti interessanti (tabella 3.7). Sia per classi di età che per aree geografiche, il segmento più rappresentato è quello che dichiara una disponibilità di reddito appena sufficiente per le spese. In dettaglio, gli imprenditori di età 18-34 anni e maggiori di 65 anni presentano percentuali maggiori (rispettivamente 33,3% e 35,6%) nella classe per la quale la disponibilità economica permette una vita serena (tabella 3.7).

Tabella 3.7 – Reddito e condizioni di vita (% aziende)

Reddito e condizioni di vita	Classe di età (anni)					Macroarea				
	18 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64	oltre 65	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole
vivere agiatamente	0,5	2,2	0,9	1,7	1,8	1,6	1,2	1,4	1,8	2,5
vivere serenamente	33,3	26,7	32,8	26,1	35,6	28,6	33,8	30,3	24,0	30,6
pagare appena le spese	51,2	56,1	49,6	54,0	45,2	55,4	48,1	48,6	54,5	52,9
non basta per l'indispensabile	11,3	12,9	12,6	12,9	10,8	10,3	12,3	13,1	16,2	9,1
non saprei	3,8	2,2	4,1	5,3	6,5	4,2	4,6	6,6	3,6	5,0

Il dato meno incoraggiante è quello relativo alle classi 35-44 anni e 55-64, per le quali le quote di imprenditori con una disponibilità economica insufficiente a far fronte all'indispensabile sono più alte (per entrambi 12,9%) e si riduce il segmento che dichiara di poter vivere serenamente (26,7% e 26,1%). Riguardo alle aree geografiche, il Sud si caratterizza per i risultati peggiori, con la più alta percentuale di redditi non sufficienti neanche per l'indispensabile (16,2%) e con l'incidenza minore di chi dichiara di poter, invece, vivere serenamente (24%).

Al fine di caratterizzare meglio le difficoltà che influenzano negativamente la gestione aziendale e le aspettative degli imprenditori, è stato indagato il peso che diverse problematiche hanno sull'attività degli attori coinvolti. Come è possibile osservare nella tabella 3.8, sul campione intervistato, l'aumento dei costi (55%), lo scarso peso del settore agricolo nella filiera (36,5%), la burocrazia (35,3%) e la concorrenza di produzioni straniere (34,3%) rappresentano le problematiche principali.

Tabella 3.8 – Problemi rilevanti per il settore agricolo (% aziende)

Principali problemi del settore agricolo italiano	Superficie (ha)					Classe di età (anni)				
	0 - 5	5 - 10	10 - 20	20 - 50	oltre 50	18 - 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64	oltre 65
burocrazia amministrativa	37,1	35,9	30,7	34,1	39,8	36,2	36,4	36,3	35,1	33,3
accesso al credito	5,0	4,8	6,8	5,7	7,0	14,1	8,1	5,9	4,6	2,2
scarso peso all'interno della filiera	30,8	36,3	37,6	39,5	39,3	43,2	36,4	35,6	38,2	31,9
concorrenza delle produzioni straniere	27,2	30,2	35,3	40,9	39,6	35,2	33,4	37,7	33,1	32,5
mananza di manodopera	9,5	10,2	11,6	8,2	12,5	10,8	11,9	10,5	9,3	10,0
aumento dei costi	57,7	55,9	55,4	54,8	52,9	51,6	57,7	53,5	56,1	56,9
preferisco non rispondere	4,9	2,4	3,6	1,2	0,3	0,5	1,3	1,9	2,5	5,5

il più importante

il secondo per importanza

Considerando le aziende divise in base alla superficie, il peso della burocrazia amministrativa rappresenta la seconda problematica per importanza sia per le aziende 0-5 ettari sia per quelle oltre i 50 ettari. È lecito attendersi che le motivazioni alla base di tale similitudine siano diverse e, per questo, andrebbero mitigate con strategie differenziate. In dettaglio, per le piccole realtà produttive potrebbe essere necessario un accompagnamento orientato alla gestione amministrativa di base dell'azienda, mentre per le grandi una maggiore semplificazione delle norme cogenti ma anche di quelle volontarie. Per le aziende medie (5-10 e 10-20 ettari), la seconda problematica rilevante è il peso ridotto dell'agricoltura nella filiera. Tale difficoltà appare in linea con le strategie del segmento aziendale considerato, maggiormente orientate al mercato, che coinvolgono attori a valle di una filiera più lunga. Per la classe 20-50 ettari, caratterizzata da realtà molto spesso presenti nei mercati internazionali, la concorrenza in scenari competitivi esteri è un problema rilevante.

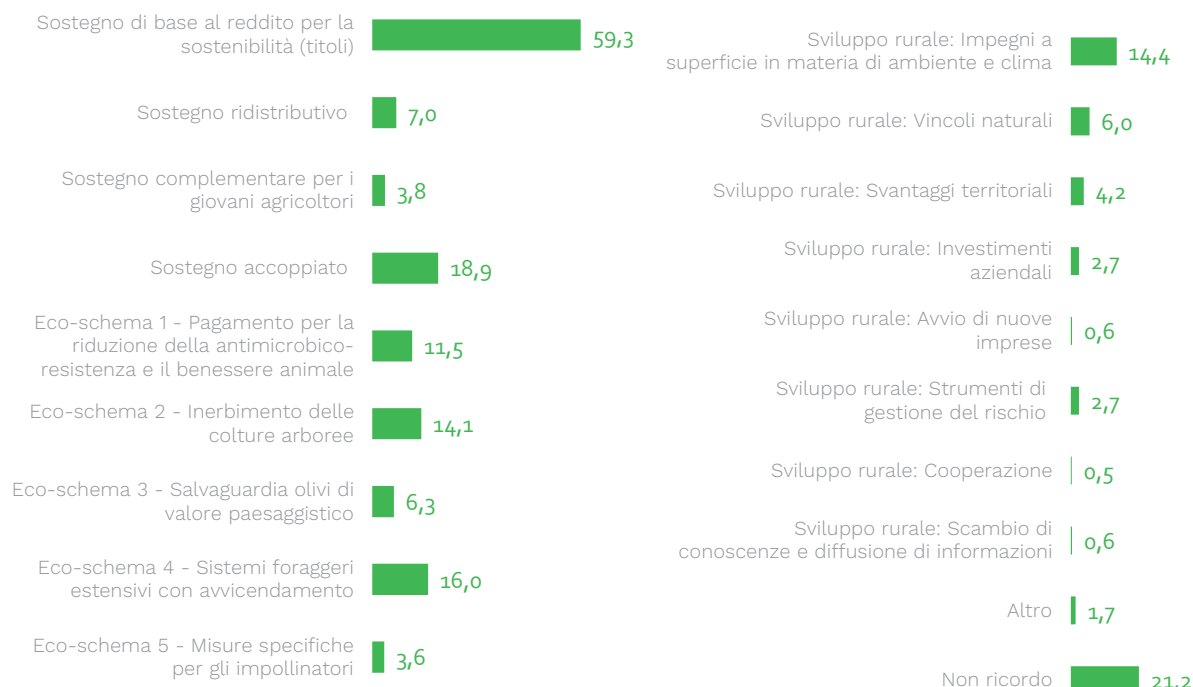
Le difficoltà percepite sono state analizzate anche in base alle classi di età dell'imprenditore (tabella 3.8). Anche in questo caso l'aumento dei costi rimane al primo posto, ma al secondo posto lo scarso peso del settore nella filiera si conferma come problema trasversale, rilevante soprattutto per i giovani (43,2%).

La valutazione è stata operata anche in riferimento alla distribuzione tra imprenditori prevalenti e part-time/pensionati. I primi dichiarano come problematica più importante, in linea con il campione, l'aumento dei costi, mentre a seguire vi è lo scarso peso del settore e la burocrazia. Il secondo gruppo, invece, mette al secondo posto la concorrenza da parte delle produzioni straniere.

3.3 Il livello di conoscenza della PAC 2023-2027 e l'accesso ai suoi interventi

Riguardo alla conoscenza che gli intervistati hanno della PAC 2023-2027, l'87% circa dichiara di essere abbastanza informato. La percentuale minore si registra nel caso delle aziende di piccole dimensioni (0-5 ettari), dove tale incidenza scende al 71% ma rimane comunque elevata. Aspetto positivo è che ben il 90% degli imprenditori giovani (18-34 anni) ha dichiarato di conoscere la nuova PAC. L'incidenza è ovviamente alta tra coloro che hanno presentato domanda unica per il sostegno PAC: si tratta dell'87% degli intervistati, ma tale valore medio scende al 62,4% nel caso delle aziende più piccole (0-5 ettari) e sale al 91% nel caso di imprenditori più giovani (18-34 anni). Riguardo alle motivazioni di chi non ha presentato la domanda, il 42,6% dichiara di non possedere i requisiti, il 22% la mancanza di una reale convenienza, il 13% difficoltà burocratiche, mentre solo il 7% incolpa la mancanza di informazioni. Analizzando le motivazioni per gli imprenditori prevalenti e part-time/pensionati, emerge che, per i primi, il 36% di chi non ha presentato domanda non ha i requisiti, mentre il 26% ha ritenuto elevate le difficoltà di applicazione. Nel caso dell'altro segmento di agricoltori, il 51,6% di chi non ha presentato domanda dichiara di non avere i requisiti, mentre il 16,4% ha ritenuto troppo alte le difficoltà. Le domande presentate hanno riguardato sia interventi del I che del II pilastro della PAC 2023-2027. In particolare, nel I pilastro il sostegno di base degli aiuti diretti è quello maggiormente richiesto (59,3%), seguito dall'accoppiato (18,9%) e dal ridistributivo (7%) (grafico 3.3). Al sostegno complementare ai giovani va solo il 3,8% delle domande. Fra gli eco-schemi, l'eco-schema 4 - Sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento sembrerebbe quello maggiormente richiesto, seguito dall'eco-schema 2 - Inerbimento delle colture arboree (14,1%) e dall'eco-schema 1 - Pagamento per la riduzione della antimicrobico-resistenza e il benessere animale (11,5%). L'eco-schema 3 - Salvaguardia olivi di valore paesaggistico e l'eco-schema 5 - Misure specifiche per gli impollinatori ottengono minori adesioni (grafico 3.3).

Grafico 3.3 – Interventi per i quali è stata presentata domanda di finanziamento (%)



Per quanto riguarda il II pilastro, dedicato allo sviluppo rurale, l'incidenza maggiore delle domande di finanziamento è relativa agli impegni a superficie in materia di ambiente (14,4%), che completano il mix di interventi della cosiddetta architettura verde. La scarsa rappresentatività delle altre tipologie di strumenti è anche dovuta al fatto che, nella fase iniziale di avanzamento della PAC 2023-2027, molti interventi dello sviluppo rurale non erano ancora operativi.

3.4 Gli aspetti amministrativi della PAC 2023-2027

Le domande di finanziamento del 2023, per il 90%, non hanno dato vita a segnalazioni di errore o di necessità di modifica. Ad un'analisi più dettagliata per comparto produttivo, si rileva che tale percentuale scende all'81% nel caso di agriturismo e arriva, invece, al 95% nel caso della viticoltura.

In sintesi, il 27,2% degli intervistati dichiara un livello di difficoltà della presentazione della domanda non valutabile né in maniera positiva né negativa, un 23% dichiara invece una certa difficoltà, solo il 31% ritiene che questa procedura burocratica sia semplice (grafico 3.4). Infine, circa il 18,4% degli intervistati non ha un'opinione relativa ai livelli di complicazione della domanda PAC.

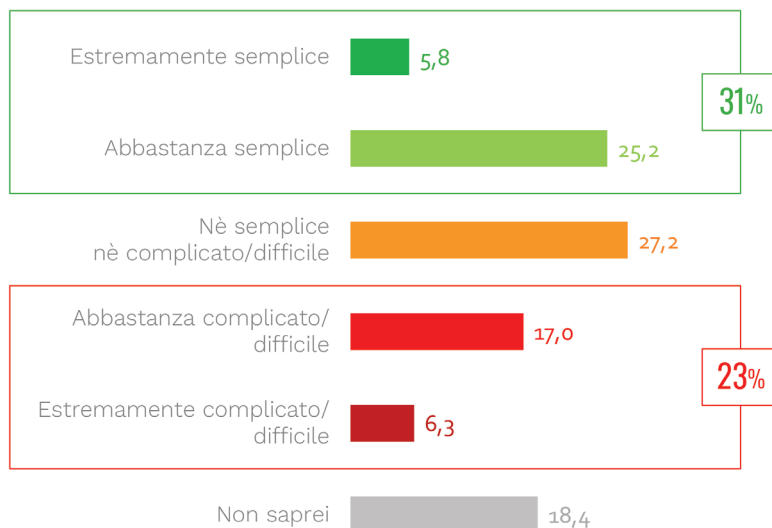
DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione



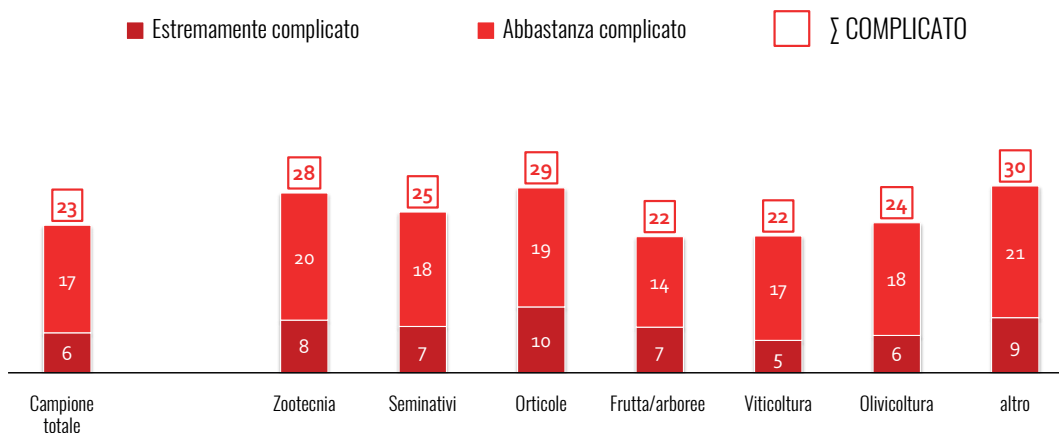
Grafico 3.4 – Difficoltà nella presentazione della domanda PAC (% aziende)



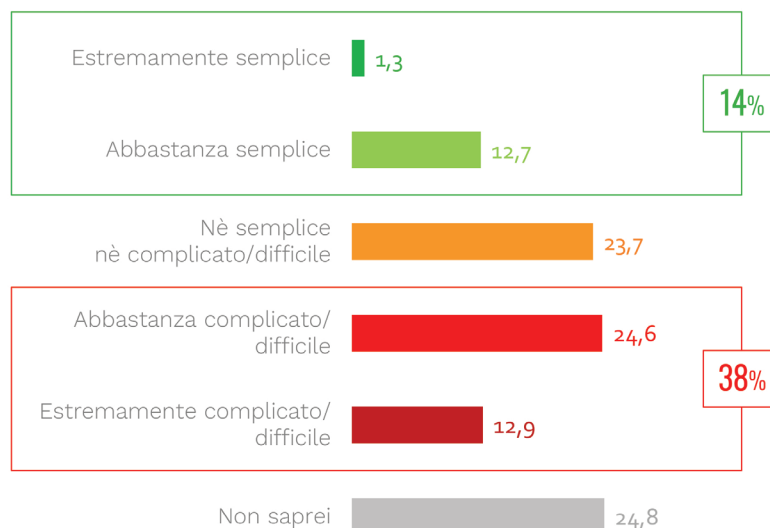
Tale semplicità è massima per le piccole aziende (45% degli intervistati) e, invece, minima per le realtà produttive con più di 50 ettari. Nel caso dell'età dell'imprenditore, i giovani (18-34 anni) non trovano particolari difficoltà presentando l'incidenza maggiore (39%) per la valutazione "né semplice/né complicato", ma presentano anche l'incidenza minore delle valutazioni positive (21%). Nel gruppo degli imprenditori prevalenti, il 27% ritiene semplice la presentazione della domanda. Tale percentuale sale al 39% per gli agricoltori part-time e pensionati, forse anche perché essi ricorrono maggiormente ad un accompagnamento negli aspetti burocratici.

Un'analisi focalizzata sui diversi settori produttivi (grafico 3.5), evidenzia che a fronte di un'incidenza media sul campione totale del 23% di aziende che hanno trovato complicata la presentazione della domanda, il comparto zootecnico registra una percentuale del 28%, seguito dal comparto orticole con il 29% e da altri comparti con il 30%. Gli altri ambiti produttivi presentano valori minori.

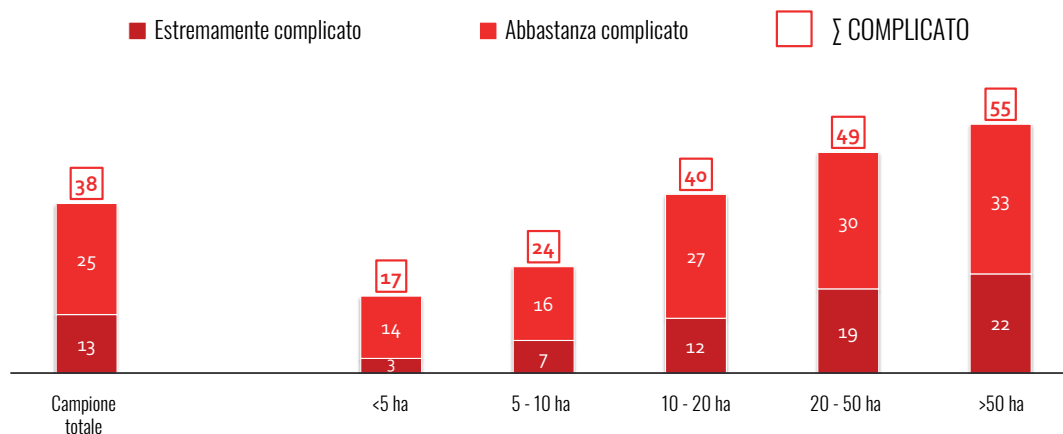
Grafico 3.5 – Difficoltà della domanda PAC per comparto produttivo (% aziende)



Analizzando con maggior dettaglio le problematiche relative ai diversi impegni, nel caso della condizionalità, il 38% del campione dichiara di trovare complicato tale aspetto e solo il 14% ritiene agevole il rispetto delle norme (grafico 3.6). Il 24,8% degli intervistati non esprime un'opinione.

Grafico 3.6 – Livello di complicazione della condizionalità (% aziende)


Il livello di complicazione varia molto in base alle dimensioni aziendali. Come mostra il grafico 3.7, l'incidenza di imprenditori che trovano complicato il rispetto degli impegni relativi alla condizionalità va da un minimo del 17% per le aziende molto piccole (0-5 ettari) ad un massimo del 55% per le aziende che superano i 50 ettari.

Grafico 3.7 – Livello di complicazione della condizionalità per classe di ampiezza (% aziende)


La differenziazione nel livello di difficoltà per l'implementazione degli impegni connessi alla condizionalità varia anche fra i comparti produttivi. Come riportato nel grafico 3.8, il comparto zootecnico mostra l'incidenza più alta di imprenditori che trovano difficoltà (44%), seguito dalle ortive con il 42% e dai seminativi con il 40%. Gli altri ambiti produttivi presentano percentuali uguali o inferiori a quella del campione nel suo complesso.

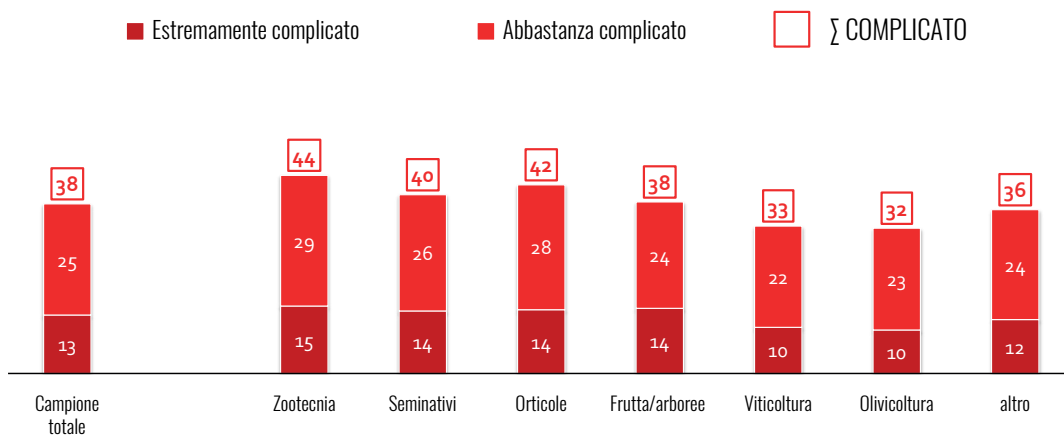
DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione

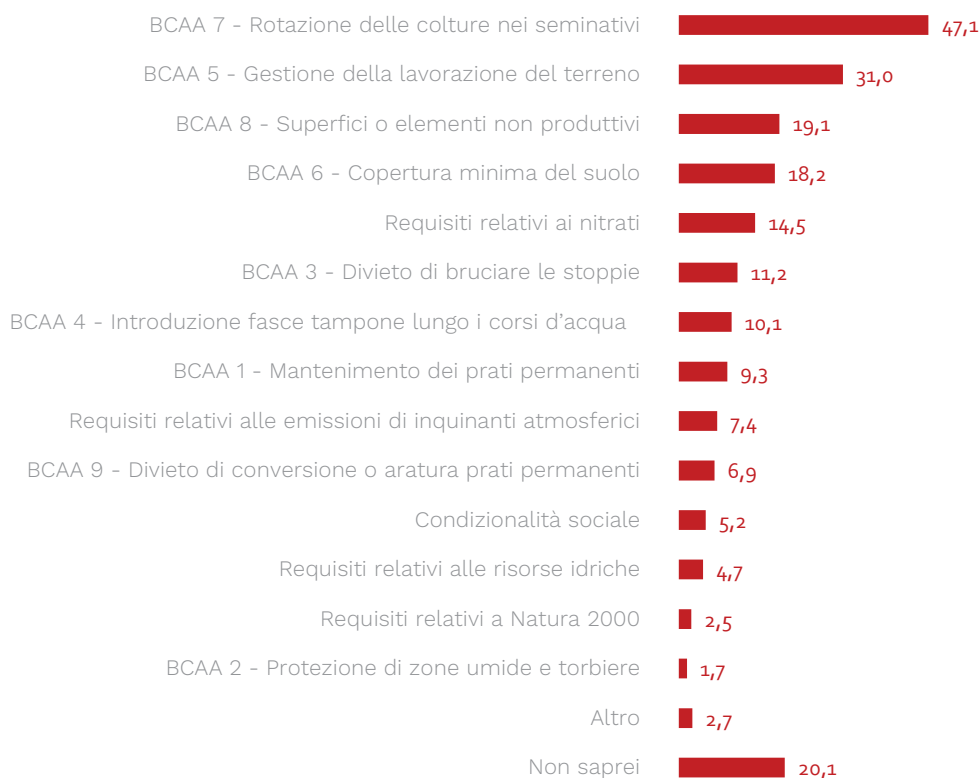


Grafico 3.8 – Livello di complicazione della condizionalità per comparto produttivo (% aziende)



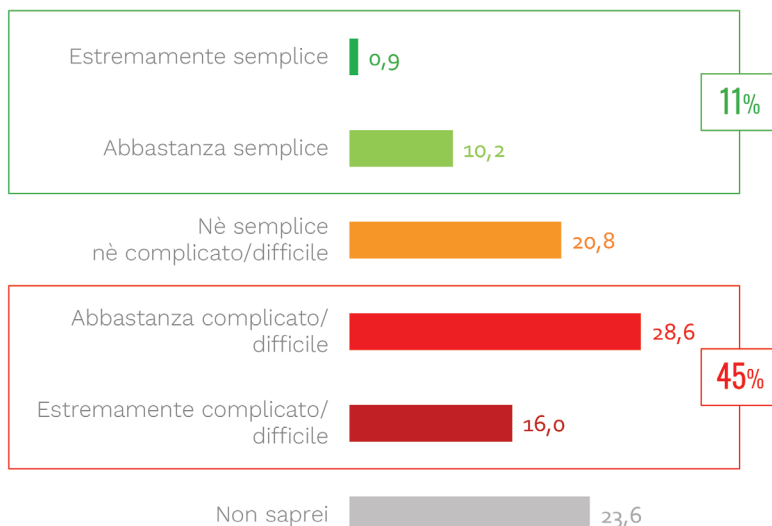
Analizzando le difficoltà incontrate nella presentazione della domanda, i risultati indicano la BCAA7 – Rotazione delle colture nei seminativi come la buona pratica che ha dato maggiori problemi (47% degli intervistati) (grafico 3.9). In seconda posizione vi è la BCAA5 – Gestione della lavorazione del terreno con il 31% degli intervistati. Gli altri impegni presentano percentuali minori. Va anche sottolineato che quanto rilevato circa la difficoltà percepita relativa alla BCAA7 e alla BCAA8, nonostante l'attenuazione delle relative norme introdotte per il 2023, rappresenta un indicatore di come la maggiore complicazione tecnica ed amministrativa degli impegni influenzi comunque la percezione, da parte degli agricoltori, dei diversi elementi di questa PAC.

Grafico 3.9 – Difficoltà delle diverse norme sulla condizionalità (% aziende)



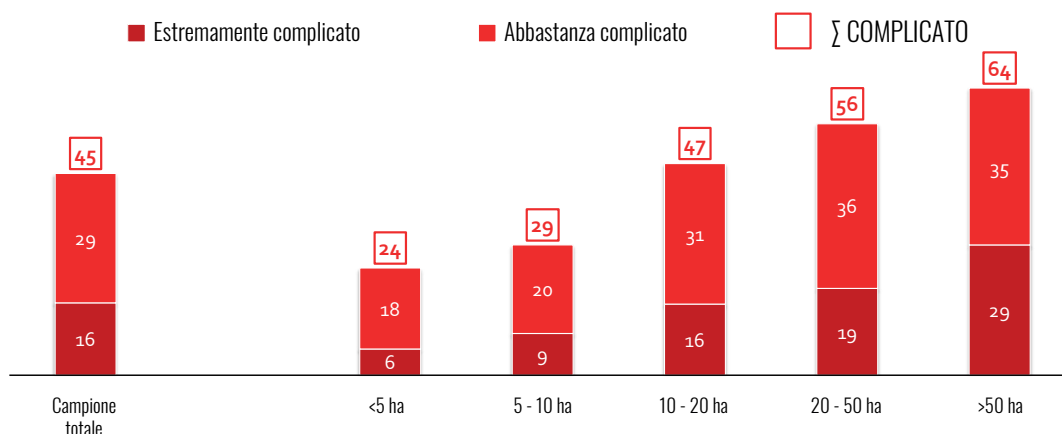
Uguale analisi può essere fatta nel caso degli eco-schemi. Il grafico 3.10 mostra che solo l'11% degli imprenditori dichiara di considerarli strumenti di semplice applicazione. Il 20,8% considera gli eco-schemi né semplici né complicati, mentre ben il 45% li considera complicati. Il 23,6%, infine, non ha ancora una chiara valutazione dei livelli di difficoltà.

Grafico 3.10 – Difficoltà di applicazione degli eco-schemi (% aziende)

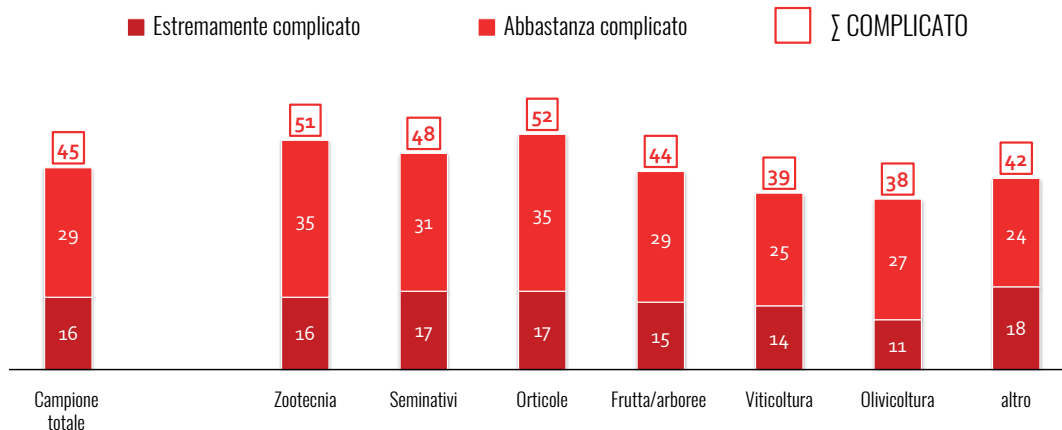


Anche in questo caso, come accaduto per le norme sulla condizionalità, la complicazione varia per dimensione aziendale (grafico 3.11). Solo il 24% delle aziende piccole (0-5 ettari) trova difficoltà nell'applicazione degli eco-schemi. Tale incidenza aumenta proporzionalmente alla dimensione aziendale e raggiunge il 64% nel gruppo delle aziende che superano i 50 ettari.

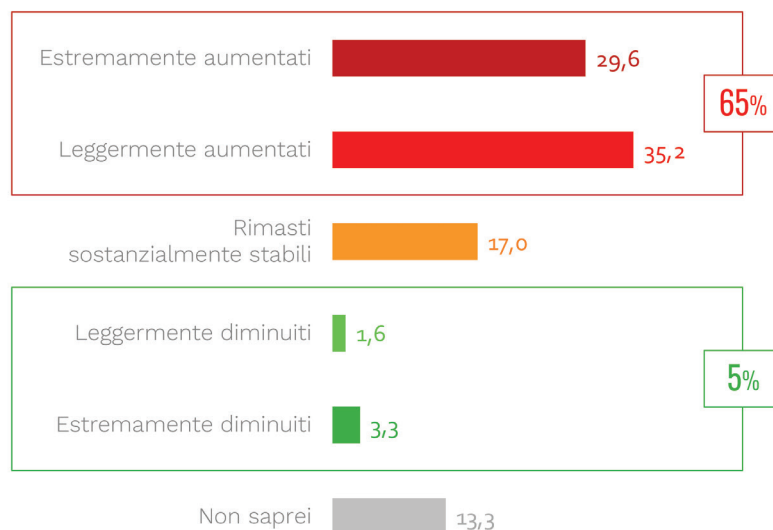
Grafico 3.11 – Difficoltà di applicazione degli eco-schemi per classe di ampiezza (% aziende)



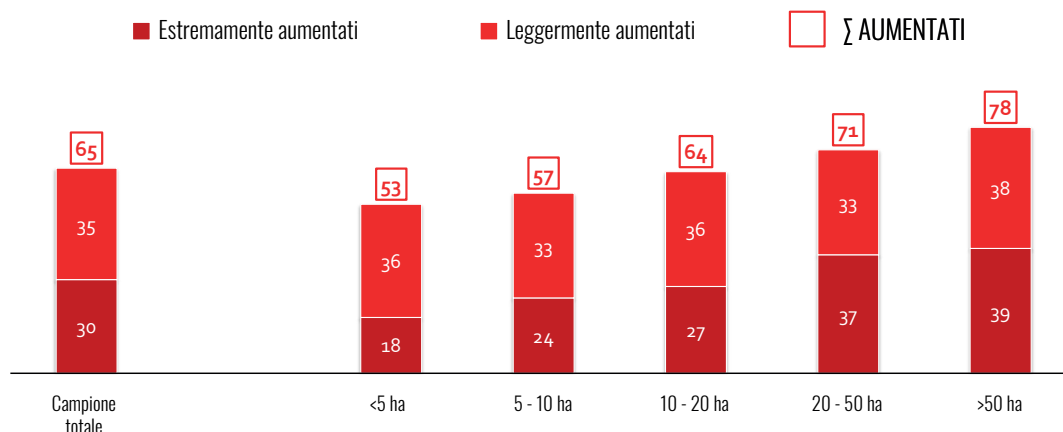
Tale diversità di percezione della difficoltà è riscontrabile anche per i diversi comparti produttivi. Nel grafico 3.12 è possibile osservare come i comparti orticolo e zootecnico presentino le incidenze maggiori (rispettivamente 52% e 51%) degli intervistati che trovano complicata l'applicazione degli eco-schemi. Ad un livello inferiore si collocano i seminativi (48%) e il comparto frutticolo (44%), con percentuali che decrescono ulteriormente per gli altri.

Grafico 3.12 – Difficoltà di applicazione degli eco-schemi per comparto produttivo (% aziende)

A fronte delle difficoltà dichiarate dagli intervistati per i diversi interventi, è apparso rilevante indagare anche la percezione degli oneri connessi all'accesso ai pagamenti diretti. Come riportato nel grafico 3.13, il 65% del campione ritiene che questi siano aumentati, solo il 5% li considera diminuiti mentre il 17% stabili.

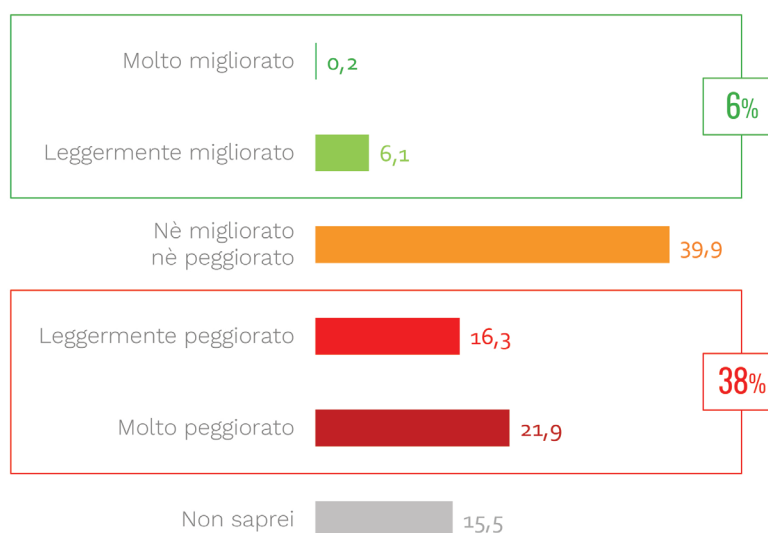
Grafico 3.13 – Oneri per l'accesso ai pagamenti diretti (% aziende)

Anche in questo caso si osserva una forte variabilità fra le diverse classi di ampiezza aziendali. Nel grafico 3.14, infatti, la percentuale di agricoltori che dichiara aumentati gli oneri per l'accesso ai pagamenti diretti varia dal 53% per le piccole aziende (0-5 ettari) al 78% per le aziende con dimensione maggiore di 50 ettari. Non si osserva, invece, una rilevante diversità fra quanto accade nei diversi comparti produttivi.

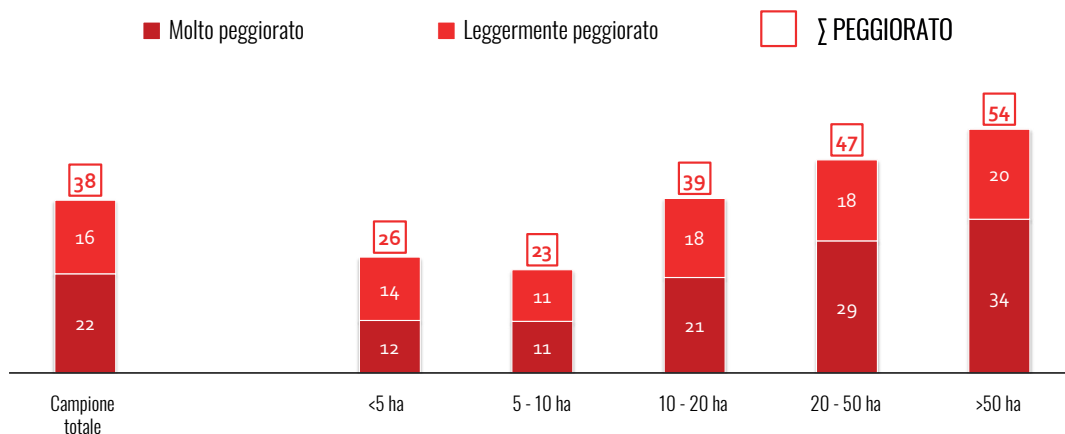
Grafico 3.14 – Oneri per l'accesso ai pagamenti diretti per classe di ampiezza (% aziende)


3.5 La percezione dell'efficacia della PAC

Un aspetto molto sentito dagli agricoltori è quello del miglioramento della loro posizione all'interno della filiera. I risultati dell'analisi rivelano che solo il 6% degli agricoltori ha dichiarato di avvertire un miglioramento della posizione nella filiera di riferimento dovuto alla PAC. Il 38% vede peggiorato tale elemento strategico e il 40% circa non vede alcun cambiamento (grafico 3.15).

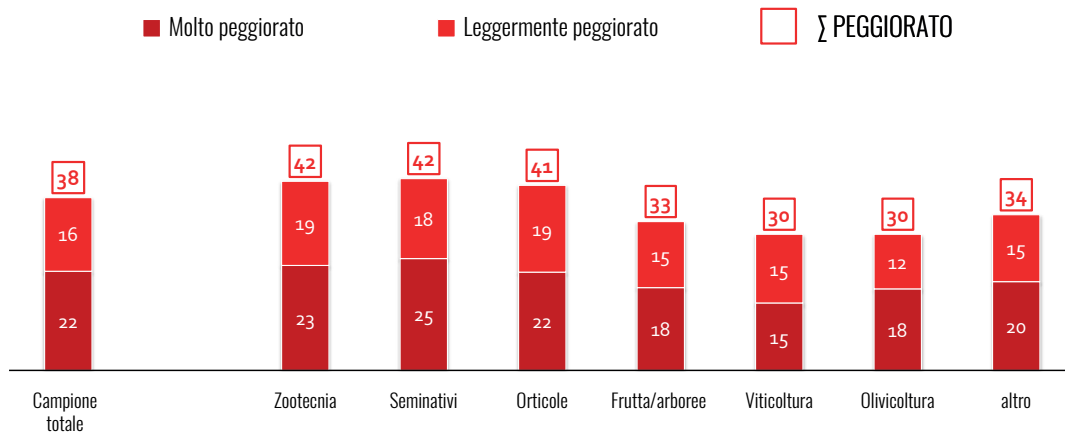
Grafico 3.15 – Posizionamento dell'agricoltura all'interno della filiera (% aziende)


La valutazione del posizionamento dell'agricoltura varia in misura significativa fra le diverse classi di ampiezza delle aziende. Come riportato nel grafico 3.16, all'aumentare della dimensione aziendale, l'incidenza degli agricoltori che valuta come peggiorato il posizionamento del settore primario aumenta notevolmente, arrivando a rappresentare più della metà degli intervistati (54%) nella classe di più grande ampiezza.

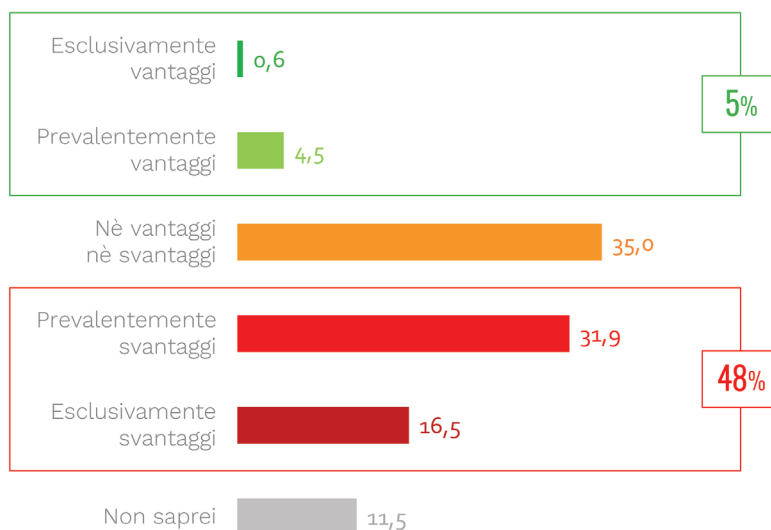
Grafico 3.16 – Posizionamento dell'agricoltura all'interno della filiera per classe di ampiezza (% aziende)

Osservazioni simili si possono fare per i settori produttivi (grafico 3.17).

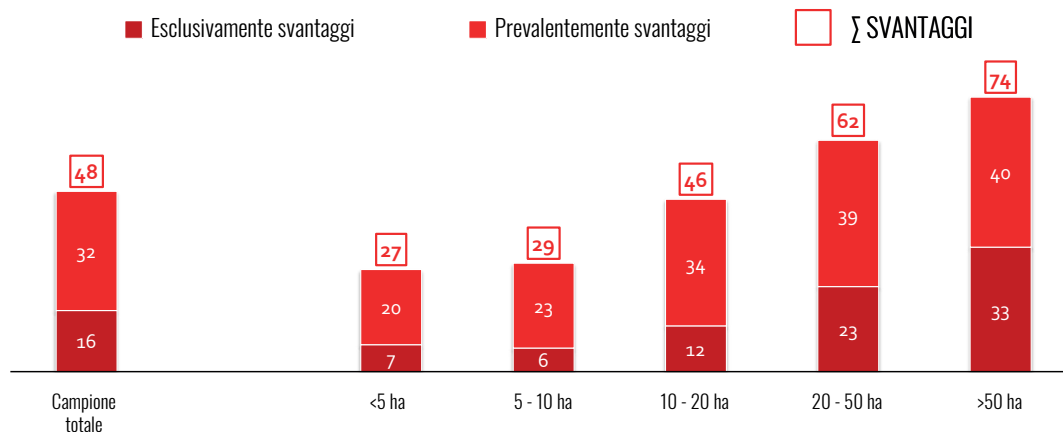
Come per altri ambiti di approfondimento, le aziende che dichiarano un peggioramento sono quelle del comparto zootecnico, dei seminativi e delle orticole (rispettivamente 42%, 42% e 41%). Più confortante è la bassa incidenza di aziende con una visione negativa nei settori della viticoltura (30%) e, soprattutto, dell'olivicoltura (30%) (grafico 3.17).

Grafico 3.17 – Posizionamento dell'agricoltura all'interno della filiera per comparto produttivo (% aziende)

Al fine di avere un indicatore sintetico della valutazione degli agricoltori nei confronti della PAC 2023-2027, è stato richiesto agli intervistati un giudizio complessivo del piano di interventi in termini di bilancio fra vantaggi e svantaggi. Solo per il 5% del campione la valutazione pende a favore delle ricadute positive, mentre il 48% dichiara una presenza di svantaggi nettamente superiore alle ricadute positive. Il 35%, infine, ha una valutazione neutra rispetto alla PAC (grafico 3.18).

Grafico 3.18 – Vantaggi e svantaggi della nuova PAC (% aziende)


La valutazione degli effetti negativi peggiora all'aumentare della dimensione fisica dell'azienda. Mentre le classi minori (0-5 ettari e 5-10 ettari) presentano meno del 30% di imprenditori con una valutazione negativa, la classe maggiore mostra un 74% delle aziende che dichiarano una netta prevalenza degli svantaggi (grafico 3.19).

Grafico 3.19 – Vantaggi e svantaggi della nuova PAC per classe di ampiezza (% aziende)


Riguardo ai settori produttivi, anche in questo caso zootecnia (52%), seminativi (55%) e orticoli (46%) sono quelli dove si raccolgono le maggiori critiche sull'efficacia della nuova PAC (grafico 3.20).

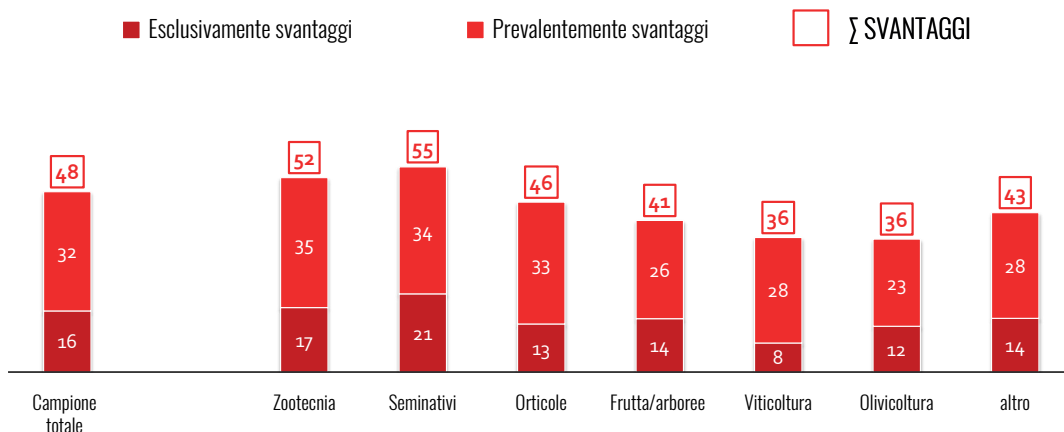
DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione



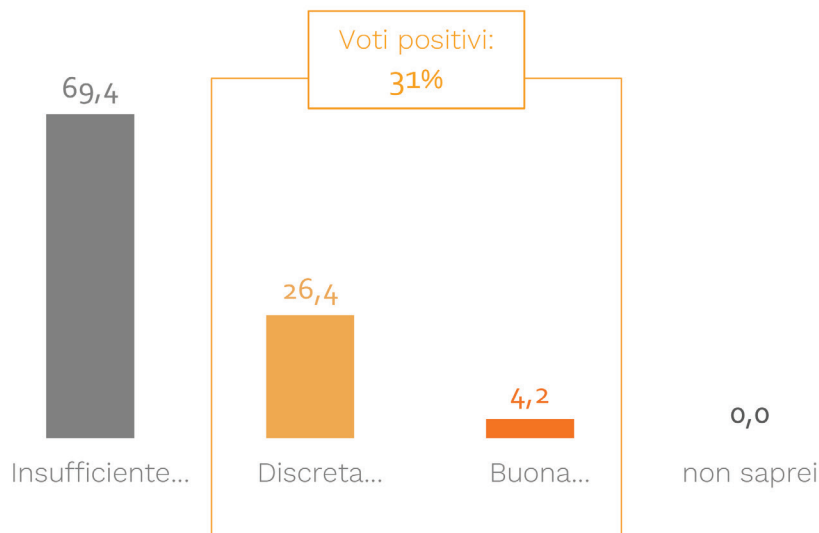
Grafico 3.20 – Vantaggi e svantaggi della nuova PAC per comparto produttivo (% aziende)



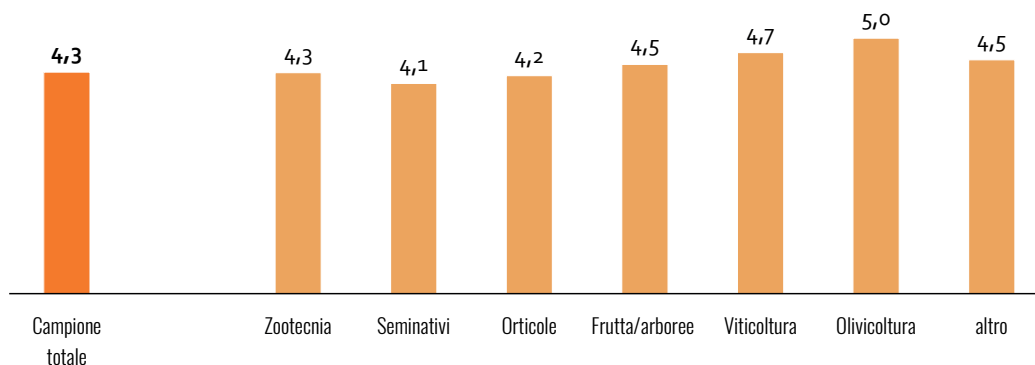
Al fine di sintetizzare il giudizio degli intervistati, è stato chiesto di valutare complessivamente la PAC 2023-2027, utilizzando una scala da 1 a 10, dove 1 = pessima e 10 = eccellente.

Come è possibile rilevare nel grafico 3.21, il 69,4% degli intervistati ha valutato insufficiente la PAC 2023-2027, con votazione compresa fra 1 e 5. Solo il 31% del campione ha dato un giudizio positivo (26,4% valutazione Discreta, 4,2% Buona). La valutazione media del campione è stata pari a 4,3.

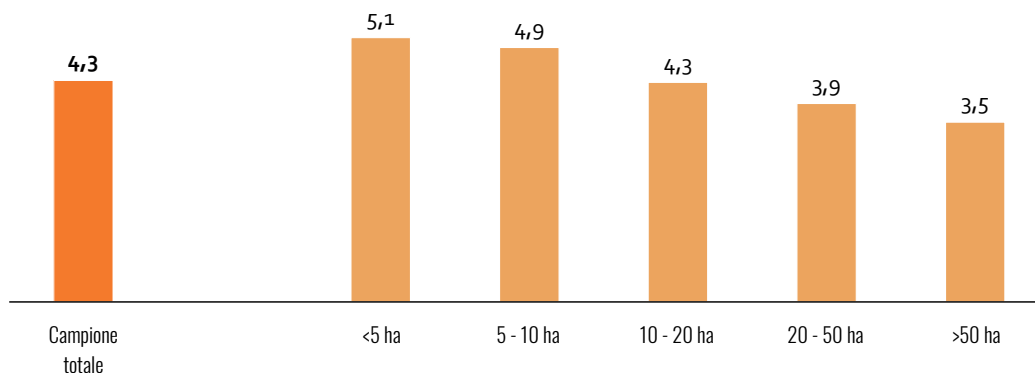
Grafico 3.21 – Giudizio complessivo sulla nuova PAC (scala da 1 a 10) (% aziende).



In riferimento ai comparti produttivi (grafico 3.22) – coerentemente con quanto già emerso – quelli in cui gli agricoltori valutano meglio la nuova PAC sono la viticultura (4,7) e l'olivicoltura (5,0), mentre nella zootecnia (4,3), nei seminativi (4,1) e nelle orticole (4,2) prevale una valutazione peggiore.

Grafico 3.22 – Giudizio complessivo sulla nuova PAC (scala da 1 a 10) per comparto produttivo (% aziende)


Se analizzata in base alle dimensioni aziendali, la valutazione complessiva della PAC 2023-2027 mostra risultati migliori nelle piccole aziende (0-5 ettari e 5-10 ettari) e peggiore (3,5) nelle aziende che superano i 50 ettari (grafico 3.23).

Grafico 3.23 – Giudizio complessivo sulla nuova PAC (scala da 1 a 10) per classe di ampiezza (% aziende)


Infine, è sembrato utile rilevare la percezione degli agricoltori rispetto al peso degli aiuti PAC sul reddito aziendale. A riguardo, il grafico 3.24 mostra che il 40,2% degli agricoltori dichiara che la PAC ha un'incidenza sul reddito aziendale minore del 10%, mentre il valore medio è pari al 21%. Va sottolineato che la valutazione non è basata su dati, ma rileva solo l'opinione degli intervistati. Tuttavia, poiché alcuni studi (Frascarelli et al., 2021) relativi alla programmazione 2014-2022 indicano un peso dei pagamenti diretti sul reddito aziendale del 23,7%, il valore medio indicato dagli intervistati sembra del tutto ragionevole. Il fatto che sia leggermente più basso potrebbe essere dovuto anche alla riduzione del livello di sostegno dell'attuale PAC rispetto a quella della precedente programmazione.

DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione

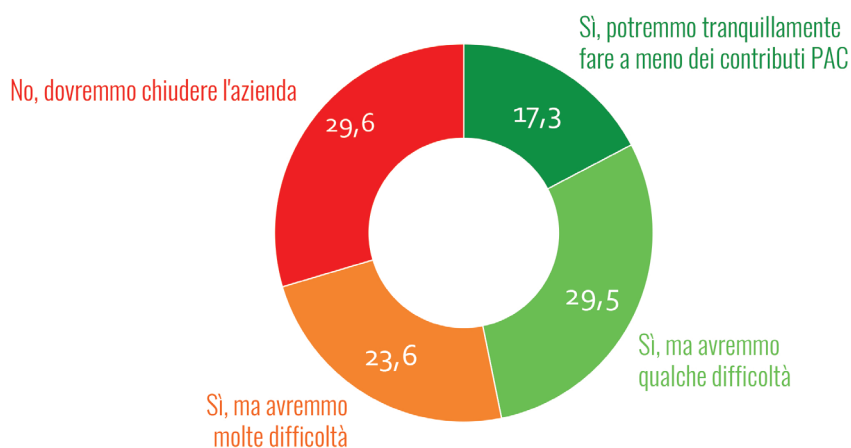


Grafico 3.24 – Incidenza degli aiuti PAC sul reddito aziendale (% aziende)



Per avere un quadro più completo di quanto gli agricoltori si sentano dipendenti dal supporto della PAC, è stata chiesta l'opinione sulla sostenibilità economica aziendale in assenza di aiuti europei. Come è possibile rilevare nel grafico 3.25, il 30% degli intervistati ritiene che senza la PAC l'azienda dovrebbe chiudere, e il 23,6% che andrebbe incontro a notevoli difficoltà. Il 48% rimanente dichiara una sostenibilità economica aziendale anche senza la PAC.

Grafico 3.25 – Dipendenza dalla PAC per la sostenibilità economica dell'azienda (% aziende)



3.6 Conclusioni

L'indagine su come la nuova PAC 2023-2027 viene percepita dagli agricoltori nella sua dimensione economica, tecnica e amministrativo-burocratica è stata condotta su un campione di 2.413 aziende. Gli intervistati, pur non costituendo un campione statisticamente rappresentativo, si caratterizzano per una diffusione geografica delle realtà produttive e per una differenziazione nelle dimensioni strutturali aziendali tali da poter restituire una rappresentazione ragionevolmente affidabile della realtà agricola italiana. Inoltre, un'attenzione particolare è stata posta al segmento dei giovani imprenditori e alle dimensioni aziendali inferiori, elementi questi che, per motivazioni diverse, risultano strategici per il futuro nel settore agricolo e rurale.

Situazione e aspettative

L'analisi relativa alla percezione della situazione economica attuale dell'azienda rileva un'area di parziale soddisfazione che interessa circa il 43,8% degli agricoltori. Il 28,6%, invece, si dichiara insoddisfatto. Tale clima segnala l'esistenza di una situazione di disagio che probabilmente, più che dalla PAC, dipende da uno scenario economico e sociale che si è notevolmente complicato negli anni recenti. Questo viene confermato dal 51% degli intervistati che dichiara un reddito familiare sufficiente solo per far fronte alle spese di base. In questo ambito di valutazione, alle aziende con dimensione fisica maggiore è correlata una maggiore incidenza di agricoltori che dichiarano di poter vivere serenamente con il reddito familiare prodotto, ma tra le aziende del Mezzogiorno il peso degli insoddisfatti è maggiore. In relazione alle classi di età, sia i più giovani che gli imprenditori ultrasessantacinquenni dichiarano un reddito adeguato ad una vita serena. Ovviamente, anche questi risultati non dipendono solo dalla PAC, ma sono correlati a problematiche strutturali che investono non solo l'agricoltura ma anche gli altri settori. In presenza di uno scenario non positivo, le aspettative degli agricoltori sembrano, però, evidenziare una certa reattività. Infatti, l'incidenza degli intervistati che crede in un'assenza di peggioramento per il futuro è maggiore rispetto a chi valuta negativamente l'andamento economico dell'anno trascorso. Tale timido clima di ottimismo è più marcato nel caso degli agricoltori part-time.

I problemi percepiti e le loro cause

Il complicarsi dello scenario economico-sociale europeo e mondiale è maggiormente visibile nell'indicazione degli agricoltori sulle problematiche principali che si trovano ad affrontare, prima su tutte, quella relativa all'aumento dei costi di produzione, che appare trasversale e non dipende dalle dimensioni aziendali, dalla localizzazione geografica o dall'età dell'imprenditore. Le altre motivazioni sono il basso peso dell'agricoltura nella filiera, la difficoltosa burocrazia e la concorrenza delle produzioni straniere. Tale scenario, in modo particolare le problematiche connesse all'aumento dei costi o al peso del settore primario nella filiera, indica che un supporto reale all'agricoltura non può essere prodotto pensando alla PAC come unico strumento, ma ricorrendo a un policy mix di interventi, capace anche di mitigare gli effetti di fenomeni esterni al settore primario.

La conoscenza e la percezione della PAC

Dall'analisi condotta emerge che la PAC è ormai patrimonio di conoscenza degli agricoltori, soprattutto fra quelli più giovani dove l'incidenza di chi la conosce arriva al 91%. Fra chi non ha presentato domanda (13% circa globalmente), la motivazione principale è l'assenza di requisiti, mentre solo il 13% imputa la mancanza di partecipazione alle difficoltà burocratiche. Tale aspetto è un elemento positivo, in quanto indica la presenza di un accompagnamento adeguato degli imprenditori nel formulare la domanda di sostegno.

Le misure richieste

Lo studio condotto ha fornito molte informazioni relativamente agli interventi del I pilastro, meno per quelli del II pilastro, anche perché la tempistica di attuazione della PAC non vede ancora operativi molti interventi del II pilastro. Il sostegno di base al reddito e il sostegno accoppiato sono gli interventi maggiormente richiesti, seguiti dall'eco-schema 4 per i sistemi foraggeri e dagli impegni agro-climatico-ambientali. Visti nella complessità, tali richieste confermano l'implementazione dell'architettura verde in tutte le sue parti. Infatti, il sostegno di base, gli eco-schemi e gli impegni agro-climatico-ambientali formano l'ossatura del nuovo approccio di intervento rivolto all'aumento della sostenibilità presente nella PAC 2023-2027.

Le difficoltà di accesso alla domanda PAC

Il dover presentare una domanda articolata su un accresciuto ventaglio di interventi non sembra essersi tradotto in una elevata difficoltà percepita. Infatti, solo il 23% degli intervistati dichiara di considerare complicato fare domanda per gli aiuti PAC. La difficoltà è più bassa per le aziende più grandi, per i giovani e per gli agricoltori part-time. In generale, emerge l'importanza di avere un aiuto in tale processo amministrativo. Mentre le aziende di maggiori dimensioni possono avere le risorse necessarie per acquisire tale aiuto, deve essere compito della Politica Agricola assicurare lo stesso livello di assistenza agli agricoltori che potrebbero invece ridurre la partecipazione a causa di difficoltà amministrativo-burocratiche non facilmente gestibili in proprio. In tale programmazione, sia gli interventi previsti nel capitolo dedicato al trasferimento delle conoscenze sia alcuni presenti nel capitolo della cooperazione possono andare in questa direzione.

La condizionalità e l'architettura verde

Maggiore difficoltà è invece quella associata al rispetto delle norme sulla condizionalità, per le quali il 38% degli intervistati lamenta una complicazione rilevante, maggiormente avvertita dalle grandi aziende e da comparti complessi sul fronte del loro impatto ambientale come la zootecnia e le orticole. La BCAA7 - Rotazione delle colture nei seminativi è la norma con maggiori problematiche dichiarate. Per gli eco-schemi, il 45% degli intervistati dichiara una certa difficoltà nell'attuazione. Anche in questo caso le complicazioni aumentano con la dimensione aziendale e sono massime nella zootecnia e nell'orticoltura. I dati descritti impongono una riflessione sull'adeguatezza delle misure ambientali di questa PAC da un punto di vista tecnico e non solo normativo o amministrativo; infatti, la parte innovativa dell'architettura verde, ossia condizionalità rafforzata ed eco-schemi, viene percepita in maniera negativa dalle realtà produttive più strutturate per dimensioni e per comparti di appartenenza (zootecnia ed orticoltura). Se sono le aziende più grandi e quelle appartenenti a settori mediamente più moderni e capitalizzati a trovare limiti all'introduzione di due dei principali interventi ambientali, l'implementazione tecnica, agronomica, veterinaria di questi forse andrebbe rivista alla luce delle caratteristiche del settore agricolo italiano. Tale interpretazione trova ulteriore supporto nel fatto che, anche sul fronte degli oneri amministrativi, burocratici e di consulenza, la percezione dell'aumento di questi è proporzionale alla dimensione aziendale.

La PAC e il posizionamento nella filiera

Riguardo alla capacità della PAC di incidere positivamente sul riequilibrio della filiera, le dichiarazioni degli imprenditori riportano un suo scarso impatto, con il 38% degli intervistati che addirittura dichiara il peggioramento della posizione dell'agricoltura nella filiera. Tale percezione aumenta, ancora una volta, all'aumentare delle dimensioni aziendali ed è massima per settori quali quello zootecnico, orticolo e dei seminativi. È importante, tuttavia, sottolineare che un aumento del potere dell'agricoltura rispetto ai settori a valle è un processo che può essere supportato solo in parte dalla PAC. Un miglioramento effettivo del riequilibrio della filiera richiede, infatti, politiche diverse e complementari.

Vantaggi e svantaggi

L'analisi del bilancio dei vantaggi e degli svantaggi della PAC mostra risultati simili a quelli riscontrati in altri ambiti di approfondimento. Per le aziende grandi e per i settori già elencati, gli svantaggi dell'intervento pubblico europeo superano nettamente i vantaggi. Un dato positivo che va, invece, sottolineato è relativo ai settori della viticoltura e dell'olivicoltura che mostrano percezioni meno negative, sia nel caso dell'implementazioni di eco-schemi e condizionalità rafforzata sia nel caso del bilancio fra svantaggi e vantaggi della PAC. Tale nota positiva però non mitiga il fatto che, nel complesso, gli agricoltori intervistati danno un giudizio di insufficienza alla PAC 2023-2027.

Piccole e grandi aziende

Quanto rilevato sembra indicare che la PAC 2023-2027, allo stato attuale di implementazione, sia percepita negativamente dalle aziende agricole di maggiori dimensioni fisiche e più capitalizzate. In senso opposto, invece, la percezione di un'agricoltura fatta di aziende più piccole e appartenenti a settori come ad esempio l'olivicoltura. Tale aspetto necessita di un approfondimento importante, perché potrebbe essere un effetto collaterale di una PAC sempre meno "agricola" e sempre più "ambientale", ma dovrà essere verificato nel prossimo futuro quando anche il II pilastro entrerà nella fase di completa attuazione.

In estrema sintesi, sono tre le osservazioni rilevanti che lo studio condotto ha evidenziato.

- La prima è relativa al fatto che, forse mai come in questi tempi, il supporto all'agricoltura non può essere affidato solo alla PAC, e sarebbe dunque ingeneroso attribuire ad essa tutte le difficoltà percepite dagli agricoltori. I problemi dello scenario politico ed economico mondiale hanno dato vita a processi che vanno molto oltre i confini settoriali e, in modo particolare, oltre quelli del settore primario.
- La seconda osservazione è connessa alla necessità di assicurare un accompagnamento alle aziende agricole, non solo sul fronte dell'innovazione ma anche sulla gestione amministrativa e normativa, in modo particolare di quelle meno strutturate per dimensione fisica, economica ed organizzativa. Supportare queste realtà produttive significa aiutare il settore a compiere una transizione ecologica inclusiva e sostenibile anche da un punto di vista economico e sociale.
- Ultimo spunto di riflessione riguarda la necessità di calibrare in modo realistico l'esigenza di promuovere processi colturali e tecniche di allevamento più sostenibili che siano però coerenti con le effettive possibilità tecniche disponibili per gli agricoltori. Il sistema agricolo e rurale deve tendere, senza esitazione, verso la sostenibilità sociale e ambientale, ma questa deve essere – ed essere percepita dagli agricoltori – come un percorso economicamente e tecnicamente fattibile.

Sulle due ultime dimensioni questa PAC, ma anche quella post 2027, deve dare risposte costruttive e specifiche per le diverse agricolture che compongono il patrimonio italiano di eccellenze alimentari, paesaggistiche e culturali.

CAPITOLO 4

I PAGAMENTI DIRETTI E LA CONDIZIONALITÀ RAFFORZATA

4.1 Introduzione

L'architettura dei pagamenti diretti per il periodo 2023-2027 sancisce la prosecuzione di un processo di crescente selettività degli aiuti alle imprese agricole con il loro maggiore allineamento agli obiettivi perseguiti, la cosiddetta "targetizzazione" (dall'inglese *targeting*)³.

Un'altra rilevante novità è il cosiddetto *tailoring* – che in inglese sta per "confezionamento sartoriale" – ossia il tentativo di disegnare aiuti mirati e differenziati, adattabili alle diverse esigenze dei beneficiari e dei contesti in cui essi operano. Tale innovazione ha plasmato la nuova "architettura verde" della PAC, caratterizzata da un rafforzamento e ampliamento delle norme della condizionalità – con gli impegni relativi alle "Buone Condizioni Agronomiche Ambientali" (BCAA) e ai "Criteri di Gestione Obbligatoria" (CGO) – ma, soprattutto, dall'introduzione dei regimi ecologici (o eco-schemi). Questi ultimi sono proposti come "menu" di impegni ambientali – disegnati dagli Stati membri con un certo margine di flessibilità – tra cui i beneficiari possono scegliere in base a ciò che vogliono o possono fare. Tale "sartorializzazione" persegue il fine ultimo di aumentare l'efficacia del sostegno nel generare esternalità positive ambientali o quantomeno nel contenere quelle negative.

In quest'ottica di maggiore selettività del sostegno, meglio si comprende la necessità e la scelta di introdurre un nuovo modello di governance per l'attuazione della strategia della PAC (il *New delivery model* di cui si è parlato nel capitolo 2), con maggiori margini di manovra e responsabilità per gli Stati membri e in taluni casi, come in Italia, per le loro Regioni (Cagliero et al., 2023). Come si è visto, il fine ultimo è quello di garantire un maggiore orientamento della spesa pubblica in agricoltura ai risultati che si vogliono ottenere, anche per favorire una sua maggiore legittimazione agli occhi degli stakeholder e dei cittadini europei, dopo anni di critiche alla scarsa efficacia ed efficienza del sostegno agricolo (Ciliberti et al., 2022; Chatellier e Guyomard, 2023; Pe'er et al., 2019).

La nuova architettura dei pagamenti diretti non è però scevra da criticità e debolezze, emerse sin dal primo anno di applicazione della riforma 2023-2027. In primo luogo, il combinato disposto di una maggiore targetizzazione e sartorializzazione genera un modello di aiuti intrinsecamente più complicato e selettivo, ma non necessariamente più efficace (Frascarelli, 2020). Restando sull'analogia sartoriale, si può pensare a un manichino (o modello, appunto) le cui componenti sono potenzialmente adattabili a diverse imbastiture (cioè a diverse tipologie di imprese agricole beneficiarie), ma pur sempre nel rispetto di rigide proporzioni fra l'ammontare del sostegno al reddito e alla competitività e la remunerazione dei beni pubblici ambientali. Proporzioni che però non sempre ben si conciliano con i modelli di agricoltura diffusi sul territorio europeo, cosa che limita l'utilizzazione (o riduce il valore finale) dell'abito su misura, ovvero degli aiuti della PAC.

Inoltre, l'orientamento più selettivo della spesa genera inevitabilmente oneri amministrativi crescenti, con maggiori tempi e costi per la compilazione delle domande di aiuto e per le loro istruttorie che possono ostacolare o ridimensionare l'effettivo trasferimento del sostegno pubblico ai beneficiari (Coderoni et al., 2023; Hill, 2012; Swinnen, 2018). Riprendendo ancora l'analogia sartoriale, si pensi ai maggiori costi e ai maggiori tempi di lavorazione per realizzare tanti abiti su misura che però – come anticipato in precedenza – dati i vincoli da rispettare, possono comunque risultare inadeguati.

3 Tale targetizzazione rispecchia il "principio di Tinbergen" (1952), in base al quale per un dato numero di obiettivi di policy vi deve essere almeno un corrispondente numero di strumenti che contribuiscano al loro conseguimento.

Infine, ma non meno importante, c'è il contesto. In primo luogo, il contesto interno caratterizzato da minori risorse finanziarie (in termini reali) a disposizione per la PAC – che per la prima volta è arrivata nella sua lunga storia a rappresentare meno di un terzo del bilancio dell'UE – nonché dalla messa a punto di meccanismi ad hoc per la redistribuzione delle risorse destinate ai pagamenti diretti: tetto al valore dei titoli⁴, convergenza interna⁵, pagamento redistributivo, *capping*⁶.

Nel complesso, il combinato disposto di questi strumenti in Italia genera una redistribuzione non marginale ma, per così dire, asimmetrica, nel senso che premia (poco) una vasta platea di beneficiari in determinati territori e per specifiche produzioni, mentre penalizza (molto) un ristretto numero di imprese e beneficiari storici degli aiuti diretti.

In secondo luogo, ma tutt'altro che trascurabile, c'è il contesto esterno. Segnato da una crisi climatica senza precedenti e attraversato da nuovi venti di guerra, il contesto socio-economico e geopolitico risulta sempre più imprevedibile, incerto e pertanto capace di rendere obsolete politiche e interventi concepiti poco tempo prima. Non fa eccezione la riforma della PAC, concepita in tempi di Brexit e deflazione, la cui gestazione è stata segnata dall'ambizione ambientalista del *Green Deal* promosso dal duo von der Leyen-Timmermans e subito dopo dagli effetti della pandemia da Covid-19, per poi venire alla luce in uno scenario segnato da conflitti, crisi commerciali e inflazione galoppante. Un mondo agli antipodi, nel quale paradossalmente la PAC 2023-2027, più ambiziosa e mirata ma al contempo più costosa e selettiva, è apparsa fin da subito fuori contesto. È chiaro, infatti, che, quando mutano quasi radicalmente le condizioni esterne e le problematiche da affrontare, muta l'agenda politica e la formulazione delle policy.

In questo quadro, il presente capitolo illustra e analizza gli effetti del primo anno di applicazione della riforma dei pagamenti diretti, sia prestando attenzione agli impatti redistributivi tra Regioni, sia evidenziando le principali complessità applicative emerse.

Occorre precisare che le analisi realizzate in questo capitolo si basano sui dati forniti da AGEA sugli importi richiesti in sede di domanda unica (DU) relativi al 2022 e al 2023. In particolare, i dati riferiti all'annualità 2023 risalgono ad una versione che AGEA ha condiviso con gli uffici Coldiretti a inizio giugno 2024 e che è stata ottenuta integrando i dati delle singole domande uniche forniti dai vari Organismi Pagatori regionali. Benché ufficiale, verificata e attendibile, tale base dati è da ritenersi provvisoria e, pertanto, le elaborazioni presentate nei prossimi paragrafi potranno in qualche misura discostarsi da quelli che saranno i dati definitivi consolidati. Proprio per aumentare l'accuratezza delle informazioni fornite e ridurre il margine di imprecisione, i dati relativi al sostegno alla zootecnia (relativi ai pagamenti accoppiati e all'eco-schema 1) non sono stati elaborati, poiché ritenuti ancora incompleti da AGEA stessa.

Ciò detto e precisato, il capitolo descrive e discute anche le modifiche recentemente apportate (a livello UE e nazionale) ai regolamenti sulla PAC approvati a fine 2021, con riferimento, in particolar modo, alle norme della condizionalità rafforzata. Infine, sulla base dei risultati dell'analisi, si prova a fornire qualche spunto di riflessione concreta per ulteriori future modifiche proponibili a livello nazionale in sede di discussione delle revisioni annuali del PSP.

4 Il tetto ai titoli è un limite massimo che viene imposto al valore unitario dei singoli titoli. Il PSP dell'Italia prevede che nella PAC 2023-2027, a partire dal primo gennaio 2023, non esisteranno più diritti all'aiuto di valore superiore a 2.000 euro (Coldiretti, 2022).

5 La convergenza interna è un meccanismo che permette ad uno Stato membro di avvicinarsi progressivamente ad un aiuto uniforme su tutto il territorio nazionale. In Italia, gli importi necessari a colmare la differenza tra il valore da raggiungere entro l'anno di domanda 2026 e il valore unitario dei diritti all'aiuto sono recuperati attraverso quattro fasi annuali di uguale valore a partire dal 2023. Ai diritti all'aiuto di valore superiore alla media – come tali destinati a ridursi – si applica il cosiddetto meccanismo di *stop loss*, in base al quale la riduzione nel corso del periodo 2023-2026 non potrà superare il 30% del loro valore al 2023 (Coldiretti, 2022).

6 Il *capping* è un meccanismo facoltativo per gli Stati membri (che peraltro l'Italia ha deciso di non applicare), con cui si limita l'ammontare massimo di aiuti diretti che un singolo beneficiario può percepire (Coldiretti, 2022).

4.2 Il sostegno al reddito: pagamento di base per la sostenibilità e pagamento redistributivo

Il PSP italiano destina più della metà delle risorse finanziarie al sostegno del reddito degli agricoltori, vincolato al rispetto delle norme della condizionalità rafforzata. Tale supporto, a differenza del recente passato, è composto da due componenti: il “sostegno di base al reddito per la sostenibilità” (BISS), erogato mediante titoli all’aiuto e soggetto alla convergenza interna parziale, e il “sostegno redistributivo complementare al reddito” (CRISS) che persegue finalità di riallocazione degli aiuti dalle aziende più grandi a quelle medio-piccole.

In termini finanziari, la principale componente dei pagamenti diretti in Italia è il sostegno al reddito per la sostenibilità. Stando ai dati provvisori AGEA del giugno 2024, l’importo richiesto in sede di domanda unica da parte di circa 721mila aziende ammonta a circa 1,656 miliardi di euro l’anno, poco meno della metà del budget destinato ai pagamenti diretti. L’importo medio richiesto ammonta a circa 2.300 euro ad azienda, passando dagli oltre 5mila euro di un’azienda sarda o valdostana a poco meno di mille euro nel caso di un’azienda calabrese. Il sostegno redistributivo, a fronte di un importo unitario a ettaro pari a 84,6 euro, è stato richiesto da oltre 525mila aziende (circa il 73% di quelle che hanno richiesto il BISS) per un budget complessivo di circa 341 milioni di euro. L’importo medio richiesto è stato pari a 650 euro circa, con punte di oltre mille euro in Sardegna, Lombardia e Valle d’Aosta a fronte di richieste inferiori a 400 euro in Calabria e Piemonte.

La tabella 4.1 riporta la distribuzione regionale degli importi richiesti per il BISS e il CRISS.

Tabella 4.1 – BISS e CRISS: distribuzione regionale degli importi richiesti nel 2023

Regione	Regime di base (BISS)			Ridistributivo (CRISS)			BISS + CRISS	
	Importo (€)	% sul totale	Importo medio azienda (€)	Importo (€)	% sul totale	Importo medio azienda (€)	Importo (€)	% sul totale
Abruzzo	47.278.799	2,9	1.821	14.285.136	4,2	573	61.563.935	3,1
Basilicata	58.172.844	3,5	2.407	17.429.138	5,1	775	75.601.981	3,8
Calabria	59.949.015	3,6	937	22.378.298	6,5	358	82.327.313	4,1
Campania	62.129.872	3,8	1.357	26.058.144	7,6	583	88.188.016	4,4
Emilia-Romagna	154.698.412	9,3	3.869	718.253	0,2	515	155.416.666	7,8
Friuli Venezia Giulia	32.792.606	2	2.866	8.449.901	2,5	813	41.242.507	2,1
Lazio	83.240.195	5	2.346	23.807.786	7	722	107.047.982	5,4
Liguria	3.792.103	0,2	1.210	1.171.802	0,3	405	4.963.905	0,2
Lombardia	140.419.983	8,5	4.712	24.240.547	7,1	1048	164.660.529	8,2
Marche	65.538.562	4	2.529	17.454.618	5,1	723	82.993.180	4,2
Molise	24.938.674	1,5	1.816	9.997.608	2,9	753	34.936.281	1,7
Piemonte	130.184.784	7,9	4.025	424.555	0,1	389	130.609.339	6,5
Puglia	179.635.936	10,8	1.323	62.214.081	18,2	473	241.850.018	12,1
Sardegna	154.559.652	9,3	5.310	32.676.897	9,6	1426	187.236.549	9,4
Sicilia	172.918.717	10,4	2.078	57.296.298	16,8	729	230.215.015	11,5
Toscana	84.141.772	5,1	2.978	434.025	0,1	586	84.575.797	4,2
Trentino Alto Adige	41.046.664	2,5	2.488	9.609.978	2,8	854	50.656.642	2,5
Umbria	38.665.508	2,3	2.273	11.538.012	3,4	722	50.203.520	2,5
Valle d'Aosta	7.764.457	0,5	6.390	1.246.743	0,4	1261	9.011.201	0,5
Veneto	114.726.890	6,9	1.970	396.900	0,1	588	115.123.790	5,8
Totale	1.656.595.385	100	2.297	341.828.720	100	649	1.998.424.106	100

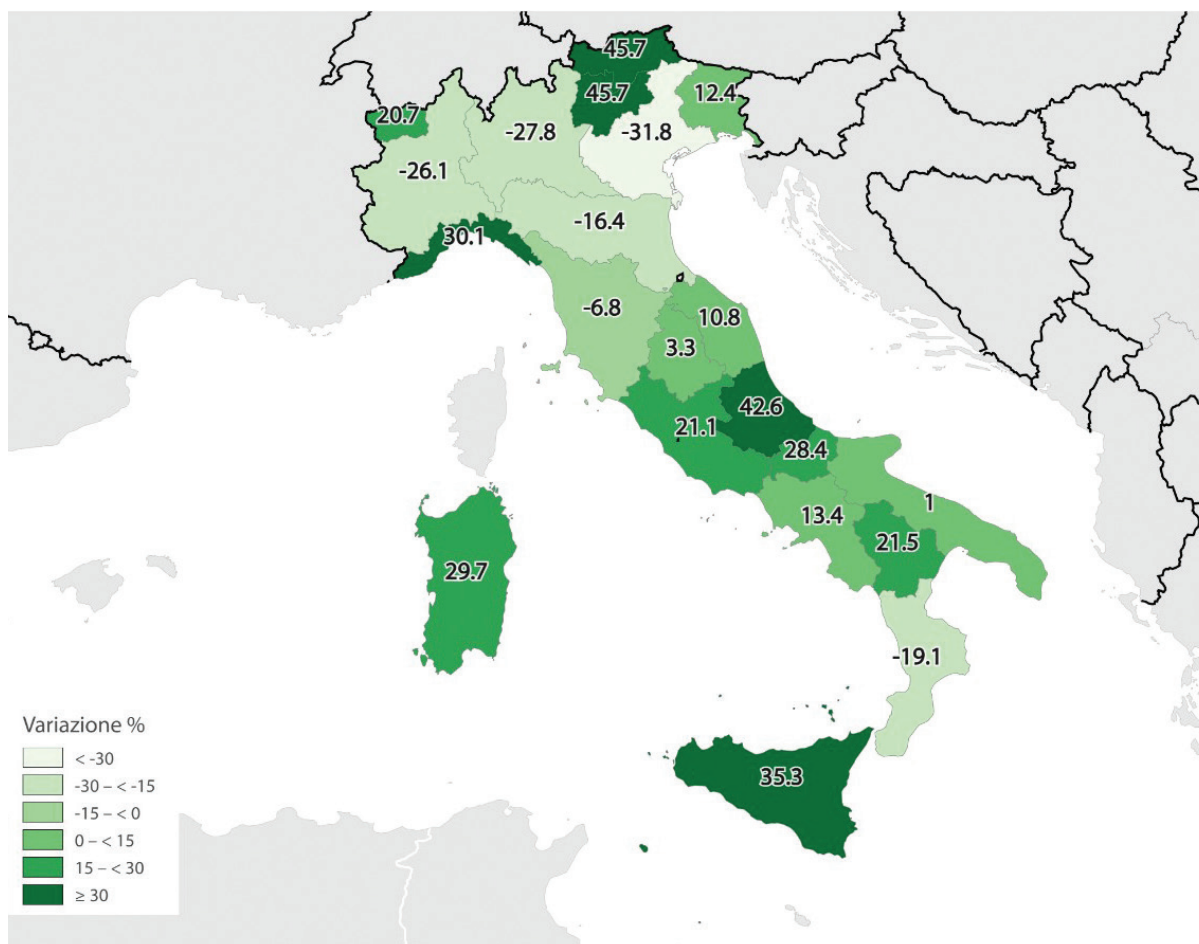
Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

Dal momento che i titoli all'aiuto sono associati alla superficie agricola eleggibile, il BISS tende a concentrarsi prevalentemente nelle Regioni con maggiore superficie agricola (Puglia, Sicilia, Emilia-Romagna, Sardegna e Lombardia). Al contempo, l'introduzione del CRISS concorre a correggere la concentrazione del sostegno al reddito, a favore delle Regioni in cui è maggiore l'incidenza di aziende di medie e piccole dimensioni: in primis, Puglia, Sicilia e, più distanziate, Campania e Calabria.

Occorre inoltre notare come le richieste di BISS e CRISS abbiano complessivamente assorbito nel 2023 un ammontare di risorse pressoché identico a quello destinato al pagamento di base nel periodo 2015-2022, pari a circa 2 miliardi di euro l'anno. Pertanto, è interessante confrontare come la riattivazione del meccanismo di convergenza interna, avvenuta nel 2023, e la contemporanea introduzione di un sostegno con finalità eminentemente redistributive abbiano inciso nella variazione della distribuzione del sostegno all'interno delle singole Regioni italiane rispetto all'anno 2022.

La figura 4.1 mostra come siano variati gli importi dei pagamenti diretti destinati a sostenere i redditi delle aziende agricole fra il 2022 e il 2023, mettendo a confronto il budget del pagamento di base con quello di BISS e CRISS. La mappa mostra come l'operare congiunto della convergenza interna (che ha interessato il BISS) e del CRISS abbia generato una rilevante variazione a livello regionale degli aiuti al reddito rispetto al 2022. È possibile, pertanto, osservare una redistribuzione complessiva di tale sostegno dalle Regioni settentrionali a quelle del Sud Italia (con la sola rilevante eccezione della Calabria, che storicamente ha beneficiato di titoli all'aiuto di valore medio superiore a quello nazionale). Scendendo più nel dettaglio, si tratta di un trasferimento di risorse dalla Pianura Padana a quasi tutto il resto d'Italia (con l'esclusione della Toscana e l'inclusione della fascia montana, prevalente se non esclusiva in alcune Regioni settentrionali). Tale redistribuzione avvantaggia principalmente Regioni quali l'Abruzzo, il Trentino, la piccola Valle d'Aosta, la Liguria, il Lazio, la Sicilia e la Sardegna, svantaggiando in misura maggiore Veneto, Lombardia e Piemonte. Ad un primo sguardo, tale dinamica sembra abbastanza coerente con le finalità redistributive e di sostegno al reddito, poiché genera un trasferimento di risorse dalle Regioni agricole tradizionalmente più sviluppate a quelle dove l'attività agricola è meno redditizia anche a causa di una localizzazione geografica meno favorevole (dovuta alla presenza della montagna e dell'alta collina) e di una maggiore polverizzazione fondiaria che determina dimensioni medie aziendali ridotte.

A completezza di informazione occorre tuttavia notare che, con la consapevolezza che la ripresa del meccanismo di convergenza interna dei titoli e l'introduzione del CRISS avrebbero generato gli effetti redistributivi sopra descritti, la scelta effettuata in sede di PSP è stata quella di compensare (almeno parzialmente) tali effetti nelle Regioni più colpite mediante una robusta assegnazione di risorse destinate agli eco-schemi 1 e 3. Tale scelta dovrebbe, appunto, favorire (e quindi compensare) tali Regioni, dove sono da tradizione maggiormente presenti la zootecnia (Pianura Padana) e l'olivicoltura (Puglia e, soprattutto, Calabria).

Figura 4.1 – Variazione della distribuzione regionale dei pagamenti per il sostegno al reddito (2023 vs 2022)

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

4.3 La condizionalità: le modifiche della Commissione europea

Come si è accennato nel capitolo introduttivo, la modifica dei regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 della PAC per quanto riguarda le norme di condizionalità rafforzata, è stata adottata da parte del Parlamento europeo e successivamente dal Consiglio dell'Unione europea il 14 maggio 2024. A seguito di tale approvazione, il regolamento⁷ è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 24 maggio 2024 ed è entrato in vigore il giorno successivo.

L'alleggerimento delle norme sulla condizionalità rafforzata trova giustificazione dal fatto che, come ricordato, la PAC 2023-2027 è stata discussa e approvata in un contesto completamente diverso da quello in cui è entrata in vigore ed inoltre, come descritto nel capitolo 3, la maggior parte degli agricoltori ha avuto problemi nell'applicazione della condizionalità rafforzata nel primo anno della PAC 2023-2027. Nei prospetti 4.1 e 4.2 vengono richiamati i contenuti delle norme oggetto di modifica e gli impatti attesi per le aziende agricole.

⁷ Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento e del Consiglio.

Prospetto 4.1 – Modifiche alla PAC riportate nel regolamento UE per le singole BCAA.

BCAA	Contenuto originale	Principali criticità emerse	Modifica approvata	Possibili effetti per le aziende
BCAA6	Copertura vegetale dei seminativi per 60 gg consecutivi dal 15/10 al 15/05.	Difficoltà per le aziende che ordinariamente coltivano colture primaverili-estive.	Attuazione affidata agli SM e resa più flessibile in periodi sensibili del territorio e delle colture.	Minori vincoli nella gestione delle rotazioni.
BCAA7	Obbligo di rotazione sui seminativi, inteso come cambio di genere botanico, almeno una volta all'anno a livello di parcella.	Difficoltà nella gestione delle rotazioni nei territori vocati alle monosuccessione o con esigenze climatiche particolari. Vincoli importanti sulla struttura aziendale e commerciale.	In alternativa alla rotazione culturale la diversificazione delle colture ⁸ .	La diversificazione permette di praticare la monosuccessione per la maggior parte della SAU.
BCAA8	Obbligo di destinare il 4% dei seminativi ad aree ed elementi non produttivi.	Impossibilità di coltivare le superfici destinate ad aree ed elementi non produttivi.	Possibilità di sostituire l'obbligo BCAA8 con un ecoschema ad hoc.	Poter coltivare tutta la SAU disponibile.
BCAA9	Divieto di conversione, di aratura e di qualsiasi altra lavorazione che elimini o rovini la copertura erbosa dei prati permanenti nei siti Natura 2000.	Gli impegni richiesti non consideravano il risanamento e mantenimento delle aree protette.	Esenzioni mirate per consentire la lavorazione del suolo per ripristinare i prati permanenti nei siti Natura 2000.	Minor impegno nella gestione delle arature per il rispetto degli impegni.

Prospetto 4.2 – Modifiche generali alla PAC riportate nel regolamento UE.

Provvedimento	Contenuto originale	Principali criticità emerse	Modifica approvata	Possibili effetti per le aziende
Reg. (UE) 2021/2016	Esenzione dai controlli su condizionalità e dalle sanzioni per tutti gli agricoltori.	Onere amministrativo e burocratico importante sia per le amministrazioni che per gli agricoltori.	Esenzione dalla condizionalità e dalle sanzioni per i piccoli agricoltori (non più di 10 ettari).	Minor impegni per le piccole aziende e per le amministrazioni.
Deroghe e Modifiche al PSP	Esenzione dai controlli su condizionalità e dalle sanzioni per tutti gli agricoltori.	Poca flessibilità e poca tutela delle aziende e dei territori in casi di esigenze di forza maggiore.	Esenzioni specifiche dalle norme 5, 6, 7 e 9 delle BCAA in situazioni anomale.	Maggiore tutela nel caso di esigenze di forza maggiore per cause (meteorologiche, patologiche o da specie invasive animali o vegetali).
	Richiesta di modifica del PSP una volta l'anno.	Poca flessibilità al mutamento della società.	Possibilità di richiedere due modifiche del PSP ogni anno.	Migliore adattamento delle policy a fenomeni contingenti e imprevedibili.

È bene sottolineare che le modifiche al PSP hanno validità dal 2024 al 2027, quindi non si tratta di una deroga di un solo anno, ma di una modifica permanente fino alla fine del periodo di programmazione. L'applicazione di tali modifiche può essere adottata dagli Stati membri già a partire dall'anno di domanda 2024, senza attendere l'approvazione della Commissione europea. Questo vale anche per le esenzioni delle sanzioni amministrative per la condizionalità per i piccoli agricoltori e per le vecchie misure del PSR ancora attive.

⁸ L'impegno della Diversificazione culturale consiste in due casistiche:

- se la superficie di seminativi di un'azienda è compresa tra 10 e 30 ettari, la diversificazione delle colture consiste nella coltivazione dei seminativi con almeno due colture diverse e con la coltura principale che non supera il 75%;
- se la superficie di seminativi di un'azienda è superiore a 30 ettari, la diversificazione delle colture consiste nella coltivazione di seminativi con almeno tre colture diverse; con la coltura principale che non occupa più del 75% e con le due colture principali che non occupano insieme più del 95%.

DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione



A tal fine, come detto nell'introduzione, l'Italia sta varando un Decreto ministeriale (attualmente diffuso sotto forma di bozza) per dare attuazione a livello nazionale delle norme contenute nel Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento e del Consiglio (prospetto 4.3).

Prospetto 4.3 – Le modifiche alla PAC inserite nella bozza di Decreto ministeriale.

Norma	Modifica proposta
BCAA6 – copertura del suolo nei periodi sensibili	L'attuazione della norma è affidata al MASAF e resa più flessibile. La gestione è affidata alle Regioni che possono derogare i beneficiari o le zone colpite da condizioni meteorologiche avverse.
BCAA7 – rotazione delle colture	In alternativa alla rotazione colturale viene introdotta la possibilità di optare per l'impegno della diversificazione delle colture.
BCAA8 – aree ed elementi non produttivi	Eliminazione dell'obbligo di destinare una percentuale minima dei seminativi a superfici o elementi non produttivi.
Nuovo eco-schema	L'eco-schema 5 viene diviso in due livelli: Livello 1: destinazione del 4% dei seminativi a superfici improduttive Livello 2: mantenimento di una copertura dedicata con piante di interesse apistico
Esenzioni dai controlli della condizionalità rafforzata	I piccoli agricoltori (con non più di 10 ettari di superficie agricola) vengono esentati dai controlli di condizionalità e dalle sanzioni. Sono previste esenzioni specifiche dalle norme 5, 6, 7 e 9 della BCAA in presenza di situazioni agronomiche particolari per determinate colture in tipi di suolo e di condizioni pedoclimatiche specifiche, o a causa di danni ai prati permanenti, dovuti ad esempio a predatori o specie invasive.

Ulteriori modifiche previste dalla bozza di decreto riguardano:

- estensione dell'elenco delle colture da rinnovo inserite all'allegato VIII del DM 23/12/2022⁹;
- possibilità di osservare soltanto le regole di condizionalità rafforzata della programmazione 2023-2027 per i soggetti che beneficiano di pagamenti per superficie nell'ambito di un programma di sviluppo rurale attuato a norma del vecchio regolamento sullo sviluppo rurale (1305/2013), ma che ricevono contemporaneamente pagamenti a superficie nell'ambito del PSP ai sensi del Regolamento (UE) 2021/2115.

4.4 Eco-schemi

Il Regolamento (UE) 2021/2115 e il PSP italiano hanno contribuito a rafforzare la cosiddetta architettura verde della PAC con l'introduzione degli eco-schemi, ossia pagamenti diretti legati all'adozione volontaria di pratiche benefiche per gli agroecosistemi. Gli eco-schemi sono la principale novità del sistema dei pagamenti diretti e costituiscono un'importante leva per il raggiungimento degli obiettivi ambientali in Italia e in Europa. Di seguito vengono riportati e commentati dati e informazioni relativi al primo anno di introduzione di questa nuova tipologia di pagamenti diretti.

⁹ Nuove colture inserite: Bietola (compresa la Cheltenham beet/Barbabietola rossa/Bietola da costa), Broccolo di rapa, Cavolo Rapa, Cavolo, Cavolo cinese, Cavolo broccolo, Cavolo Abissino (*Brassica carinata*), Mizuna o *Brassica rapa*, Agretto, Lattuga, Lattughino, Cicoria, Spinacio, Indivia o Scarola, Rucola, Sedano, Finocchio, Ravanello, Zucca, Zucchini, Cetriolo, Porro, Cipolla (*Allium* spp.), Aglio (*Allium* spp.), Prezemolo, Basilico, Crescione dei giardini o Crescione inglese, Coriandolo, Aneto, Senape, Cartamo, *Chenopodium*, Quinoa.

4.4.1 Eco-schema 1

L'eco-schema 1 prevede che gli agricoltori interessati debbano registrarsi/iscriversi a *ClassyFarm*¹⁰, entro il termine di scadenza per la presentazione della domanda unica, per ridurre l'uso di antimicrobici veterinari (livello 1) o aderire al Sistema di qualità nazionale per il benessere animale (SQNBA) (livello 2)¹¹.

Per quanto riguarda il livello 1, si prende a riferimento la mediana regionale¹² del valore della Dose definita giornaliera (DDD) calcolata per l'anno precedente. Il pagamento spetta agli allevamenti che, alla fine dell'anno solare della domanda di aiuto (31 dicembre), hanno valori DDD uguali o inferiori al valore della mediana, oppure valori DDD superiori alla mediana ma ridotti del 10% rispetto all'anno precedente.

Il livello 2 richiede l'adesione al Sistema di qualità nazionale per il benessere animale (SQNBA) con pascolamento. L'adesione a SQNBA per le campagne 2023 e 2024 è sostituita dall'adesione al disciplinare di qualità, che prevede il rispetto della riduzione dell'uso di antimicrobici veterinari come per il livello 1 e il rispetto dell'obbligo di pascolamento¹³.

Sono previste deroghe alla certificazione SQNBA e all'adesione al disciplinare di qualità per allevamenti biologici e allevamenti bovini di piccole dimensioni (10 UBA nell'anno precedente a quello di domanda).

Il prospetto 4.4 definisce gli importi unitari erogabili per l'intervento dell'eco-schema 1, livello 1 e livello 2, sulla base dei dati disponibili comunicati da AGEA e dagli Organismi pagatori per il 2023.

Prospetto 4.4 – Eco-schema 1

Intervento	Capi comunicati dagli OP	Plafond rimodulato (€)	Importo unitario medio previsto da PSP (€/UBA)	Importo unitario definitivo erogabile (€/UBA)
Liv. 1 Bovini duplice attitudine	190.043	11.972.701	54	68
Liv. 1 Bovini di carne	751.717	47.358.155	54	68
Liv. 1 Bovini da latte	1.373.917	105.791.613	66	83
Liv. 1 Bufalini	245.720	16.463.217	66	67
Liv. 1 Caprini	72.710	6.616.634	60	91
Liv. 1 Ovini	719.036	46.018.327	60	74
Liv. 1 Suini	2.401.235	40.820.997	24	17
Liv. 1 Vitelli a carne bianca	72.747	3.928.352	24	54,6
Liv. 2 Bovini Duplice attitudine - da carne -	804.475	88.492.297	240	110
Liv. 2 Suini in allevamento semibrado	15.242	818.670	300	53,7

10 *ClassyFarm* è un sistema informatico del Ministero della Salute utilizzato per il monitoraggio degli allevamenti e la loro caratterizzazione in base al rischio.

11 È possibile aderire alternativamente al livello 1 o livello 2, ma è fondamentale demarcare correttamente i capi animali che determinano le UBA premiabili sul livello 1 da quelli che determinano le UBA premiabili sul livello 2, per evitare sovrapposizioni. Al fine di consentire la corretta demarcazione tra i due livelli di aiuto, gli Organismi pagatori acquisiscono, secondo le modalità dagli stessi definite, apposita dichiarazione integrativa.

12 La mediana è un indice statistico di posizione il cui valore divide una distribuzione ordinata in due gruppi di uguale numerosità. Nel caso di specie, il valore mediano di DDD è quel valore che divide tutti gli allevamenti presenti in una Regione in due gruppi di pari numerosità: da un lato, gli allevamenti con DDD inferiore alla mediana, dall'altro, quelli con DDD superiore ad essa.

13 Il disciplinare di qualità prevede il rispetto delle seguenti condizioni:

- carico minimo al pascolo pari a 0,2 UBA/ettaro/anno;
- carico adeguato alla conservazione del prato permanente (ovvero densità massima del bestiame al pascolo non superiore a 2 UBA/ettaro/anno nelle zone vulnerabili ai nitrati e a 4 UBA/ettaro/anno nelle altre zone);
- turno al pascolo di 60 giorni complessivi, anche in più fasi;
- detenzione delle superfici ammissibili a pascolo sulle quali è esercitata l'attività di pascolamento.

DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione



Come si può notare dal prospetto 4.4, in quasi in tutti i casi, gli importi per l'ECO1 - livello 1 sono stati superiori rispetto a quelli medi unitari previsti dal PSP di circa un 10-20%.

Ad esempio, per i bovini da latte, l'importo unitario per il pagamento dei saldi è di 83 €/UBA, mentre quello stimato dal PSP era di 66 €/UBA. Stessa cosa per gli ovini e caprini, per i quali il pagamento dei saldi è rispettivamente di 74 €/UBA e 91 €/UBA, mentre quello stimato dal PSP in entrambi i casi era di 60 €/UBA. L'unica eccezione riguarda i suini, per i quali si è verificata una riduzione dell'importo unitario per il pagamento dei saldi.

Al contrario, i pagamenti dell'ECO1 - livello 2 registrano in tutti i casi una diminuzione notevole:

- per i bovini, l'importo previsto dal PSP, pari a 240 €/UBA, è stato dimezzato a 110 €/UBA;
- per i suini, l'importo unitario previsto dal PSP, pari a 300 €/UBA, è sceso a 53,71 €/UBA.

La motivazione di tali scostamenti dipende dalla metodologia di calcolo degli importi, che per ogni anno di domanda vengono determinati da AGEA in base al numero delle UBA ammissibili al sostegno nell'anno considerato, nel rispetto degli importi previsti dal massimale per l'eco-schema. Di conseguenza, nei casi in cui le UBA ammissibili al sostegno risultano maggiori rispetto a quelle previste, il valore del sostegno viene ridotto in modo tale da rispettare il budget assegnato.

4.4.2 Eco-schema 2

Il pagamento spetta agli agricoltori in attività e ai gruppi di agricoltori in attività per il mantenimento dell'inerbimento spontaneo o seminato nell'interfilare delle colture arboree¹⁴. Su tale superficie inerbita, inoltre, occorre osservare i seguenti impegni:

- a) mantenimento su almeno il 70%¹⁵ della superficie oggetto di impegno, che non può essere variata, tra il 15 settembre dell'anno di domanda e il 15 maggio dell'anno successivo, della copertura vegetale erbacea, spontanea o seminata;
- b) non esecuzione di trattamenti di diserbo chimico;
- c) non esecuzione di lavorazioni del terreno durante tutto l'anno¹⁶;
- d) durante tutto l'anno, gestione della copertura vegetale erbacea esclusivamente mediante operazioni meccaniche di sfalcio e trinciatura-sfibratura della vegetazione erbacea.

La tabella 4.2 mostra che l'eco-schema 2 è stato richiesto su poco più di 1 milione di ettari di SAU, per un importo medio a ettaro pari circa 143 € (superiore del 20% rispetto ai 120 €/ha previsti nel PSP) ed un importo medio ad azienda pari a circa 520 € (con punte di oltre i 1000 € in Veneto e Friuli e importi ben sotto i 300 € nelle Marche e nel Molise).

¹⁴ Nel caso di superfici non coltivate a filare, sulla superficie esterna alla proiezione verticale della chioma della pianta all'interno della superficie oggetto di impegno, come individuata e misurata nel SIPA (Sistema Identificazione delle Parcelle Agricole).

¹⁵ Il 70% della superficie oggetto di impegno si calcola come "rapporto tra la SAU ammissibile inerbita della coltura permanente e la SAU totale ammissibile della coltura permanente", come misurata nel SIPA (Sistema Identificazione delle Parcelle Agricole).

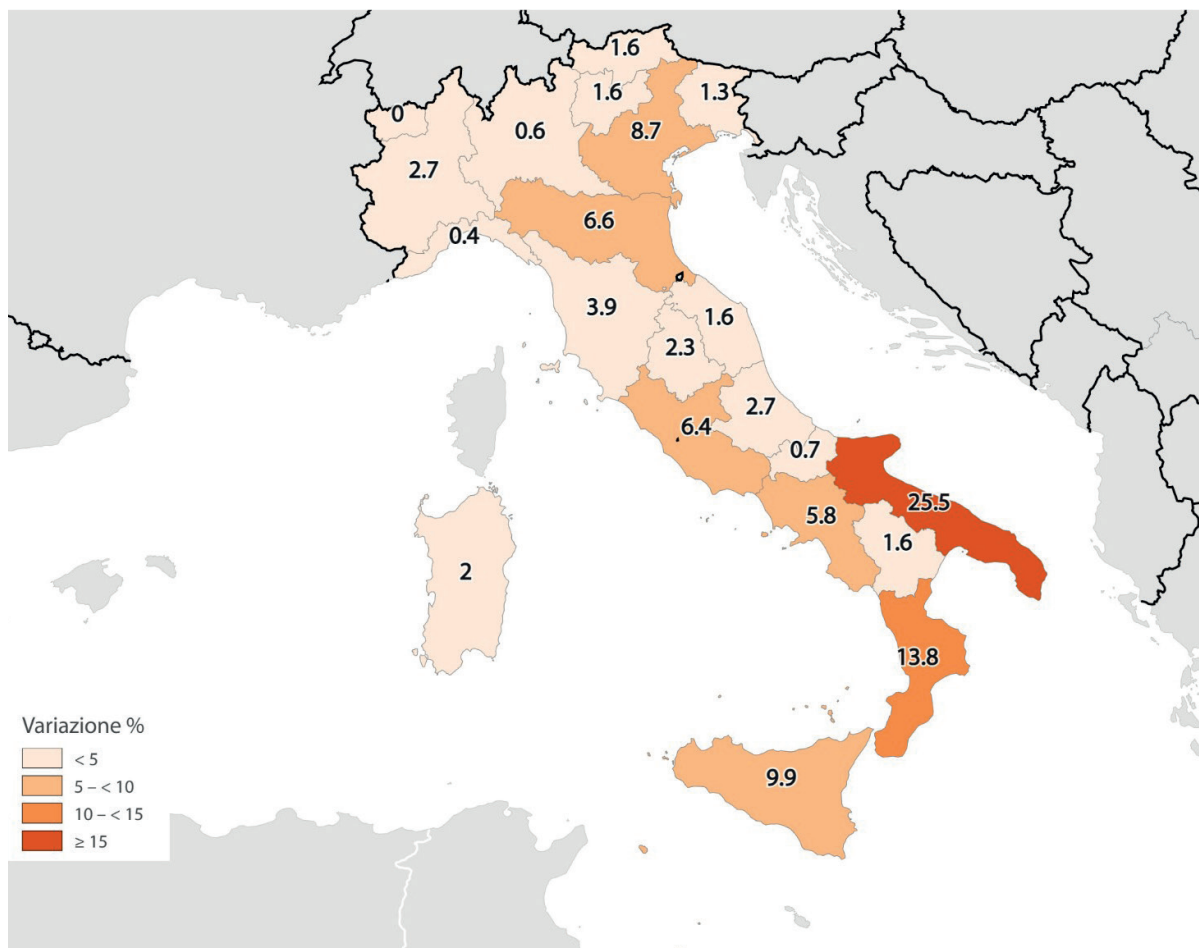
¹⁶ È consentita la semina che non implichi la lavorazione del suolo.

Tabella 4.2 – Eco-schema 2

Regione	Domande	Superfici (ha)	Importo (€)	Importo medio azienda (€)
Abruzzo	12.335	30.270	4.218.522	342
Basilicata	5.762	16.769	2.473.982	429,4
Calabria	48.895	148.363	21.551.607	440,8
Campania	22.676	61.360	9.049.921	399,1
Emilia-Romagna	11.328	71.519	10.327.187	911,7
Friuli Venezia Giulia	1.728	14.222	2.040.587	1.180,9
Lazio	19.264	71.786	10.059.983	522,2
Liguria	1.977	4.986	683.636	345,8
Lombardia	2.335	7.085	1.012.617	433,7
Marche	9.765	17.426	2.476.093	253,6
Molise	5.506	8.055	1.141.176	207,3
Piemonte	4.610	30.105	4.263.216	924,8
Puglia	82.904	281.829	39.842.218	480,6
Sardegna	6.838	23.051	3.184.102	465,6
Sicilia	23.472	105.736	15.550.517	662,5
Toscana	13.005	45.057	6.139.750	472,1
Trentino-Alto Adige	7.190	37.075	5.058.613	703,6
Umbria	9.435	25.804	3.664.710	388,4
Valle d'Aosta	145	392	53.850	371,4
Veneto	12.745	91.098	13.636.445	1.069,9
Totale	301.915	1.091.987	156.428.730	518,1

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

La distribuzione regionale dei circa 156 milioni di euro destinati a tale eco-schema è rappresentata in figura 4.2. La mappa mostra che la distribuzione del sostegno all'inerbimento degli arboreti è chiaramente influenzata dalla concentrazione di tali colture in poche e specifiche Regioni (olivo in Puglia e Calabria, vite in Veneto e Puglia, agrumi in Sicilia e Calabria, frutteti in Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia e Campania), capaci pertanto di assorbire circa il 75% del budget.

Figura 4.2 – Distribuzione regionale degli importi richiesti per l'eco-schema 2 nel 2023 (% sul totale)

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

4.4.3 Eco-schema 3

L'eco-schema 3 spetta agli agricoltori che assumono l'impegno di mantenimento e recupero degli oliveti a valenza ambientale e paesaggistica, anche in consociazione con altre colture arboree, con una densità minima di 60 piante ad ettaro (a partire dal 2024, in presenza di deroga regionale, la densità minima può scendere a 30 piante) e massima di 300 piante ad ettaro o, per quelli individuati dalla Regione o Provincia autonoma competente per territorio, di 400 piante ad ettaro, con i seguenti impegni aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla condizionalità:

- potatura biennale delle chiome tra il 1° novembre ed il 30 aprile, a cadenza biennale per ciascuna pianta: il beneficiario è tenuto a potare, entro il biennio, il 100% delle piante;
- divieto di bruciatura *in loco* dei residui di potatura;
- mantenimento, per almeno un anno successivo a quello di adesione all'eco-schema, dell'oliveto nello *status quo*.

La tabella 4.3 mostra che l'eco-schema 3 è stato richiesto da circa 260mila aziende per circa 600mila di ettari di SAU, generando un importo medio a ettaro pari a circa 259 € (superiore di circa il 20% all'importo previsto nel PSP, pari a 220 €/ha) e un importo medio per azienda di circa 600 euro (che oscilla fra gli oltre 730 euro di un'azienda pugliese e i 370 euro di un'azienda abruzzese).

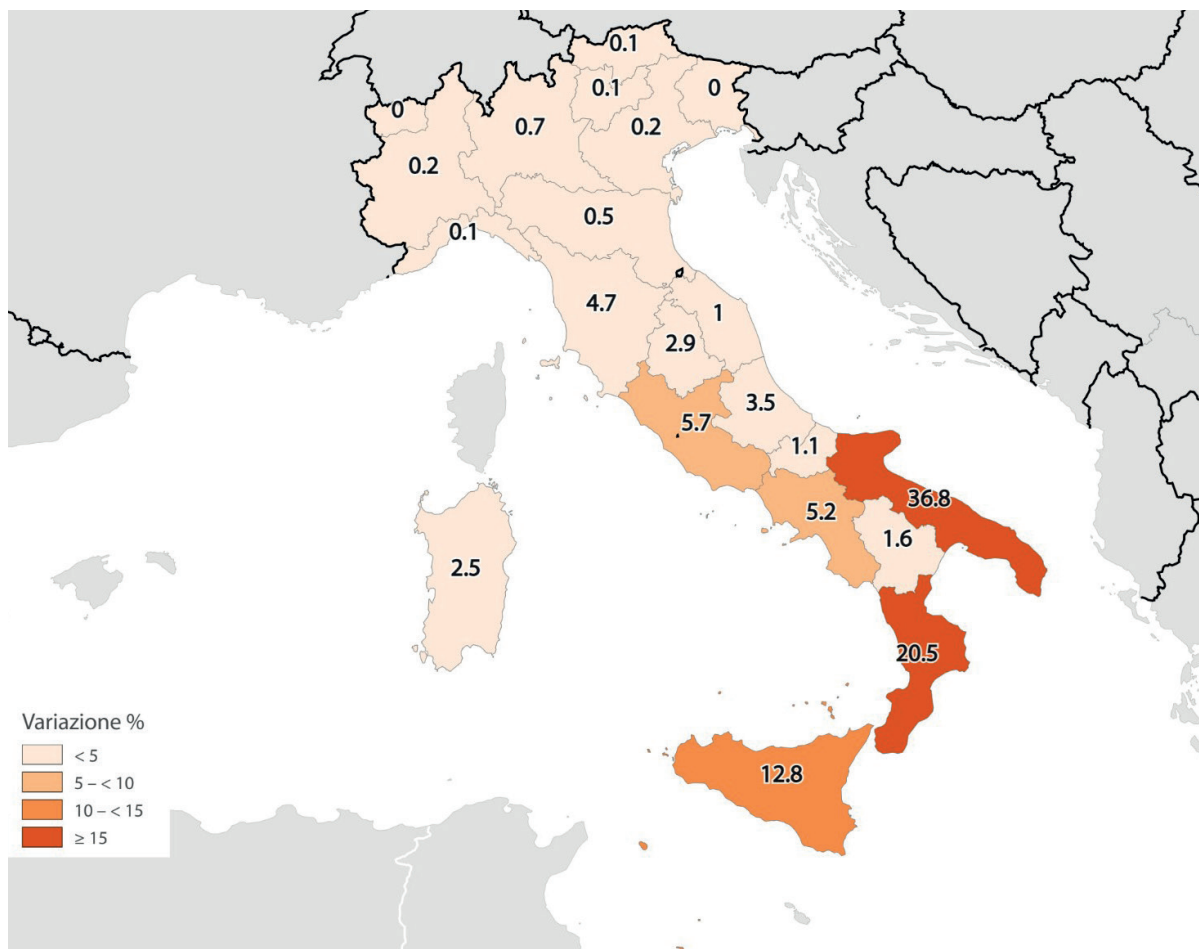
Tabella 4.3 – Eco-schema 3

Regione	Domande	Superfici (ha)	Importo (€)	Importo medio azienda (€)
Abruzzo	14.773	21.320	5.444.080	368,5
Basilicata	6.007	9.623	2.514.788	418,6
Calabria	48.196	121.519	31.897.125	661,8
Campania	20.979	31.019	8.060.768	384,2
Emilia-Romagna	1.717	2.795	725.014	422,3
Friuli Venezia Giulia	111	208	52.889	476,5
Lazio	14.787	34.601	8.903.254	602,1
Liguria	253	548	139.957	553,2
Lombardia	1.844	4.231	1.095.240	593,9
Marche	5.953	6.039	1.561.722	262,3
Molise	5.464	6.438	1.680.865	307,6
Piemonte	725	1.294	332.764	459
Puglia	78.343	221.150	57.370.901	732,3
Sardegna	5.893	15.180	3.821.409	648,5
Sicilia	33.919	75.399	19.866.808	585,7
Toscana	10.271	29.068	7.268.369	707,7
Trentino-Alto Adige	312	527	135.488	434,3
Umbria	7.982	17.262	4.488.612	562,3
Valle d'Aosta	27	44	11.199	414,8
Veneto	613	1.307	351.488	573,4
Totale	258.169	599.571	155.722.741	603,2

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

La distribuzione regionale dei circa 155 milioni di euro richiesti per tale eco-schema è rappresentata in figura 4.3. La mappa consente di apprezzare come la ripartizione del sostegno sia influenzata chiaramente (e prevedibilmente) della concentrazione dell'ordinamento produttivo olivicolo nel Sud Italia. In particolare, tre Regioni (Puglia, Calabria e Sicilia) da sole drenano oltre i due terzi del budget destinato agli oliveti a elevato valore paesaggistico.

Figura 4.3 – Distribuzione regionale degli importi richiesti per l'eco-schema 3 nel 2023 (% sul totale)



Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

4.4.4 Eco-schema 4

Le superfici a seminativo possono accedere all'eco-schema 4 se rispettano i seguenti impegni:

- avvicendamento almeno biennale sulla medesima superficie, inserendo nel ciclo di rotazione almeno una coltura miglioratrice proteica o oleaginosa¹⁷, o almeno una coltura da rinnovo¹⁸. Ai fini del controllo dell'avvicendamento si considerano le colture presenti in campo a partire dal 1° giugno al 30 novembre dell'anno di domanda (impegno 1)¹⁹;
- divieto d'uso di diserbanti chimici e di altri prodotti fitosanitari sulle colture leguminose e foraggere, mentre sulle colture da rinnovo è consentito esclusivamente l'uso della tecnica della difesa integrata (volontaria) o della produzione biologica, intesa quest'ultima solo con riferimento alle tecniche di difesa fitosanitaria (impegno 2);
- interramento dei residui di tutte le colture in avvicendamento, fatta eccezione per le aziende zootecniche (impegno 3).

¹⁷ Sono colture miglioratrici le leguminose. Nel caso di colture pluriennali, erbe e altre piante erbacee da foraggio e terreni a riposo, l'impegno è assolto *ipso facto*.

¹⁸ L'avvicendamento è assicurato anche dalle colture secondarie e deve essere attuato comunque su almeno due anni.

¹⁹ La FAQ della Rete Rurale Nazionale e ulteriori chiarimenti, hanno specificato che:

- la presenza nel biennio di una coltura leguminosa o da rinnovo permette sempre l'accesso all'ECO4;
- le "altre colture" devono essere sempre avvicendate con una coltura leguminosa o da rinnovo;
- la presenza di colture pluriennali, le foraggere e i terreni a riposo assolve l'impegno *ipso facto*, ma solamente se la parcella viene utilizzata per due anni per colture pluriennali, foraggere e riposo, e nel terzo anno, se continuassi con l'ecoschema, dovrei assicurare una miglioratrice leguminosa o da rinnovo.

La tabella 4.4 mette in luce come l'eco-schema 4 sia stato richiesto da circa 240mila aziende per una superficie pari a oltre 3 milioni di ettari di SAU, generando un importo medio a ettaro pari ad appena 55 € circa. Tale importo corrisponde a quello minimo previsto dal PSP ed è di fatto inferiore del 50% rispetto a quello medio stimato nel medesimo documento. Questo risultato è frutto di un errore di stima da parte degli estensori del PSP (e della Commissione europea che lo ha approvato) e imporrebbe una seria riflessione sulla futura attuazione di tale eco-schema in Italia. L'importo medio richiesto ad azienda nel 2023 risulta pari a circa 710 euro ed è estremamente variabile fra le Regioni, dagli oltre mille euro di Emilia-Romagna, Piemonte e Sardegna ai 280 euro delle aziende calabresi.

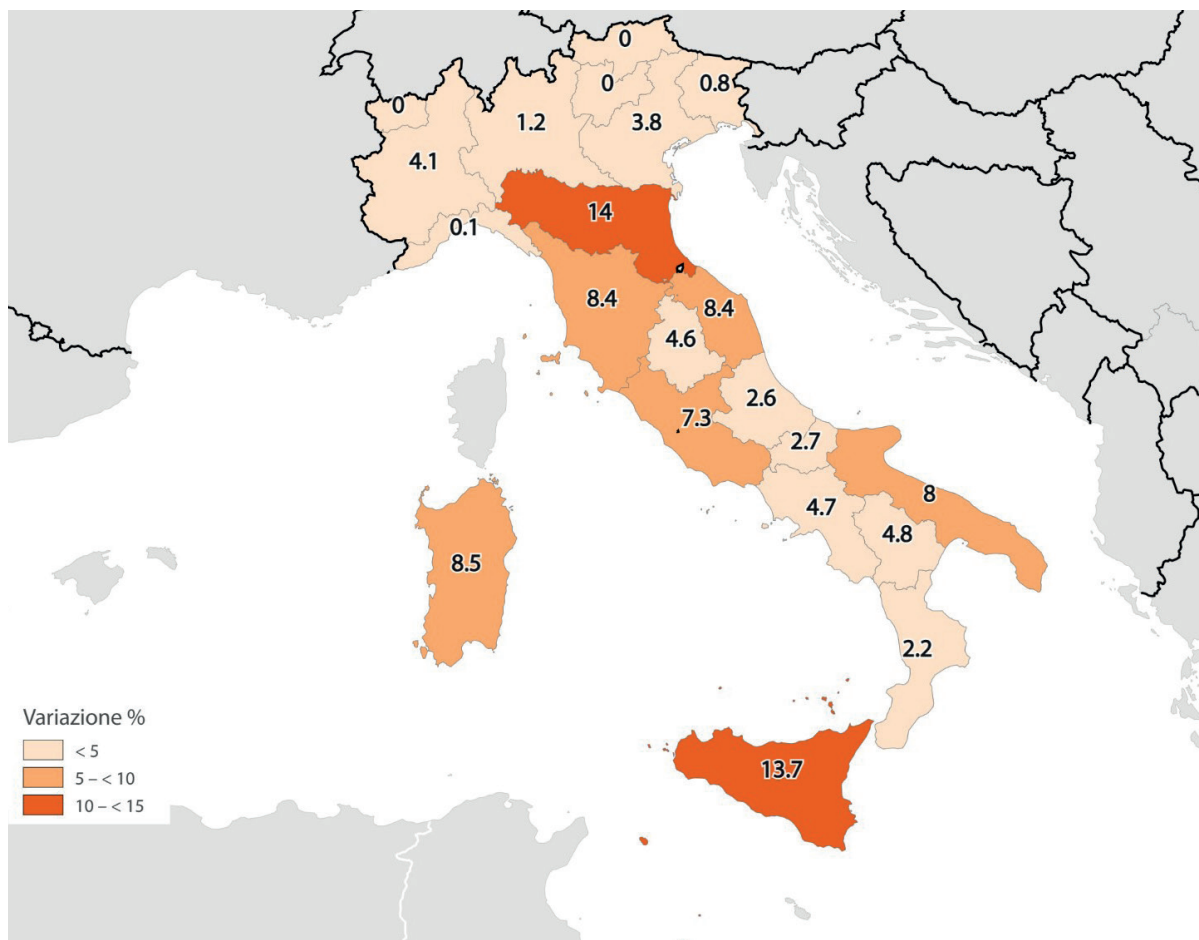
Tabella 4.4 – Eco-schema 4

Regione	Domande	Superfici (ha)	Importo (€)	Importo medio azienda (€)
Abruzzo	11.139	83.353	4.510.658	404,9
Basilicata	12.400	154.480	8.208.852	662
Calabria	13.020	64.566	3.675.405	282,3
Campania	17.995	144.372	8.037.895	446,7
Emilia-Romagna	18.094	422.728	23.895.657	1.320,6
Friuli Venezia Giulia	1.759	23.226	1.341.540	762,7
Lazio	15.972	229.986	12.431.265	778,3
Liguria	171	1.625	90.088	526,8
Lombardia	2.245	36.452	2.053.257	914,6
Marche	17.826	260.202	14.255.329	799,7
Molise	8.754	83.828	4.561.385	521,1
Piemonte	6.383	122.412	7.008.021	1.097,9
Puglia	25.823	240.720	13.614.923	527,2
Sardegna	14.253	272.063	14.535.277	1.019,8
Sicilia	37.170	433.393	23.389.193	629,2
Toscana	14.379	273.216	14.261.564	991,8
Trentino-Alto Adige	98	960	51.779	528,4
Umbria	12.580	143.178	7.898.033	627,8
Valle d'Aosta	8	283	15.751	1.968,9
Veneto	9.233	110.579	6.431.498	696,6
Totale	239.302	3.101.617	170.267.370	711,5

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

La figura 4.4 rappresenta la distribuzione regionale dei circa 151 milioni di euro richiesti per tale pagamento, mostrando come esso si sia concentrato prevalentemente in alcune Regioni del Centro (Emilia-Romagna in primis, che assorbe il 14% del budget, seguita da Toscana, Marche e Lazio) e del Sud Italia (Sicilia, che drena il 13,7% del budget, seguita da Sardegna e Puglia). Le aziende delle Regioni del Nord (Lombardia in primis) hanno sostanzialmente ignorato tale eco-schema, ritenendolo poco compatibile con gli ordinamenti produttivi prevalenti (legati alla zootecnia intensiva e alla monocoltura a mais o soia, ad esempio), anche in virtù della compensazione media messa a disposizione dal PSP, ritenuta insufficiente sin dal principio e poi rivelatasi addirittura inferiore alle stime. Il risultato è stato che le Regioni del Nord hanno richiesto e riceveranno meno del 10% del budget destinato a questo eco-schema.

Figura 4.4 – Distribuzione regionale degli importi richiesti per l'eco-schema 4 nel 2023 (% sul totale)



Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

4.4.5 Eco-schema 5

L'adesione all'eco-schema "impollinatori" prevede di mantenere una copertura dedicata con piante di interesse apistico (nettarifere e pollinifere) a perdere, spontanee o seminate, con impegni diversificati nelle superfici con colture arboree o a seminativo.

La tabella 4.5 mostra che l'eco-schema 5 è stato richiesto da circa 8.400 aziende su circa 47mila ettari investiti a colture arboree e da circa 4.900 aziende su 22mila ettari coltivati a seminativi (per un totale di circa 69mila ettari di SAU). Tale richiesta ha generato importi medi a ettaro pari a circa 262 € per le colture arboree (sostanzialmente in linea con gli importi medi previsti dal PSP, pari a 250 €/ha) e pari a 659 € per i seminativi (pari all'importo massimo previsto e quindi in aumento di oltre il 30% rispetto all'importo medio previsto di 500 €/ha).

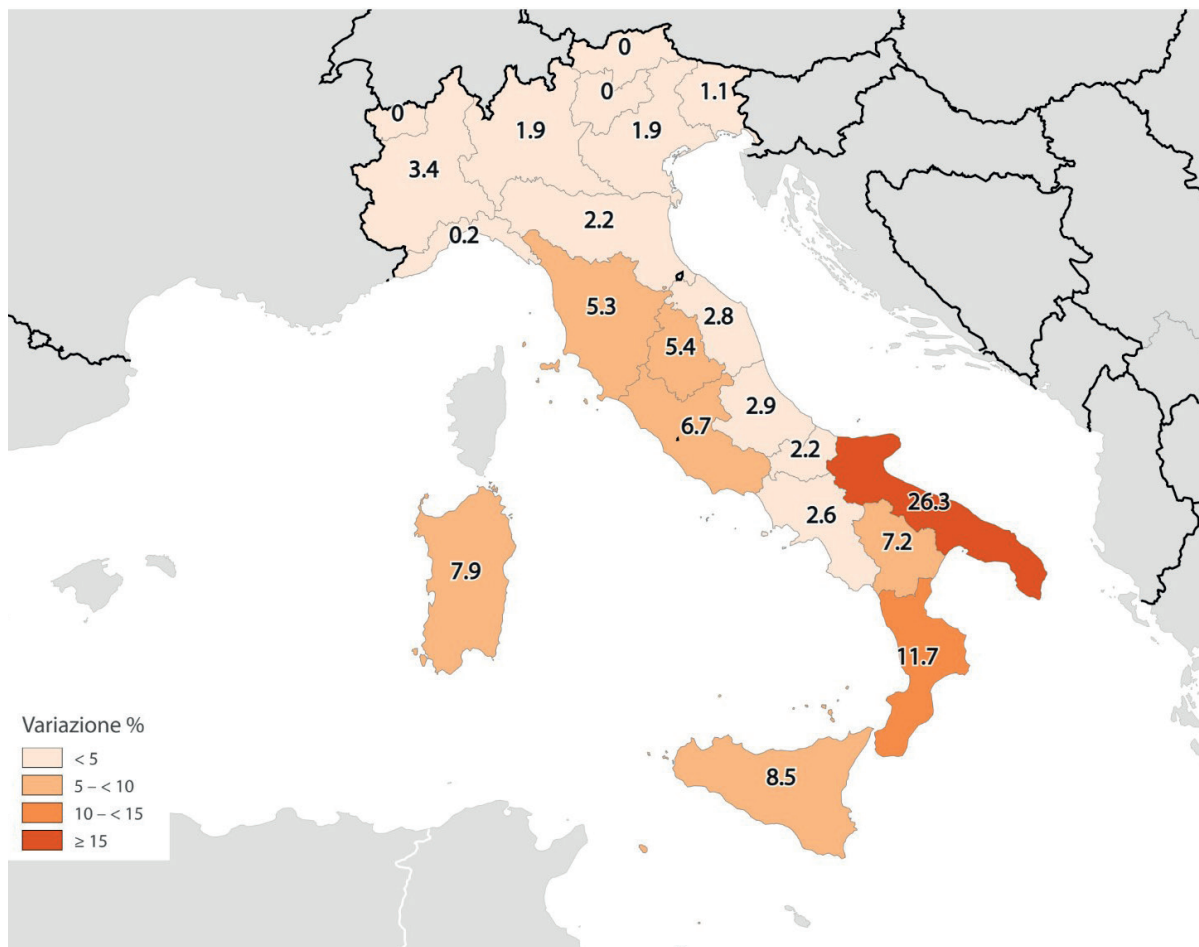
Tabella 4.5 – Eco-schema 5

Regione	Colture arboree				Colture erbacee			
	Domande	Superfici (ha)	Importo (€)	Importo medio azienda (€)	Domande	Superfici (ha)	Importo (€)	Importo medio azienda (€)
Abruzzo	352	1.526	1.055.877	3.000	116	242	62.452	538
Basilicata	460	3.686	2.504.396	5.444	243	993	266.588	1.097
Calabria	857	3.764	2.672.636	3.119	1.509	6.977	1.836.418	1.217
Campania	287	900	631.662	2.201	598	1.358	359.301	601
Emilia-Romagna	393	1.181	828.215	2.107	48	115	31.647	659
Friuli Venezia Giulia	165	597	432.565	2.622	3	11	2.856	952
Lazio	508	3.463	2.381.943	4.689	170	755	193.223	1.137
Liguria	11	86	57.878	5.262	13	31	7.849	604
Lombardia	145	1.042	709.504	4.893	29	134	34.578	1.192
Marche	487	1.463	998.595	2.051	169	260	66.831	395
Molise	272	1.135	799.691	2.940	63	185	50.123	796
Piemonte	541	1.805	1.289.079	2.383	29	96	24.848	857
Puglia	1.308	12.116	8.704.099	6.655	703	5.645	1.459.533	2.076
Sardegna	416	3.731	2.525.176	6.070	595	2.065	521.146	876
Sicilia	513	3.853	2.674.558	5.214	430	2.276	616.535	1.434
Toscana	539	3.067	2.036.140	3.778	13	29	7.432	572
Trentino-Alto Adige	4	8	5.860	1.465	3	13	3.189	1.063
Umbria	636	2.954	2.009.500	3.160	115	355	92.851	807
Valle d'Aosta	-	-	-	-	6	12	2.866	478
Veneto	496	973	711.758	1.435	29	110	28.193	972
Totale	8.390	47.349	33.029.131	3.937	4.884	21.660	5.668.459	1.161

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

La figura 4.5 rappresenta la distribuzione regionale dei circa 38,7 milioni di euro richiesti per l'eco-schema 5, di cui 5,6 milioni di euro per i seminativi e 33 milioni di euro per le colture arboree, con una distribuzione nettamente a favore delle Regioni del Sud Italia. Primeggia la Puglia che ha richiesto il 26,3% del budget (pressoché equamente distribuito in termini relativi fra i seminativi e le colture arboree), seguita dalla Calabria (capace da sola di drenare un terzo del budget per le mellifere sui seminativi), la Sicilia e le altre Regioni meridionali (Sardegna, Basilicata). Anche in questo caso, come per l'eco-schema 4 si nota uno scarso interesse delle aziende delle Regioni del Nord, che hanno finito per drenare meno del 10% del budget a disposizione.

Figura 4.5 – Distribuzione regionale degli importi richiesti per l'eco-schema 5 (% sul totale)



Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

4.5 Gli altri pagamenti diretti: giovani e accoppiato

Altre due componenti dei pagamenti diretti della PAC 2023-2027 sono, da un lato, il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori e, dall'altro lato, il pagamento accoppiato.

Il pagamento per i giovani agricoltori è volto ad accompagnare e sostenere il ricambio generazionale nella conduzione delle imprese agricole e ha interessato, stando ai dati preliminari forniti da AGEA, circa una domanda unica su venti (ovvero il 5%), con picchi in Trentino-Alto Adige e Sardegna (oltre una domanda unica su dieci). La tabella 4.6 riporta, con un livello di dettaglio regionale, i dati relativi a numero di domande, superfici interessate e importi richiesti.

Tabella 4.6 – Sostegno giovani

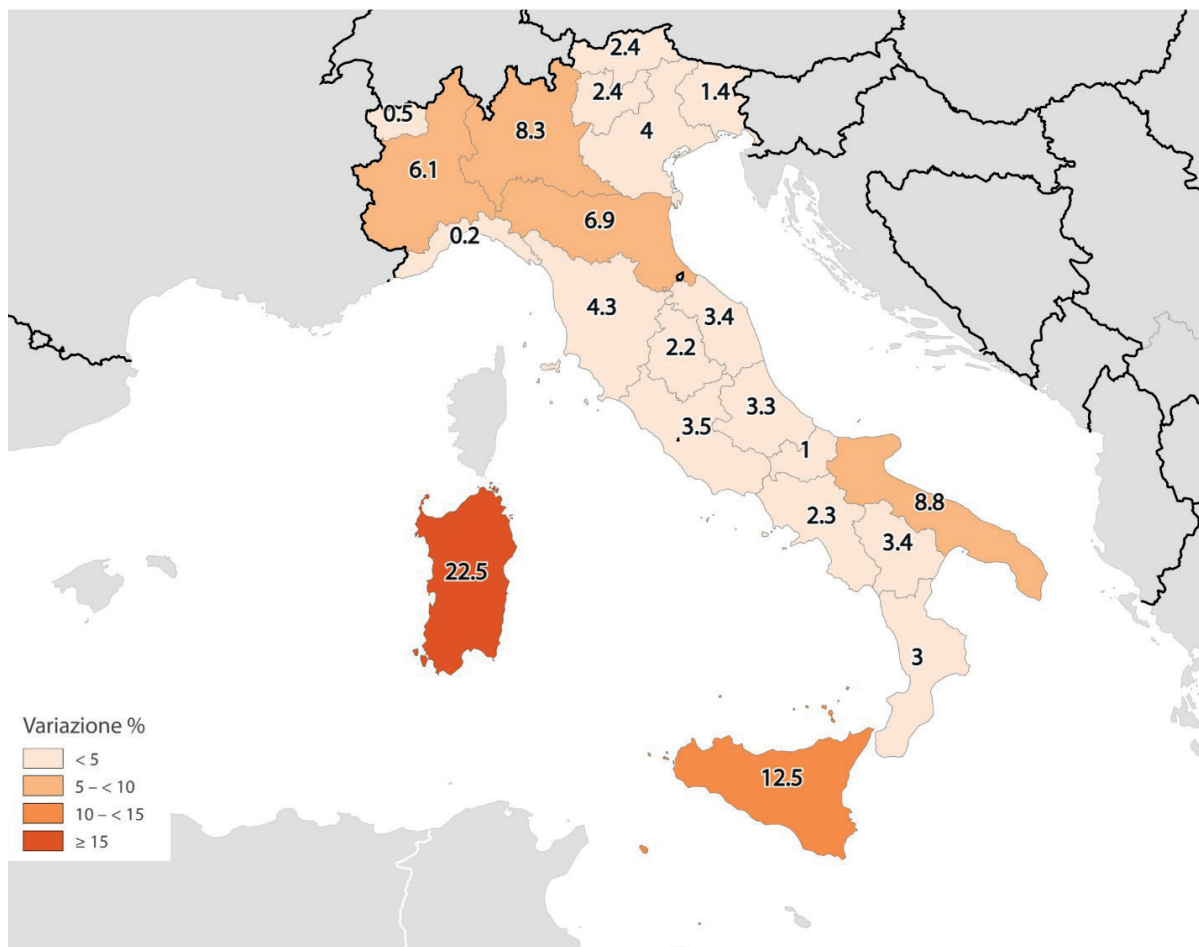
Regione	Domande	Superfici (ha)	Importo (€)	Importo medio azienda (€)
Abruzzo	1.038	22.984	2.060.533	1.984
Basilicata	1.203	24.100	2.160.563	1.796
Calabria	2.085	20.817	1.866.235	895
Campania	2.085	16.325	1.463.536	702
Emilia-Romagna	2.267	48.421	4.340.985	1.915
Friuli Venezia Giulia	534	10.063	902.135	1.690
Lazio	1.805	24.846	2.227.452	1.234
Liguria	209	1.725	154.628	740
Lombardia	2.014	58.458	5.240.750	2.602
Marche	1.225	23.927	2.145.082	1.752
Molise	485	6.799	609.554	1.256
Piemonte	1.870	42.808	3.837.694	2.053
Puglia	4.614	61.604	5.522.761	1.197
Sardegna	3.430	158.448	14.204.829	4.141
Sicilia	4.617	87.845	7.875.324	1.706
Toscana	2.193	30.476	2.732.168	1.246
Trentino-Alto Adige	1.763	17.212	1.543.094	875
Umbria	908	15.203	1.362.952	1.501
Valle d'Aosta	85	3.540	317.365	3.754
Veneto	2.103	28.343	2.540.986	1.208
Totale	36.533	703.944	63.108.625	1.727

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

La tabella evidenzia come le 36.533 domande pervenute per tale pagamento abbiano interessato una superficie agricola pari a circa 704mila ettari generando una spesa pari ad appena 63,1 milioni di euro. Si tratta di un ammontare richiesto inferiore a quello ipotizzato dal PSP, per cui il pagamento unitario a ettaro risulta di importo pari a quello massimo previsto dal PSP (8.965 €/ha). L'importo medio erogato ad azienda è pari a circa 1.730 euro e risulta estremamente variabile, passando da oltre 4mila euro della Sardegna a cifre inferiori ai mille euro nelle aziende condotte da giovani campani, calabresi, liguri e trentini.

La figura 4.6 mostra la distribuzione del sostegno per i giovani a livello regionale e rivela che ben oltre un terzo del sostegno si sia concentrato nelle due isole principali (con il 22,5% dell'importo totale richiesto appannaggio dei giovani imprenditori agricoli sardi e il 12,5% a sostegno di quelli siciliani) e in Puglia (8,8% del sostegno nazionale). Fra le altre Regioni si segnalano la Lombardia (8,3%), l'Emilia-Romagna (6,9%) e il Piemonte (6,1%).

Figura 4.6 – Distribuzione regionale degli importi richiesti per il pagamento giovani (% sul totale)



Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

Un'altra tipologia di pagamento diretto molto importante per l'Italia è il sostegno accoppiato (o meglio, i sostegni accoppiati, ripartiti fra diverse colture e tipologie di allevamento).

Gli importi unitari (a ettaro o a capo) definitivi per la campagna 2023, sia per le coltivazioni (erbacee ed arboree) che per la zootecnia, sono riportati nella tabella 4.7.

Tabella 4.7 – Sostegno accoppiato

Intervento	Capi o ettari comunicati dagli OP	Importo unitario massimo PSP (€)	Importo unitario definitivo (€)
Livello 1 – Latte bovino	973.133	72,6	70,4
Livello 2 – Latte bovino zone montane	188.803	132,1	110,5
Latte di bufale	104.184	36,5	30,5
Livello 1 – V. Nutrici iscritte LLGG o Reg. Anagr.	270.388	135,4	135,4
Livello 2 – V. Nutrici non iscritte nei LLGG	123.584	83,6	62,4
Livello 1 – Bov. Mac. 12-24 Allev. 6 mesi (Livello 1)	68.321	48	36
Livello 2 – Bov. Mac. 12-24 Allev. 6 mesi - certificati DOP/ IGP - sistemi di qualità - sistemi di etichettatura - aderenti ad OP - allev. 12 mesi	1.202.241	60,1	54,2
Agnelle da rimonta	421.963	24,9	24,1
Ovini e caprini macellati	579.542	6,1	6,1
Frumento duro	930.519	102,9	98,2
Oleaginose	129.499	111,1	98,3
Riso	206.764	370,1	358,3
Barbabietola da zucchero	23.813	723,7	723,7
Pomodoro da trasformazione	65.142	191	160,5
Olivo	140.269	128,7	84,3
Agrumi	51.148	397,7	311
Culture proteiche - soia	271.272	150	122,7
Culture proteiche - leguminose eccetto soia	817.724	44	44

Fonte: ns elaborazioni su dati AGEA (2024)

I valori riportati in tabella mostrano come i sostegni per il latte bovino (livello 1), la barbabietola da zucchero e gli agrumi sono prossimi ai valori massimi definiti da PSP, mentre gli importi dei sostegni relativi a vacche nutrici iscritte ai Libretti genealogici (livello 1), ovini e caprini macellati e colture proteiche (leguminose eccetto la soia) hanno raggiunto i valori massimi definiti dal PSP. Ciò segnala un interesse limitato (o se non altro inferiore alle attese) per tutti questi comparti produttivi, già evidenziato nel corso del capitolo 2.

Al contrario, nel caso del pagamento accoppiato all'olio, la richiesta è stata di molto superiore rispetto alle stime di domanda fatte nel PSP, tanto che il valore del pagamento scende dai 128 €/ha stimati dal PSP a poco più di 84 €/ha.

4.6 Una valutazione di sintesi sui dati AGEA relativi al primo anno di applicazione

I dati e le informazioni riportati nei precedenti paragrafi relativi agli importi e alla distribuzione regionale delle diverse componenti dei pagamenti diretti, consentono di effettuare alcune prime valutazioni sugli impatti generati dal primo anno di applicazione della PAC 2023-2027. Lo scopo è di valutare pregi e difetti dell'attuale versione del PSP italiano, anche per avviare una riflessione ragionata su possibili miglioramento e modifiche da apportare alla strategia nazionale sulla PAC 2023-2027, sia sul fronte dell'obiettivo del sostegno al reddito sia su quello relativo all'incentivazione di una maggiore sostenibilità delle pratiche agricole.

Con riferimento al sostegno al reddito, la ripresa del meccanismo di convergenza interna dei titoli, combinata all'introduzione di un sostegno redistributivo ai primi ettari, determina un significativo spostamento di risorse, dalle Regioni caratterizzate da valore medio dei titoli più alto a quelle con valore medio dei titoli più basso, avvantaggiando ulteriormente quelle in cui prevalgono aziende di piccole dimensioni. Tale dinamica ovviamente si verifica anche all'interno delle singole Regioni. Nel complesso, l'effetto generato appare in linea con la necessità di rendere più equa la distribuzione del sostegno al reddito e di favorire realtà imprenditoriali a conduzione familiare di dimensione contenuta. Suddette realtà sono concentrate in prevalenza nelle aree di media collina e nella montagna interna e vengono ritenute – a torto o a ragione – più in linea con i dettami della strategia *Farm to Fork*. Gli impatti negativi sono particolarmente evidenti e concentrati lungo tutta la Pianura Padana e in Calabria, determinando di conseguenza serie difficoltà finanziarie per interi comparti produttivi strategici per il Paese (olio, seminativi irrigui, zootecnia intensiva da latte e da carne), che si aggiungono agli effetti negativi dell'aumento dei prezzi delle materie prime.

Inoltre, l'entrata in vigore effettiva della BCAA7 e dell'impegno "a" della BCAA8, così come declinate nella precedente versione del PSP, avrebbe potuto esacerbare ancor più la condizione di difficoltà per i seminativi, specie nelle zone di pianura. Sventato un tale rischio e guardando al prossimo futuro, rimane però l'effetto della convergenza interna, che genererà un'ulteriore e continua riduzione del valore dei titoli in alcune delle Regioni già più colpite dalla riduzione delle risorse destinate a sostenere i redditi agricoli (Calabria, Lombardia e Veneto in primis).

Proseguendo, è possibile notare una sostanziale continuità rispetto al recente passato sia del livello del sostegno a favore dei giovani agricoltori (concentrati prevalentemente al Sud) sia degli aiuti accoppiati rivolti a determinate produzioni agricole, fortemente connessi alle richieste dell'industria di trasformazione e pertanto di rilevanza strategica per mantenere (o almeno non peggiorare) una certa capacità di autoapprovvigionamento del Paese. Pur in mancanza dei dati AGEA sulla distribuzione degli aiuti accoppiati, è però difficile pensare che possibili (e per certi versi prevedibili) variazioni nella distribuzione di tale sostegno abbiano avvantaggiato in maniera decisiva e significativa alcune Regioni a scapito di altre.

Venendo ai pagamenti diretti chiamati a sostenere l'adozione di pratiche sostenibili per l'ambiente, al netto della mancanza di dati sull'eco-schema 1, si nota una significativa distribuzione del sostegno a vantaggio delle Regioni e di alcune produzioni caratteristiche del Sud Italia, dove si osserva distintamente una maggiore apertura all'adozione di pratiche sostenibili su coltivazioni erbacee e arboree, al contrario di quanto avvenuto in quasi tutte le Regioni dell'Italia settentrionale e lungo l'intera Pianura Padana. Sebbene si sia trattato del primo anno di sperimentazione a livello nazionale di questa nuova forma di sostegno, di fatto fortemente voluta dalla Commissione europea, permangono criticità rilevanti sulla gestione di alcuni eco-schemi, come emerso anche nella percezione degli agricoltori analizzata nel capitolo 3.

A seconda dei casi, le criticità sono conseguenti alla complessità applicativa di norme talvolta difficili da comprendere per gli operatori agricoli e per gli stessi tecnici dei CAA, o anche all'impossibilità di prevedere con ragionevole certezza gli importi unitari del sostegno. Per alcuni eco-schemi, questa incertezza sugli aiuti unitari può aver giocato un ruolo determinante: è il caso del criticatissimo eco-schema 4, la cui natura di pagamento compensativo, valido per un elenco pressoché sconfinato di combinazioni colturali, rappresenta forse la principale "grana" per gli estensori e i controllori del PSP italiano.

I dati preliminari forniti da AGEA non ci consentono di tirare le somme sulla variazione della distribuzione regionale dei pagamenti diretti in Italia tra il 2022 e il 2023, ma è possibile notare alcuni trend interessanti relativi al primo anno di applicazione della PAC 2023-2027.

La combinazione tra la redistribuzione e la riallocazione del sostegno al reddito e la nuova architettura verde, ha iniziato a generare un significativo trasferimento di risorse da Nord a Sud e dalla pianura alla montagna. A rincarare la dose vi è stata una forte concentrazione del sostegno degli eco-schemi a superficie (fatta eccezione, dunque, per l'eco-schema

1) verso le Regioni meridionali e del centro Italia. Un trasferimento di risorse che ha avuto sicuramente anche delle prime ripercussioni sulle produzioni agricole e zootecniche, premiando quelle più estensive e di montagna, a svantaggio di quelle intensive, irrigue e di pianura. Insufficiente, probabilmente, è stato il tradizionale ruolo di “compensazione” delle perdite (tra settori e Regioni) giocato dal pagamento accoppiato, la cui architettura premia l’assetto produttivo dell’Italia settentrionale ma non va oltre quanto fatto rispetto al recente passato.

In definitiva, mediante il combinato disposto delle mutate condizioni del sostegno al reddito e degli inattesi effetti distributivi legati all’introduzione degli eco-schemi, le prime indicazioni sembrano mostrare che la declinazione italiana della PAC 2023-2027 abbia iniziato a lasciare il segno sul panorama produttivo agricolo nazionale, in coerenza con la strategia *Farm to Fork*, e dal *Green Deal* presentato a fine 2019. Come si è detto, nel difficile contesto caratterizzato da inflazione, continue crisi commerciali e alti tassi d’interesse, un tale effetto ha iniziato a generare una marcata – e forse fin troppo brusca – frattura tra territori, metodi di produzione e modelli imprenditoriali all’interno dello Stivale. Aggravata anche dalla maggiore selettività del sostegno e dal crescente costo d’uso dell’architettura verde della PAC – tutti elementi emersi e affrontati nel capitolo 3 – tale frattura ha alimentato la protesta degli agricoltori, alla quale le istituzioni europee e nazionali hanno cercato di rispondere (con urgenza mai vista prima nella lunga storia della PAC) attraverso le modifiche apportate alla condizionalità rafforzata e ad altri elementi dell’architettura verde.

In definitiva, alla luce di quanto discusso e analizzato nei precedenti paragrafi, emerge chiaramente come siano non pochi i limiti che permangono nell’attuale configurazione e implementazione del PSP italiano. Pertanto, l’ultimo paragrafo di questo capitolo si propone di illustrare alcune modifiche che potrebbero rendersi necessarie in corso d’opera per aggiornare i contenuti e semplificare e migliorare l’attuazione della strategia nazionale della PAC in Italia nel prossimo futuro.

4.7 Proposte operative di modifica del PSP

In quest’ultimo paragrafo si raccolgono alcune proposte di modifica relative all’applicazione dei pagamenti diretti previsti dal PSP italiano, limitandosi agli eco-schemi, anche perché le modifiche apportate dal Regolamento (UE) 2024/1468 e dal decreto di attuazione del MASAF hanno già recepito le principali istanze sulla condizionalità rafforzata. Parimenti, si osserva come le altre componenti dei pagamenti diretti (sostegno di base, redistributivo, giovani e aiuti accoppiati) non abbiano generato, a detta degli operatori e dei beneficiari interessati, particolare criticità nel primo anno di applicazione della riforma PAC 2023-2027, come confermato anche dal capitolo 3.

Al contrario, come pure è emerso dalla percezione degli agricoltori nel capitolo 3, gli eco-schemi hanno suscitato un ampio dibattito tra gli stakeholder, legato a difficoltà interpretative della normativa, carenze nelle definizioni degli impegni e delle colture interessate, rigidità applicative, incertezza del livello di sostegno (legato anche alle demarcazioni con gli interventi SRA/ACA dello sviluppo rurale). Tutti questi fattori hanno aumentato il livello di complessità operativa e gestionale (sia in sede di Domanda Unica che, eventualmente, nel rispetto degli impegni in campo) contribuendo a limitare la richiesta di aiuto in alcuni territori e per taluni comparti produttivi, o alimentando un diffuso scetticismo nei confronti degli eco-schemi stessi.

In linea generale – con riferimento all’applicazione di tutti gli eco-schemi – l’accettabilità e (forse) la popolarità dello strumento potrebbe essere migliorata con la fissazione preventiva di un numero massimo di domande di adesione o di un numero massimo di ettari ammissibili (a livello nazionale o aziendale). Ciò eviterebbe che, in presenza di un numero di domande superiore alle stime ministeriali, l’importo unitario di ciascun singolo aiuto (a capo o a ettaro) possa scendere anche sotto la soglia minima stimata nel PSP, come avvenuto in maniera piuttosto clamorosa per gli eco-schemi 1 e 4.

DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione



Per quanto riguarda l'ECO1 - livello 1, il Ministero, a fronte delle criticità evidenziate nell'applicazione dell'eco-schema nel primo anno di applicazione della PAC, sta già lavorando su una proposta di modifica, valida per il 2024, dell'impegno sulla riduzione del farmaco veterinario. Tali modifiche andranno a revisionare l'attuale sistema delle mediane.

Mentre, per quanto concerne il livello 2, sarebbe utile velocizzare l'iter di approvazione dei disciplinari relativi al SQNBA per rendere efficace l'erogazione di questo pagamento. In assenza dei disciplinari, infatti, il solo impegno ad aderire al SQNBA ha prodotto un'eccessiva semplificazione nell'anno di domanda 2023. Ciò ha certamente favorito un'ampia adesione a questo eco-schema, svuotandolo però di ogni significato ed efficacia, e generando una probabile riduzione significativa degli importi unitari per i beneficiari²⁰.

Passando all'eco-schema 2, la definizione dell'impegno c) andrebbe ricalibrata facendo coincidere il divieto di lavorazioni del terreno con l'impegno di inerbimento previsto dall'impegno a), ovvero dal 15 settembre al 15 maggio. In tal modo le lavorazioni del terreno sarebbero consentite durante il periodo compreso fra il 16 maggio e il 14 settembre dell'anno di domanda. Questa correzione permetterebbe di risolvere problematiche, riscontrate soprattutto negli areali del sud e del centro Italia, quali la competizione idrica esercitata dal manto erboso nel periodo primaverile-estivo a scapito delle rese produttive delle colture legnose (vite, olivo, frutteti, ecc.), nonché il rischio di incendi dovuti alla presenza di erba secca nel periodo estivo.

Proseguendo, mentre non sono state riscontrate particolari criticità nell'applicazione dell'eco-schema 3, molto complicata e per certi versi fallimentare è risultata la gestione e l'implementazione dell'eco-schema 4. Le proposte di modifica sono riportate nel prospetto 4.5.

Prospetto 4.5 – Proposte di modifica dell'eco-schema 4.

Elemento oggetto di modifica	Descrizione della proposta di modifica
Plafond o natura compensativa del sostegno	L'importo erogato nel 2023 (circa 52 €/ha) è risultato inferiore alla soglia minima prevista e di fatto non assolve la sua funzione di pagamento compensativo ²¹ . Si rende necessario, pertanto, destinare maggiori risorse a tale eco-schema o optare per un pagamento annuale "top up" (cioè, aggiuntivo al sostegno di base, come nel caso dell'eco-schema 5).
Descrizione e declinazione degli impegni	Semplificare il testo della norma al fine di renderla più comprensibile e meno fuorviante. Definire due sole tipologie di colture ammissibili (colture miglioratrici e altre colture). Inserire come baseline non solo la rotazione colturale, ma anche la diversificazione ²² .
Colture <i>ipso facto</i>	Eliminare il concetto di colture <i>ipso facto</i> , assimilando queste ultime alle colture miglioratrici al pari delle leguminose.
Definizione di erbaio come miglioratrice	Chiarire e semplificare la definizione di erbaio rispetto a quanto riportato nelle FAQ Ministeriali del 4 ottobre 2023.
Definizione di colture miglioratrici	Pubblicare un elenco esaustivo e preciso delle colture miglioratrici che concorrono al rispetto degli impegni diversificazione (come fatto, ad esempio, per le colture da rinnovo ma non per le colture foraggere col DM del 22 dicembre 2022 all'allegato VIII).
Limitazioni nell'uso dei prodotti fitosanitari	Ampliare la possibilità di utilizzare i prodotti fitosanitari ammessi in difesa integrata volontaria o biologica anche alle colture leguminose e foraggere. Concedere la possibilità di utilizzare i prodotti fitosanitari diversi da quelli ammessi in difesa integrata o biologica nelle colture da rinnovo solo in caso di "forza maggiore" e in "circostanze eccezionali".

20 Nel dettaglio, per i bovini (latte, carne e duplice attitudine), l'importo unitario dell'ECO1 - livello 2 è stato pari a circa la metà rispetto all'importo stimato. Ancora peggio è andata ai suini, per i quali l'importo unitario è stato pari a circa un decimo rispetto alla cifra stimata.

21 Volto a compensare diminuzioni di reddito dovute a maggiori costi e minori ricavi per l'adozione di pratiche culturali benefiche per l'ambiente.

22 La possibilità di inserire la diversificazione colturale nella baseline del ECO4, non solo permette di rispettare l'impegno 1 dell'ecoschema in modo alternativo alla rotazione, ma consente anche di evitare, in alcuni casi, la demarcazione del sostegno rispetto agli ACA definiti a livello di CSR regionali.



DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027

Primo anno di applicazione

Per quanto riguarda, infine, l'eco-schema 5, nonostante le modifiche che saranno apportate dal Decreto di attuazione del Regolamento (UE) 2024/1468, la proposta va incontro alla necessità di introdurre ulteriori elementi di semplificazione nella gestione degli impegni, soprattutto di quelli previsti per i seminativi. Tali elementi riguardano il livello 2, relativo agli impollinatori, con riferimento alla possibilità di:

- concedere la possibilità di effettuare lo sfalcio del miscuglio di piante di interesse apistico al termine dell'effettiva fioritura dell'ultima specie seminata e non, come previsto tuttora, dopo il termine (30 settembre) stabilito d'ufficio dalla normativa. L'operazione di sfalcio delle piante sfiorite, in alcuni casi secche, permetterebbe infatti di prevenire il rischio di incendi, particolarmente sentito nelle zone aride come quelle del Sud Italia e specie in presenza di colture arboree;
- prevedere una revisione del termine temporale utile all'identificazione della "fine della fioritura del miscuglio" che faccia esplicito riferimento all'ultimo giorno del mese nel quale è prevista la (fine della) fioritura botanica dell'ultima essenza di interesse apistico, come riportato nell'Allegato IX del DM 22 dicembre 2022.

CAPITOLO 5

IL SECONDO PILASTRO DELLA PAC A CAVALLO TRA DUE PROGRAMMAZIONI

5.1 Introduzione

Come si è ricordato nelle pagine precedenti, alla fine del 2022 è stata approvata la versione definitiva del PSP dell'Italia 2023-2027. Come descritto nel capitolo relativo al *New Delivery Model*, l'implementazione di un unico PSP per ciascuno Stato membro è stata lunga e articolata, soprattutto per il capitolo relativo allo sviluppo rurale. Il processo di concertazione fra diverse istituzioni e stakeholder e la necessità di includere le numerose specificità regionali, sono state fra le motivazioni principali del lungo tempo di incubazione. Con il nuovo modello di governance, il MASAF rappresenta l'autorità di gestione del Piano; ma alle Regioni spetta di programmare e implementare gli interventi di sviluppo rurale, gestendo le istanze di finanziamento degli agricoltori, i bandi, le graduatorie, l'assegnazione dei fondi e i controlli e la suddivisione del budget.

Nella fase di implementazione, infatti, ogni Regione ha redatto un Complemento regionale per lo sviluppo rurale del PSP 2023-2027 (CSR). Tale documento descrive l'attuazione a livello locale della strategia nazionale, elencando le schede sintetiche degli interventi scelti e adeguati, per quanto possibile, da ogni Regione e le relative allocazioni finanziarie. Le diverse istituzioni regionali hanno scelto di attivare un numero diverso di possibili interventi (figura 5.1).

Figura 5.1 – Interventi dello sviluppo rurale attivati per Regione (n.)



Fonte: Angeli et al., 2023

Sulla base di quanto indicato nell'Art. 69 del Regolamento (UE) 2021/2115 relativo alle norme sul sostegno ai piani strategici, lo sviluppo rurale prevede otto aree in cui sono state attivate le diverse tipologie di interventi:

1. Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione;
2. Vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici;
3. Svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori;
4. Investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione;
5. Insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di imprese rurali, compreso l'insediamento di nuovi agricoltori;
6. Strumenti per la gestione del rischio;
7. Cooperazione;
8. Scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione.

Il budget dedicato allo sviluppo rurale disponibile per le Regioni (19 Regioni e 2 Province autonome) è pari a circa 16 miliardi per il periodo di programmazione 2023-2027. Tale ammontare rappresenta il 43,5% di quanto previsto dal PSP nel suo complesso. Le risorse dovranno, inoltre, essere spese velocemente in quanto, con il *New Delivery Model*, si passa dalla regola del disimpegno automatico dopo 3 anni dalla chiusura della programmazione (N+3) a soli 2 anni (N+2) (Frascarelli, 2022; Ottaviani et al., 2022).

La Sicilia (1,6 miliardi di euro), la Campania (1,2 miliardi) e la Puglia (1,2 miliardi) sono le Regioni che hanno la maggiore dotazione finanziaria.

5.2 Lo sviluppo rurale fra nuova e vecchia programmazione

Uno dei limiti del nuovo sviluppo rurale, sottolineato anche dall'Unione europea nella valutazione della prima versione del PSP, è la sostanziale somiglianza con quanto programmato nel periodo 2014-2020. Tale uniformità, però, è comunque mitigata da alcuni elementi di novità che danno la possibilità di sperimentare approcci diversi e nuove opportunità di crescita alle imprese.

Una delle novità è rappresentata dagli interventi per l'ambiente e il clima (ACA) rivolti, fra l'altro, all'agricoltura biologica, alla produzione integrata, al benessere animale, alla biodiversità (Pupo D'Andrea, 2021). Questi interventi rappresentano il contributo del secondo pilastro all'ambizione ambientale della PAC 2023-2027 e costituiscono un elemento importante dell'architettura verde dell'intero programma. Fra gli impegni citati, un intervento innovativo è rappresentato dall'ACA 24 che sostiene l'agricoltura di precisione e dall'ACA 21 che prova a valorizzare un sottoprodotto agricolo, i residui di potatura di arboreti, in un'ottica di economia circolare.

Altre novità rispetto alla programmazione precedente si trovano anche negli interventi di supporto al cambiamento generazionale. Infatti, oltre al classico sostegno SRE01 dedicato all'insediamento dei giovani agricoltori (di età inferiore ai 41 anni compiuti), è stato inserito l'intervento SRE02, dedicato all'insediamento di nuovi agricoltori, in questo caso di età superiore alla soglia prima indicata. Infine, anche l'intervento SRE04, dedicato alla costituzione di startup non agricole, partecipa a quella visione di agricoltura moderna in cui i servizi non strettamente settoriali diventano importanti elementi per supportare competitività, sostenibilità e resilienza del settore primario.

Anche nel capitolo dedicato alla cooperazione vengono previsti, oltre a strategie e strumenti già consolidati nella programmazione 2014-2020 (sostegno ai gruppi operativi PEI AGRI, LEADER - attuazione strategie di sviluppo locale, ecc.), modelli nuovi di cooperazione, come quelli dedicati allo sviluppo rurale locale, agli *smart village* (SRG07) e alle azioni di supporto all'innovazione, e servizi rivolti ai settori agricolo, forestale e agroalimentare (SRG09) (Coldiretti, 2022).

Infine, gli interventi dedicati allo scambio di conoscenze offrono la possibilità di sperimentare nuovi modelli per la realizzazione dell'obiettivo trasversale della PAC, connesso proprio all'innovazione e alla diffusione della digitalizzazione. Il

trasferimento delle innovazioni rappresenta la strategia fondamentale per la realizzazione di una transizione ecologica del settore per una crescita inclusiva e sostenibile. Sono 6 gli interventi previsti che disegnano una visione sistemica e una strategia multiattore. Tale evoluzione delle politiche di intervento è stata necessaria al fine di connettere consulenza, formazione degli stessi consulenti e degli imprenditori, ricerca e produzione in un Sistema di conoscenza ed Innovazione, il cosiddetto AKIS (Agricultural Knowledge and Innovation System), caratterizzato da legami e flussi stabili fra tutti gli attori coinvolti.

Il secondo pilastro non è entrato, ancora, nella sua piena operatività. Gli interventi che prevede e soprattutto una diversa visione, basata su capitali immateriali e approccio sistemico, richiederanno, in maniera crescente, uno sforzo nell'individuazione e nella valutazione di soluzioni adeguate. Monitorare tale processo sarà strategico per migliorare quanto verrà implementato nella PAC post 2027.

5.3 Il Backoffice (SRH06) per l'AKIS e le azioni di supporto all'innovazione (SRH09): un focus di approfondimento

Al fine di analizzare alcuni elementi che rendono gli interventi per lo sviluppo rurale 2023-2027 diverso da quanto fatto in precedenza, si è scelto di approfondire due interventi particolari, ritenuti strategici per la strutturazione del complesso Sistema di Innovazione e Conoscenza in Agricoltura (AKIS). L'AKIS, infatti, è considerato, nella visione dell'intervento europeo, il pilastro del processo di transizione ecologica e digitale che il settore primario è chiamato ad affrontare (Rete Rurale Nazionale, 2022). Le sfide quali il cambiamento climatico, i mutamenti degli scenari di mercato e l'introduzione di innovazioni complesse rendono necessario avere consulenti moderni, equipaggiati con conoscenze e strumentazioni complesse (Coldiretti, 2023).

Il Backoffice, con la SRH06 - *Servizi di backoffice per l'AKIS*, è uno strumento che si inserisce in questa visione cercando, ad esempio, di rendere disponibili informazioni climatiche e big data al mondo della consulenza. Nello stesso tempo, il cambiamento che si chiede all'agricoltura, anche a quella delle piccole aziende, è enorme e non facile. In questo scenario la consulenza deve essere vista non come assistenza puntuale ma come accompagnamento continuo. A questa visione potrebbe dare un contributo importante proprio l'intervento SRH09 - *Cooperazione per azioni di supporto all'innovazione*.

SRH06 - Servizi di backoffice per l'AKIS

L'intervento "SRH06 - Servizi di backoffice per l'AKIS" rientra tra quelli dedicati allo scambio di conoscenze e alla diffusione di informazioni. L'obiettivo è di sostenere gli attori dell'AKIS – in particolare i consulenti – fornendo strumenti di formazione e informazione complessi ed articolati (es. dati climatici, modelli previsionali, nuovi canali di vendita, gestione delle risorse naturali, ecc.). Un altro obiettivo dell'intervento è la raccolta dei fabbisogni prioritari delle aziende agricole che dovrebbe essere effettuata grazie alla partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti nella co-creazione di innovazioni e alla formazione del sistema della consulenza pubblica e privata.

L'intervento è stato attivato da 12 Regioni italiane (tabella 5.1), con la possibilità di attuare progetti a livello interregionale, transnazionale e transfrontaliero.

Tabella 5.1 – Attivazione dell'intervento SRG06 - Servizi di backoffice per l'AKIS nelle Regioni

Regione	Attivazione
Abruzzo	NO
Basilicata	NO
Calabria	NO
Campania	SI
Emilia-Romagna	NO
Friuli Venezia Giulia	SI
Lazio	NO
Liguria	SI
Lombardia	SI
Marche	SI
Molise	NO
Piemonte	SI
Puglia	SI
Sardegna	NO
Sicilia	SI
Toscana	SI
P.A Bolzano	NO
P.A Trento	NO
Umbria	SI
Valle d'Aosta	SI
Veneto	SI

La realizzazione del backoffice richiede la presenza di diversi attori, raggruppabili in 7 categorie, declinate in alcune realtà regionali con alcune differenze:

1. enti di formazione accreditati;
2. soggetti prestatori di consulenza;
3. enti di ricerca, università e scuole di studi superiori universitari pubblici e privati;
4. istituti tecnici superiori;
5. istituti di istruzione tecnici e professionali;
6. altri soggetti pubblici e privati attivi nell'ambito dell'AKIS;
7. fermo restando quanto disposto dall' art. 79 del Regolamento (UE) 2021/2115, AdG nazionale, Regioni e Province autonome anche attraverso i loro Enti strumentali, Agenzie e Società in house.

Tale intervento, attivato in house da alcune Regioni, rappresenta una reale possibilità di fornire ai sistemi di consulenza pubblici e privati un supporto moderno e specialistico. Questa possibilità potrebbe anche assumere una valenza maggiore se si pensasse a mettere in rete i numerosi backoffice implementati nelle diverse Regioni.

SRG09 - Cooperazione per azioni di supporto all'innovazione e servizi rivolti ai settori agricolo, forestale e agroalimentare

L'intervento rientra, anche in questo caso, tra quelli strutturati per la cooperazione. L'obiettivo è creare network tra gli attori dell'AKIS capaci di sostenere le aziende nel processo di adozione delle innovazioni e nella loro gestione, soprattutto, nei primi periodi di implementazione. L'intervento è stato strutturato per sostenere la creazione di partenariati e per favorire la co-creazione di soluzioni innovative in risposta ai fabbisogni delle aziende. L'intervento è stato attivato da 11 Regioni italiane (tabella 5.2). Sono previste specificità regionali per le condizioni di ammissibilità delle operazioni e dei beneficiari e per i principi di selezione dei progetti.

Tabella 5.2 – Attivazione dell'intervento SRG09 - Cooperazione per azioni di supporto all'innovazione nelle Regioni

Regione	Attivazione
Abruzzo	SI
Basilicata	SI
Calabria	SI
Campania	SI
Emilia-Romagna	NO
Friuli Venezia Giulia	NO
Lazio	NO
Liguria	NO
Lombardia	NO
Marche	NO
Molise	NO
Piemonte	SI
Puglia	SI
Sardegna	SI
Sicilia	SI
Toscana	SI
P.A Bolzano	NO
P.A Trento	NO
Umbria	NO
Valle d'Aosta	SI
Veneto	SI

L'intervento prevede la realizzazione di azioni rilevanti per l'implementazione di una consulenza e, più in generale, di un accompagnamento alle aziende nei processi di cambiamento. Tali azioni comprendono:

1. realizzazione e gestione di punti di ascolto, accoglienza e incubatori di idee per le imprese, allo scopo di far emergere e individuare le idee innovative;
2. organizzazione di interventi formativi, informativi, dimostrativi e di consulenza integrati tra loro e diretti alle imprese;
3. accompagnamento alla nascita o potenziamento di aziende dimostrative e realizzazione su piccola scala di prove sperimentali e di collaudo dell'innovazione, e scambi di conoscenze "peer to peer" anche a supporto dell'attività di cui ai punti precedenti.



DOVE STA ANDANDO LA PAC

Il PSP dell'Italia 2023-2027
Primo anno di applicazione

Anche in questo caso, il beneficiario è un gruppo di cooperazione che vede coinvolti gli attori dell'AKIS prima richiamati:

1. enti di formazione accreditati;
2. soggetti prestatori di consulenza;
3. enti di ricerca, università e scuole di studi superiori universitari pubblici e privati;
4. istituti tecnici superiori;
5. istituti di istruzione tecnici e professionali;
6. altri soggetti pubblici e privati attivi nell'ambito dell'AKIS;
7. altri soggetti operanti nel settore agricolo, forestale e alimentare rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi del progetto di cooperazione;
8. Regioni e Province autonome anche attraverso i loro enti strumentali, agenzie e società in house.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AGEA (2024), *Annual performance report – INFORMAZIONI DI SINTESI APR 2023*, febbraio 2024

Angeli S., Papaleo A., Tarangioli S., Martarello S. (2023), "Sviluppo rurale, sei miliardi da spendere presto e bene", *Terra e Vita*, 27 gennaio 2023

Cagliero R., Camaioni B., Cristiano S., D'Alicandro N., Manzoni P., Monteleone A., Pierangeli F. (2022), "PAC 2023-2027, il New Delivery Model nel PSP italiano – La centralità data alla performance", *PianetaPSR numero 119*, dicembre 2022

Cagliero R., D'Alicandro N., Camaioni B. (2021), "Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze", *Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricolabrieuropa n. 4, Dic. 2021*

Cagliero R., Vassallo M., Pierangeli F., Pupo D'Andrea M. R., Monteleone A., Camaione B., Tarangioli S. (2023), "The Common Agricultural Policy 2023-2027. How do member states implement the new delivery model?", *Italian Review of Agricultural Economics*, 78(1), 49-66

Chatellier V., Guyomard H. (2023), "Supporting European farmers' income through Common Agricultural Policy direct aids: facts and questions," *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 104: 87-99

Ciliberti S., Palazzoni L., Lilli S.M., Frascarelli A. (2022), "Direct Payments to Provide Environmental Public Goods and Enhance Farm Incomes: Do Allocation Criteria Matter?", *Review of Economics and Institutions*, 13(1/2), Article 3

Coderoni S. (2023), "Key policy objectives for European agricultural policies: Some reflections on policy coherence and governance issues.", *Bio-based and Applied Economics* 12(2): 85-101

Coldiretti (2022), *Dove sta andando la PAC – La Nuova PAC 2023-2027 – Il Piano Strategico Nazionale dell'Italia*, collana Dove sta andando la PAC, gennaio 2022

Coldiretti (2023), *Dove sta andando la PAC – Il PSP dell'Italia 2023-2027 – Linee Guida*, collana Dove sta andando la PAC, febbraio 2023

Comegna E. (2024), "In arrivo il decreto che semplifica la Pac, regole valide già dal 2024", *L'Informatore agrario*, 29 maggio 2024

Commissione europea (2018), *Proposta di 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

Commissione europea (2019), *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final

Commissione europea (2020a), *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 380 final

Commissione europea (2020b), *Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 381 final

De Filippis F. (2024), "Dopo i trattori, guardando al futuro dell'agricoltura europea", *Menabò, rivista online*, n. 210/2024

Fargione R., Vecchio Y., Pirrone A., Antinelli A. (2022), "Green Bill: Il rischio di una corsa solitaria dell'Ue alla transizione ecologica in agricoltura", *Divulga Papers 01/2022*, https://www.divulgastudi.it/wp-content/uploads/2022/03/Paper-01_Green-Bill.pdf



- Finco A., D'Amico M., Del Giudice T., Povellato A., Sardone R. (2020), "The European Agricultural policy for the period 2021-2027" (Editorial), *Italian Review of Agricultural Economics* 75(3): 1-3
- Frascarelli A. (2020), "Direct Payments between Income Support and Public Goods", *Italian Review of Agricultural Economics*, 75(3): 25-32
- Frascarelli A. (2022), "Sviluppo rurale, dal 2023 conteranno solo i fatti", *Terra e Vita*, 10 giugno 2022
- Frascarelli A., Ciliberti S., Cirigliano F. (2021), "Pagamenti diretti, quanto incidono sul reddito in Italia", *Terra e Vita*, 24 giugno 2021
- Giacardi A., Manzoni P., Pierangeli F., Mazzocchi G., Cagliero R. (2021), "Il percorso di definizione dei Piani Strategici Nazionali PAC 2023-2027 negli Stati Membri regionalizzati: un confronto fra Italia, Francia e Spagna", *Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricalabrieuropa n. 1, Ott. 2021*
- Hill B. (2012), *Understanding the Common Agricultural Policy*, Earthscan, Routledge: New York
- Manzoni P., Mazzocchi G., Monteleone A., Pierangeli F., Tarangioli S. (2022), "Il Piano Strategico della PAC: un quadro delle scelte dell'Italia per il periodo 2023-2027", *PianetaPSR n. 119*, dicembre 2022
- Massa I., Modesto L., Viviani D., Vecchio Y. (2022), "Accordo UE - Mercosur: Divari negli standard, preoccupazioni per salute e ambiente", *Divulga Papers 01/2022*, https://www.divulgastudi.it/wp-content/uploads/2022/07/PAPER_4_Mercosur.pdf
- Ottaviani L., Arena C. (2022), "Le risorse per lo sviluppo rurale nel nuovo Piano strategico 2023-2027", *PianetaPSR numero 119*, dicembre 2022
- Pe'er et al. (2019), "A greener path for the EU Common Agricultural Policy", *Science*, 365(6452), 449-451
- Pierangeli F., Angeli S., Camaioni B., Camilli P., Giannini R. (2024), "Piano strategico della PAC 2023-2027. Come è andato il primo anno di attuazione?", *PianetaPSR numero 131*, febbraio 2024
- Pulina, P. (2018), "La valutazione delle politiche per lo sviluppo rurale nella prospettiva post 2020", *Agriregionieuropa anno 14 n°52, Mar. 2018*
- Pupo D'Andrea M. R. (2021), "Le novità della PAC 2023-2027", *Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricalabrieuropa n. 1, Ott. 2021*
- Rete Rurale Nazionale (2022), *Piano Strategico della Pac 2023-2027 - Documento di sintesi*, Roma
- Sotte F. (2021), "Riflessioni sulla futura politica agricola europea", *Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricalabrieuropa n. 1, Ott. 2021*
- Swinen J. (2018), *The political economy of agricultural and food policies*, Palgrave Macmillan: New York
- Tinbergen J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*, New York: North-Holland
- Vecchio Y., De Castro P., Masi M., Adinolfi F. (2021), "Do Rural Development Policies Really Help Small Farms? A Reflection from Italy", *EuroChoices*, 20(3), 75-80







COLDIRETTI GIOVANI IMPRESA

Giovani Impresa è la principale organizzazione di rappresentanza dei giovani imprenditori agricoli in Italia. Promuoviamo la nascita e la crescita delle giovani aziende agricole.

Oltre 70.000 giovani agricoltori italiani fanno parte della nostra community. Partecipa e cresci con la tua impresa insieme a noi!

**SCOPRI DI PIÙ SUL NOSTRO
SITO E SEGUICI SUI NOSTRI
CANALI SOCIAL!**



COLDIRETTI
GIOVANI IMPRESA



COFINANZIATO DALL'UNIONE EUROPEA

Le opinioni espresse appartengono tuttavia al solo o ai soli autori e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea. Né l'Unione europea né l'amministrazione erogatrice possono esserne ritenute responsabili.