

## Le prime ipotesi di revisione della Politica Agricola Comune 2023-2027: effetti delle proteste dei “trattori” sulle ambizioni ambientali dell’UE

a cura dell’Ufficio Studi della Fondazione Metes – 5 aprile 2024<sup>1</sup>

Nel corso del Consiglio "Agricoltura e pesca" svoltosi a Bruxelles del **26 marzo 2024**, i **ministri dell’agricoltura dell’UE hanno formulato il loro parere positivo in merito agli orientamenti assunti recentemente dalla Commissione europea in merito ad alcune modifiche da apportare alla PAC 2023-2027**. Dopo poco più di anno dall’entrata in vigore della nuova riforma, i meccanismi della PAC sono già soggetti ad alcune modifiche. Si tratta in particolare dei primi provvedimenti che le istituzioni europee intendono adottare per rispondere alle “proteste dei trattori” che, dagli inizi del 2024, si sono diffuse in tutta Europa. In particolare, anche sulla base degli orientamenti politici già definiti dal Consiglio europeo in occasione della riunione del 21 e 22 marzo 2024, il Consiglio "Agricoltura e

pesca" richiede alla Commissione di focalizzare la sua iniziativa su **due specifiche aree di lavoro**. La prima riguarda il pacchetto globale di misure di semplificazione, già proposto dalla Commissione il 15 marzo 2024<sup>2</sup>, finalizzato ad introdurre modifiche ad alcuni **meccanismi della PAC che riducano gli oneri amministrativi a carico degli agricoltori** europei. La seconda concerne, invece, una proposta finalizzata a **rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare**.

In merito alle modifiche che riguardano i meccanismi della PAC **i cambiamenti dovrebbero interessare la condizionalità ambientale e i piani strategici**.

### Cosa si intende per “condizionalità”?

La condizionalità rappresenta quell'insieme di **obblighi che devono essere rispettati dai beneficiari per poter accedere al sostegno di base al reddito per la sostenibilità (Basic Income Support for Sustainability - BISS) previsto dal Primo Pilastro della PAC e agli aiuti previsti dagli interventi agro-climatico-ambientali (ACA) dello Sviluppo rurale**. Dopo la riforma 2023-2027, i suddetti obblighi riguardano il rispetto di 11 Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO) e di 9 norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali – BCAA).

In merito ai **CGO** le norme da rispettare riguardano:

- i requisiti per controllare le fonti diffuse di inquinamento da fosfati - Direttiva 2000/60/CE (CGO 1);
- le norme per la protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole - Direttiva 91/676/CEE (CGO 2);
- le norme per la conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva 2009/147/CE (CGO 3);
- le norme per conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche - Direttiva 92/43/CEE (CGO 4);

<sup>1</sup> Consiglio "Agricoltura e pesca", 26 marzo 2024. Principali risultati (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/agrifish/2024/03/26/>)

<sup>2</sup> Proposta di regolamento del parlamento europeo e del consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, le modifiche dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni, COM(2024)139

- i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare - Regolamento (CE) n. 178/2002 (CGO 5);
- il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze  $\beta$ - agoniste nelle produzioni animali - Direttiva 96/22/CE (CGO 6);
- le norme per commercializzazione dei prodotti fitosanitari - Regolamento (CE) n. 1107/2009 (CGO 7);
- le norme per l'utilizzo sostenibile dei pesticidi - Direttiva 2009/128/CE (CGO 8);
- le norme minime per la protezione dei vitelli - Direttiva 2008/119/CE (CGO 9);
- le norme minime per la protezione dei suini - Direttiva 2008/120/CEE (CGO 10);
- le norme riguardanti la protezione degli animali negli allevamenti - Direttiva 98/58/CE (CGO 11).

Nello specifico le **BCAA** riguardano il mantenimento dei prati permanenti (BCAA 1), la protezione di zone umide e torbiere (BCAA 2), il divieto di bruciare le stoppie (BCAA 3), l'introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua (BCAA 4), la lavorazione del terreno (BCAA 5), la copertura minima del suolo (BCAA 6), la rotazione delle colture (BCAA 7), la superficie agricola destinata a aree o elementi non produttivi (BCAA 8), il divieto di conversione o aratura dei prati permanenti in Natura 2000 (BCAA 9).

### Quali sono le modifiche proposte?

In merito alle modifiche che riguardano i meccanismi delle PAC i cambiamenti dovrebbero interessare la **condizionalità ambientale** e i **piani strategici**.

### Quali sono le proposte in merito alla condizionalità?

Le ipotesi di revisione della condizionalità vertono in particolare sul meccanismo delle BCAA. Nello specifico, la Commissione europea focalizza la sua attenzione su:

#### 1. Copertura minima del suolo (BCAA 6).

Per quanto riguarda la BCAA 6 che prevede che gli agricoltori debbano garantire una copertura minima del suolo per evitare di lasciare nudo il terreno nei periodi più sensibili, si propone di **introdurre una maggiore flessibilità a favore degli Stati membri**. In particolare, la revisione in discussione prevede, infatti, che **i periodi sensibili e le pratiche autorizzate siano stabilite a livello nazionale per tenere conto delle condizioni territoriali e degli impatti della crescente variabilità meteorologica**.

#### 2. Rotazione delle colture (BCAA 7).

In merito alla BCAA 7 che riguarda l'adozione della rotazione<sup>3</sup>, si propone di introdurre una **maggiore flessibilità a favore degli agricoltori**. In particolare, la revisione in discussione prevede, infatti, che **tale requisito possa essere soddisfatto anche scegliendo di diversificare le colture**. Per poter beneficiare di questa flessibilità è comunque necessario che lo Stato membro decida di includere l'opzione della diversificazione delle colture nel proprio piano strategico della PAC.

#### 3. Superficie agricola destinata ad aree o elementi non produttivi (BCAA 8).

In merito, infine, alla BCAA 8, viene confermato l'obbligo di mantenere una percentuale minima di superficie agricola destinata ad area o elementi non produttivi (c.d. elementi caratteristici del paesaggio), ma gli agricoltori non saranno più tenuti a destinare una parte minima dei loro seminativi a superfici non produttive, come i terreni a riposo. Viene invece previsto che gli agricoltori che decidano, su base volontaria, di mantenere non produttiva una quota dei seminativi o di creare nuovi elementi

<sup>3</sup> La rotazione è una pratica agronomica migliorativa o conservativa della fertilità del suolo basata sulla variazione della specie agraria coltivata nello stesso appezzamento.

caratteristici del paesaggio (come siepi o alberi) possano beneficiare di uno specifico sostegno finanziario. Tutti gli Stati membri dovranno infatti introdurre obbligatoriamente nei propri piani strategici della PAC un nuovo **Eco-schema**<sup>4</sup> che incentivi gli agricoltori a mantenere aree non produttive benefiche per la biodiversità senza subire perdite di reddito.

Oltre a queste modifiche specifiche, la Commissione propone che gli Stati membri possano esentare determinate colture, tipi di suolo o sistemi agricoli dal rispetto dei requisiti in materia di lavorazione del terreno, copertura del suolo e rotazione / diversificazione delle colture (BCAA 6, BCAA 7 e BCAA 8).

### Quali sono le proposte in merito ai piani strategici della PAC?

In merito ai piani strategici della PAC la Commissione propone di:

- raddoppiare il numero di modifiche consentite ogni anno per permettere ai paesi dell'UE di adattare più frequentemente i loro PSP ai mutamenti che interverranno nelle condizioni di contesto economico ed ambientale;

### Quali sono le altre proposte di semplificazione?

La Commissione propone infine di:

- esentare le piccole aziende agricole, con meno di 10 ettari, dai controlli e dalle sanzioni connesse al rispetto dei requisiti di condizionalità. Nelle intenzioni della

Vengono inoltre previste **deroghe alla BCAA 9** introducendo la possibilità di attuare l'aratura di prati permanenti nei siti Natura 2000 per la realizzazione di interventi di ripristino resi necessari in caso di danni causati da predatori o specie invasive.

Viene previsto, infine, che in **casi estremi di condizioni meteorologiche avverse** che impediscano agli agricoltori di lavorare correttamente e rispettare i requisiti BCAA, gli Stati membri possano anche introdurre deroghe temporanee. Tali deroghe dovrebbero essere limitate nel tempo e applicarsi solo ai beneficiari interessati.

Commissione europea ciò dovrebbe ridurre notevolmente gli oneri amministrativi connessi ai controlli per i piccoli agricoltori, che rappresentano il 65% dei beneficiari della PAC.

### Quali sono le proposte di azioni per il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare?

La Commissione presenta diverse opzioni per azioni che potrebbero essere portate avanti a breve e medio termine:

- Avviare un **osservatorio dei costi di produzione, dei margini e delle pratiche commerciali** nella filiera agroalimentare composto da rappresentanti di tutti i settori della filiera agroalimentare e da

<sup>4</sup> Gli 'Eco-schemi' o 'Regimi ecologici' sono uno dei nuovi elementi della politica agricola comune (PAC) 2023-2027. Gli ecoschemi sostengono gli agricoltori che adottano o mantengono volontariamente pratiche agricole che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali e climatici dell'UE. Attraverso i regimi ecologici, l'UE premia gli agricoltori per la conservazione delle risorse naturali e la fornitura di beni pubblici, che sono vantaggiosi per i cittadini, ma non sono remunerate dai prezzi di mercato. Gli ecoschemi sono definiti sulla base delle esigenze e delle priorità individuate a livello nazionale/regionale nei rispettivi piani strategici della PAC

rappresentanti degli Stati membri e della Commissione.

- **Modificare l'attuale quadro normativo stabilito dal regolamento sulla organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (OCM)** prevedendo il rafforzamento delle norme applicabili ai contratti che gli agricoltori concludono con gli acquirenti dell'industria alimentare o del commercio al dettaglio e il rafforzamento delle organizzazioni di produttori. Analogamente, la Commissione propone la possibilità di nuove regole sull'applicazione transfrontaliera delle norme contro le pratiche commerciali sleali.

- **Effettuare una valutazione approfondita della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare,** in vigore dal 2021. Nella primavera del 2024 sarà presentata una prima relazione che illustra lo stato di avanzamento consolidato dell'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri.

### Quale sarà l'iter per l'adozione di queste modifiche?

L'iter di adozione formale di questi provvedimenti di revisione prevede che il **presidente del Comitato speciale agricoltura** trasmetta ora le proposte di modifica al Parlamento europeo. Dopo un passaggio presso la Commissione per l'agricoltura del **Parlamento europeo**<sup>5</sup>, si prevede che il Parlamento adotti la sua posizione in prima lettura in occasione della plenaria del 22-25 aprile 2024. Successivamente, a seguito della formale adozione del regolamento da parte del **Consiglio europeo** e dopo la firma dei rappresentanti del Consiglio e del Parlamento europeo e la prevista **pubblicazione nella Gazzetta ufficiale europea**, **il regolamento entrerà in vigore entro fine primavera.**

In un lasso di tempo estremamente breve, quindi, le tre istituzioni europee rispondono alle "proteste dei trattori" che, dagli inizi del 2024, si sono diffuse in tutta Europa.

---

<sup>5</sup> La Commissione per l'agricoltura del Parlamento europeo ha deciso di ricorrere alla procedura d'urgenza per l'analisi di questa proposta

## Approfondimento

**I fenomeni di malcontento del mondo agricolo contro le politiche agricole europee non sono una novità.** Probabilmente è possibile far risalire le origini dell'attuale protesta al 2019, quando il **governo olandese** annuncia la ferma intenzione di ridurre della metà le emissioni di sostanze azotate arrivando a prevedere il taglio di un terzo del numero di capi di bestiame allevati nel paese. Seguono le grandi manifestazioni di protesta dell'ottobre 2019 e la nascita del Movimento Civico-Contadini (in olandese BoerBurgerBeweging, BBB), risultato poi essere il primo partito nelle elezioni provinciali olandesi del marzo 2023. A metà gennaio 2024 le **proteste degli agricoltori tedeschi** sono state provocate dalla proposta del governo federale di eliminare gradualmente le agevolazioni fiscali sul gasolio agricolo. **In Italia** le proteste sono partite a fine gennaio e sono state innescate dalla proposta del governo di abolire l'esenzione IRPEF per i redditi agricoli che era in vigore dal 2017. **In Spagna** le proteste sono state amplificate dalle restrizioni sull'uso dell'acqua dovute alla siccità, mentre **in Francia**, in febbraio, le manifestazioni sono state rivolte contro i bassi prezzi pagati agli agricoltori dalla GDO. Infine, gli agricoltori dell'**Europa centrale** (Polonia, Ungheria, Slovacchia e Romania), in particolare quelli localizzati nelle zone al confine con l'Ucraina, hanno manifestato per chiedere restrizioni sulle importazioni ucraine che, secondo loro, sarebbero responsabili del crollo dei prezzi agricoli europei.

Nella varietà di motivazioni le proteste in tutta Europa appaiono accumulate dal **crescente ruolo svolto dai social media e dal protagonismo dei movimenti autonomi.** Viceversa, al momento risultano tagliati fuori dai giochi della protesta le tradizionali organizzazioni imprenditoriali agricole che sembrano patire una **crisi degli storici meccanismi di rappresentanza del settore.** In questo scenario è elevato il rischio che i temi delle proteste possano essere strumentalizzati nelle campagne di disinformazione via web o da tentativi di indirizzare politicamente le proteste da parte di soggetti esterni al mondo agricolo.

Sebbene le proteste agricole nei vari stati membri appaiano influenzate da declinazioni fortemente localistiche, è possibile identificare alcuni **tratti comuni.** Uno di questi è sicuramente rappresentato dalla **protesta contro i vincoli e gli oneri burocratici connessi alle normative ambientali della PAC.** Va sicuramente in questo senso la riformulazione di alcuni meccanismi di funzionamento della condizionalità ambientale descritta in precedenza. **Le modifiche ad alcune delle BCAA, giustificate secondo la Commissione dalla necessità di una maggiore flessibilità operativa, rischiano invece di prefigurare un allentamento dei requisiti ambientali della PAC.** Genera, inoltre, particolare preoccupazione la decisione di esentare le piccole aziende agricole con meno di 10 ettari dai controlli e dalle sanzioni connesse al mancato rispetto dei requisiti di condizionalità.

D'altronde, le proposte di revisione descritte in precedenza si inquadrano in uno **scenario di generale ridimensionamento delle ambizioni ambientali** delle politiche europee agroalimentari. I rallentamenti nell'implementazione delle iniziative legislative previste dalla strategia "Dal produttore al consumatore" evidenziano, infatti, la crisi in cui attualmente versa l'ambizioso orizzonte politico disegnato dal Green deal. Esemplificative sono, da un lato, la vicenda della **proposta del nuovo regolamento sull'uso sostenibile dei pesticidi che è stata respinta dal Parlamento Europeo e successivamente ritirata dalla Commissione e, dall'altra, quella della proposta di un quadro legislativo per i sistemi alimentari sostenibili (Framework for Sustainable Food Systems - FSFS) al momento scomparsa dall'agenda di lavoro della Commissione e dal dibattito delle istituzioni europee.**

In questo contesto, la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha lanciato il 13 settembre 2023, nel discorso sullo stato dell'Unione, il **dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura dell'UE.** Questa nuova iniziativa, avviata nel gennaio 2024 per creare una visione condivisa per il futuro del sistema agroalimentare dell'UE **rischia di mettere in secondo piano il Green deal e la sua strategia "Dal produttore al consumatore".** Prima delle elezioni europee in programma per giugno 2024 è previsto inoltre che la Commissione presenti al parlamento una ipotesi di riforma della PAC post 2027.

In questo complesso scenario appare evidente la necessità di porre grande attenzione alle evoluzioni che caratterizzeranno nei prossimi mesi le politiche europee per l'agroalimentare. In particolare, **sarà necessario per le organizzazioni sindacali focalizzare l'attenzione sull'applicazione della condizionalità sociale che è stato il principale risultato finora ottenuto in Europa dall'alleanza politica tra ambiente e lavoro.** È necessario mantenere alte le ambizioni ambientali delle politiche europee per preservare e rafforzare gli obiettivi del pilastro sociale della PAC 2023-2027.