

Nota su Proposta di Regolamento di Semplificazione dalle PAC 2025

a cura dell'Ufficio Studi della Fondazione Metes – del 23 maggio 2025

Il 14 maggio la Commissione europea ha presentato una nuova proposta legislativa per la semplificazione del quadro normativo di attuazione della PAC (Politica Agricola Comune) 2023-2027¹. In linea con la comunicazione "Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione"², con la comunicazione "Bussola della competitività dell'UE"³ e con la relazione Draghi⁴ la Commissione propone un nuovo pacchetto di modifiche finalizzato a:

(i) semplificazione e snellimento dei requisiti a livello aziendale per meglio

- adattarsi alle diverse situazioni e alle differenti pratiche agricole;
- (ii) facilitazione dell'accesso al sostegno per le aziende agricole di piccole e medie dimensioni;
- (iii) adozione di misure che possano contribuire a rafforzare la competitività;
- (iv) ampliamento della flessibilità degli Stati membri nella gestione dei piani strategici della PAC (PSP).

La proposta fa seguito ai precedenti interventi di semplificazione della PAC 2023-2027 adottati a maggio del 2024⁵.

Quali sono le proposte di modifica?

In merito all'obiettivo della **semplificazione e snellimento dei requisiti a livello aziendale per meglio adattarsi alle diverse situazioni e alle differenti pratiche agricole** vengono proposti i seguenti interventi:

- **introduzione di un principio di rispetto "de facto" da parte degli agricoltori biologici di alcuni obblighi della condizionalità ambientale.** La proposta di semplificazione tenendo conto dei contributi scientifici che evidenziano che i sistemi di agricoltura biologica hanno un impatto significativamente positivo rispetto a quelli convenzionali, per quanto riguarda assorbimento del carbonio nel suolo e la riduzione dell'inquinamento dell'acqua causato dalla dispersione di fertilizzanti, esclude i produttori agricoli biologici dall'obbligo di attuazione delle seguenti Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) previste dalla condizionalità ambientale: BCAA 1 (Mantenimento dei prati

permanenti sulla base di una percentuale di prati permanenti in relazione alla superficie agricola a livello nazionale, regionale, subregionale, di gruppo di aziende o di azienda rispetto all'anno di riferimento 2018), BCAA 3 (Divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante), BCAA 4 (Introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua), BCAA 5 (Gestione della lavorazione del terreno per ridurre i rischi di degrado ed erosione del suolo, tenendo anche conto del gradiente della pendenza), BCAA 6 (Copertura minima del suolo per evitare di lasciare nudo il suolo nei periodi più sensibili) e BCAA 7 (Rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture sommerse);

- **gli Stati membri possono adottare delle versioni nazionali delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) che tengano conto degli obblighi già previsti dalle proprie legislazioni nazionali.** Ad

¹ Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties (COM (2025) 236 final)

² Commissione europea (2025), "Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione: realizzare insieme un settore agricolo e agroalimentare attrattivo per le generazioni future", COM (2025) 75 def

³ Commissione europea (2025), "Bussola per la competitività dell'UE", COM (2025) 30 final

⁴ Draghi, M., "The future of European competitiveness", Settembre 2024

⁵ Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 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, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni

esempio, se uno Stato membro dispone già di una legislazione che protegge sufficientemente le torbiere e le zone umide, tali norme possono essere incluse nel suo piano strategico della PAC ai sensi della norma BCAA 2 e gli Stati membri non sono tenuti a stabilire altri obblighi per gli agricoltori. Questo principio si applica anche per la definizione di corsi d'acqua prevista per l'applicazione della BCAA 4 che, laddove sarà possibile, verrà allineata alle definizioni previste delle norme nazionali;

- **modifica le modalità di applicazione della norma prevista dalla BCAA 1 (Mantenimento dei prati permanenti).** Secondo la proposta gli Stati membri possono:

- modificare la definizione di prato permanente. In precedenza, era previsto che dopo cinque anni o più una superficie a pascolo dovesse essere considerata prato permanente. Con la proposta di semplificazione il periodo di riferimento minimo viene ampliato a sette anni
- elevare la percentuale massima di riduzione della quota di prato permanente tollerabile. In precedenza, secondo la BCAA sussisteva l'obbligo di non modificare oltre 5% della superficie a prato permanente. Con la proposta di riforma la percentuale massima di riduzione viene elevata al 10% rispetto all'anno di riferimento

- **modifica le modalità di applicazione della norma prevista dalla BCAA 2 (Protezione di zone umide e torbiere).** Secondo la proposta gli Stati membri possono stabilire anche i requisiti BCAA 2 in modo coerente con gli obblighi già previsti dalle norme nazionali, a condizione che queste ultime siano in linea con la norma BCAA 2 e con le sue finalità principali stabilite dal regolamento (UE) n. 2115/2022⁶. Inoltre, la presente proposta consentirà agli Stati membri di compensare

gli agricoltori per i costi sostenuti e il mancato reddito in relazione all'attuazione (di alcuni o di tutti) dei requisiti BCAA 2 attraverso gli ECOSCHEMI o pagamenti agro-climatico-ambientali;

- **introduzione dell'esenzione dai controlli sul rispetto delle condizionalità e dall'applicazione delle relative sanzioni già previste per gli agricoltori (meno di 10 ettari) anche a favore degli altri piccoli beneficiari sostenuti dal FEASR (ad esempio soggetti gestori del territorio);**
- **introduzione di una compensazione per il rispetto di determinati requisiti imposti dalla legislazione nazionale che vanno oltre la condizionalità.** La proposta consente agli Stati membri di compensare, tramite ECOSCHEMI o pagamenti agro-climatico-ambientali, i costi sostenuti dagli agricoltori derivanti dalla legislazione nazionale, qualora superino i requisiti minimi stabiliti dal diritto dell'UE;
- **amplia la possibilità per gli agricoltori di ricevere un sostegno finanziario per investimenti volti ad adeguare le aziende agricole ai nuovi standard previsti della normativa UE.** La proposta estende da 24 a 36 mesi (dalla data in cui i nuovi requisiti diventano obbligatori) il periodo durante il quale il sostegno può essere concesso per gli investimenti che contribuiscono al rispetto a livello aziendale della nuova normativa UE;
- **consente pagamenti per unità di bestiame e alveari per i pagamenti agro-climatico-ambientali e di agricoltura biologica.** Finora i pagamenti per agro-climatico-ambientali e di agricoltura biologica sono stati erogati come sostegno ad ettaro. La proposta consente l'attuazione delle suddette tipologie di intervento anche con la modalità dei pagamenti per UBA (Unità Bovino Adulto) nel caso di attività di allevamento o per alveare nel caso di attività apistiche;
- **modifiche agli strumenti di gestione del rischio.** La proposta intende consentire anche ai giovani agricoltori e ai nuovi agricoltori che hanno uno storico di

⁶ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 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 i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013

produzione breve o inesistente di beneficiare del sostegno per la gestione del rischio. Vengono inoltre previste tipologie di calcolo del sostegno più appropriate e anche metodi di sostegno per gli agricoltori con colture specifiche (colture permanenti) o per altri casi specifici. Gli interventi intendono rispondere alle criticità di applicazione delle misure visto che gli Stati membri hanno utilizzato questi strumenti solo in misura limitata, coinvolgendo solo il 15% delle aziende agricole dell'UE nel complesso;

- **introduzione dei pagamenti di crisi.** La proposta intende introdurre nuove tipologie di intervento opzionali (oltre la riserva di crisi⁷) per aiutare gli agricoltori a superare le crisi. In particolare, gli Stati membri potranno utilizzare almeno il 3% dei fondi del massimale nazionale della PAC (fondi FEAGA o fondi FEASR o entrambi) per erogare indennizzi agli agricoltori in situazioni di emergenza (calamità naturali, eventi climatici avversi o altri eventi catastrofici, malattie animali o organismi nocivi alle piante) che comportino una perdita di produzione di almeno il 30%. La proposta esclude questo pagamento dall'ambito di applicazione del sistema di condizionalità sociale. Di conseguenza, per gli agricoltori che sono soggetti ad una riduzione dei pagamenti a seguito di inadempimenti nell'applicazione della condizionalità sociale, la parte del sostegno PAC ricevuta come pagamento di crisi non verrà ridotta.

In merito all'obiettivo di **semplificare il sostegno alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni** vengono proposti i seguenti interventi:

- **promozione del regime di pagamento semplificato per i piccoli agricoltori.** La proposta si propone di ampliare l'approccio del regime per i piccoli agricoltori, pur mantenendone l'utilizzo volontario da parte degli Stati membri, in modo da aumentarne

l'attrattiva per gli Stati membri e per gli agricoltori. Attualmente solo sei Stati membri hanno previsto questa forma di sostegno nei loro piani strategici della PAC, coinvolgendo complessivamente 314.000 aziende agricole. Con la proposta di semplificazione il pagamento massimo (importo forfettario) per i piccoli agricoltori viene aumentato dagli attuali 1.250 euro a 2.500 euro (che corrisponde approssimativamente al sostegno diretto medio dell'UE per aziende di 10 ettari). Inoltre, gli Stati membri avranno la possibilità di decidere se questo pagamento forfettario sostituisca quelli previsti nell'ambito degli ECOSCHEMI. Infine, i beneficiari del pagamento forfettario di 2.500 euro saranno esentati dal sistema di condizionalità. I beneficiari del pagamento forfettario possono ricevere ulteriori pagamenti aderendo agli ECOSCHEMI o agli impegni agro-climatico-ambientali.

In merito alle **misure per rafforzare la competitività** vengono proposti i seguenti interventi:

- **possibilità di offrire agli agricoltori di piccole aziende un pagamento forfettario fino a 50.000 euro per lo sviluppo aziendale.** Per semplificare la rendicontazione delle spese verrà promosso il ricorso ai metodi di calcolo per i costi semplificati (SCO - Simplified Cost Options) previsti dal regolamento (UE) 2021/1060⁸ per ridurre significativamente l'onere amministrativo sia per le autorità di gestione che per i beneficiari;
- **promuovere l'accesso agli strumenti finanziari.** Si registra un basso ricorso agli strumenti finanziari previsti dalla PAC. Solo 12 Stati membri hanno già programmato strumenti finanziari nell'ambito dei loro piani strategici della PAC. Per aiutare a risolvere queste criticità, la proposta prevede un aumento a 300.000 euro del limite massimo per gli aiuti destinati a copertura del capitale

⁷ La PAC 2023-2027, per far fronte alle crisi future, comprende una nuova riserva finanziaria pari ad almeno 450 milioni di euro all'anno. La riserva di crisi aiuta gli agricoltori in caso di instabilità dei prezzi o del mercato

⁸ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti

circolante (spese quotidiane, come acquisto sementi, costi del carburante, retribuzioni dei dipendenti, acquisto dei mangimi, ecc.) così da aumentare le possibilità dell'accesso al credito, soprattutto per le aziende agricole in difficoltà;

- **aumentare le possibilità di adesione alle organizzazioni di produttori e alle loro associazioni.** Secondo l'ultima riforma per le organizzazioni di produttori e le loro associazioni è previsto un sostegno PAC pari al 50% del valore proprio fondo operativo. Il fondo operativo è computato come una aliquota – tra 4,1% per le OP e il 5% per le OP transnazionali o associazioni transnazionali delle OP – del valore della produzione commercializzata. La PAC 2023-2027 prevedeva la possibilità di elevare questa aliquota di un ulteriore 0,5% in specifici casi. La proposta consente di aumentare questo importo massimo integrativo dello 0,5% per i programmi operativi del settore ortofrutticolo, purché l'importo eccedente venga speso per obiettivi incentrati su ricerca e innovazione, azioni agro-climatico-ambientali, consumo e resilienza o per sostenere ulteriormente la redditività economica delle organizzazioni/associazioni di produttori. L'aumento dell'importo integrativo può essere correlato anche all'obiettivo di promuovere l'obbligo per le OP o AOP dell'attuazione di più obiettivi contemporanei;
- **promozione del digitale per ridurre gli obblighi di rendicontazione e per un migliore uso dei dati disponibili.** Viene proposto che gli Stati membri designino un'autorità che abbia la competenza di elaborare una tabella di marcia che definisca chiaramente come e quando intendono raggiungere e mantenere la necessaria interoperabilità tra i sistemi informativi agricoli pubblici utilizzati per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della PAC. Una volta implementato questo modello, sarà possibile scambiare dati senza soluzione di continuità tra questi sistemi, riducendo così il numero di richieste di informazioni rivolte agli agricoltori e minimizzando il tempo che questi ultimi devono dedicare alla raccolta e alla trasmissione dei dati alle autorità;

- **riduzione della pressione e dell'onere sugli agricoltori e sulle amministrazioni nazionali legati alla raccolta e alla conservazione dei dati, ai controlli e ad altre visite in azienda collegate alla gestione della PAC.** La proposta introduce semplificazioni al sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) che gli Stati membri utilizzano per gli interventi della politica agricola comune (PAC) basati sulle superfici e sul numero dei capi (come i pagamenti diretti e gli interventi di sviluppo rurale basati sulle superfici e sul numero dei capi). Viene inoltre stabilito che il ricorso all'Area Monitoring System – AMS, il sistema di monitoraggio automatico delle superfici che utilizza i dati di osservazione satellitare (Copernicus Sentinel) e l'intelligenza artificiale, esaurisca tutti i controlli delle condizioni di ammissibilità senza necessità di visite in loco. La proposta impone agli Stati membri di attuare un regime unico di controllo in loco per ridurre ulteriormente il numero di visite in azienda correlate l'onere dei controlli degli agricoltori. Inoltre, un beneficiario selezionato per tale controllo non sarà selezionato per un controllo successivo.

In merito all'obiettivo di garantire una **maggiore flessibilità a favore degli Stati membri nella gestione dei Piani Strategici della PAC** vengono proposti i seguenti interventi:

- differenziazione dell'iter di modifiche dei piani della PAC tra quelle strategiche, soggette all'approvazione della Commissione, e altre modifiche, che gli Stati membri possono adottare previa notifica alla Commissione senza approvazione della stessa. Per le modifiche non strategiche, la Commissione può sollevare obiezioni se la modifica non è in linea con quadro giuridico della PAC;
- allineamento delle norme sull'iter di modifica degli interventi FEAGA con quello previsto per le azioni finanziate dal FEASR.

Si tratta di un intervento significativo per dare agli Stati membri maggiore flessibilità per l'attuazione più rapida delle modifiche ai loro piani strategici della PAC, in particolare alle modifiche introdotte in merito alle azioni finanziate mediante il FEAGA.

Vengono infine introdotte ulteriori semplificazioni in merito:

- alle procedure di rendicontazione delle performance alla Commissione europea (Annual Performance Clearance);
- ai termini di consegna alla Commissione europea della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione (APR) e in merito ai termini di collegamento della stessa con la procedura di revisione biennale delle performance (BPR);

- alla procedura e ai sistemi di controllo della condizionalità che sono di competenza degli Stati membri;
- ai processi di aggiornamento dei piani strategici della PAC rispetto alle novità introdotte nelle nuove norme UE in materia di ambiente e clima che vengono sospese per garantire la stabilità del quadro giuridico dell'Unione fino alla fine del periodo di programmazione.

La proposta legislativa sarà ora presentata al Parlamento europeo e al Consiglio per adozione.

Prime considerazioni sulla proposta di semplificazione della PAC

Per la seconda volta in due anni, il quadro normativo della PAC 2023-2027 viene sottoposto ad una revisione. Come già avvenuto nel maggio 2024 la Commissione introduce una serie di cambiamenti normativi con l'obiettivo di implementare una semplificazione delle regole che disciplinano l'accesso degli agricoltori europei alle risorse della PAC. I contenuti della proposta normativa che abbiamo provato a sintetizzare nelle pagine precedenti permettono di effettuare le seguenti considerazioni:

- prosegue il processo di ridimensionamento delle ambizioni ambientali della PAC. In questo senso appare preoccupante la proposta di esentare gli Stati membri dall'aggiornamento dei propri PSP rispetto alle novità che vengono/verranno introdotte nella legislazione ambientale dell'UE fino alla fine del periodo di programmazione;
- viene ulteriormente ampliato il novero dei soggetti che sono esentati dall'ambito di intervento dei controlli sul rispetto degli obblighi della condizionalità ambientale. Proseguendo la scelta effettuata con la revisione introdotta a maggio 2024 - che aveva esentato i beneficiari con meno di 10 ettari - si punta alla riduzione dell'impatto dei controlli ampliando le categorie escluse e promuovendo una maggiore inclusività all'adesione al regime di accesso semplificato al sostegno PAC;
- prosegue il percorso di nazionalizzazione della PAC. Il riferimento alle normative nazionali compare in diverse parti della proposta di revisione a testimonianza della scelta della Commissione di un crescente rimando all'azione legislativa degli Stati membri su scelte che riguardano questioni ambientali importanti. D'altronde la scelta di una crescente "nazionalizzazione" della PAC rischia di rappresentare anche il risultato della difficoltà da parte degli Stati membri di convergere su una visione politica comune. Parallelamente il rimando alle legislazioni nazionali aumenta la probabilità di una PAC priva di valore aggiunto comunitario e con effetti territoriali a macchia di leopardo a livello europeo;

Sul piano degli effetti sul lavoro dipendente preoccupa infine la presenza nella proposta di revisione di una prima forma di deroga all'applicazione della condizionalità sociale. Sebbene questo intervento di esenzione riguardi i destinatari dei nuovi pagamenti di crisi, una specifica e limitata tipologia di beneficiari, emerge preoccupazione su quelli che saranno le future decisioni che sul tema verranno assunte nella prossima riforma della PAC post 2028. Mentre i crescenti problemi che riguardano il lavoro dipendente agricolo richiederebbero un ampliamento dell'azione del pilastro sociale della PAC non solo sul piano della repressione delle irregolarità ma anche su quello dell'azione di prevenzione la Commissione sceglie di declassificare la condizionalità tra gli oneri burocratici da sospendere per promuovere la semplificazione. Per comprendere però quale sarà l'effetto di questa revisione della PAC sarà chiaramente necessario comprendere come le proposte della Commissione saranno recepite dal Parlamento europeo e dal Consiglio, le altre due istituzioni europee coinvolte nel processo decisionale. Comprendere gli esiti di questa proposta è importante anche perché nel 2025 è attesa la presentazione di un ulteriore pacchetto trasversale di misure di semplificazione legislativa che anche se non riguardanti interverranno su importanti aspetti ambientali e di sicurezza alimentare.