

Riforma della PAC 2028-2034: una analisi dei contenuti della proposta di regolamento UE

a cura dell'Ufficio Studi della Fondazione Metes – 21 luglio 2025¹

Risorse della PAC 2028-2034

La proposta Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034, presentata dalla Commissione il 16 luglio 2025, ammonta a quasi 2.000 miliardi di euro (pari all'1,26% del reddito nazionale lordo dell'UE in media tra il 2028 e il 2034). Nel nuovo budget dell'UE circa 300 miliardi di euro saranno vincolati per il sostegno agli agricoltori europei e per la gestione delle crisi. Si evidenzia, quindi, una flessione di -86 miliardi della quota delle

risorse della PAC considerando che attualmente 386 miliardi di euro del QFP sono riservati alla PAC. Secondo il Commissario Hansen questa riduzione potrà essere recuperata nell'ambito degli 865 miliardi allocati per la realizzazione dei Piani Nazionali e Regionali di Partenariato e mediante ulteriori risorse di cofinanziamento messe a disposizione dai singoli Stati membri.

Obiettivi della PAC 2028-2034

La nuova proposta di riforma si pone l'obiettivo di garantire una politica agricola comune solida e sostenibile, di assicurare la sicurezza alimentare dell'UE, di realizzare il

ricambio generazionale e di garantire zone rurali dinamiche. Per i suddetti obiettivi l'Unione garantisce un sostegno alla politica agricola comune (PAC).

La nuova governance della PAC 2028-2034

Il sostegno dell'Unione è erogato nell'ambito del nuovo Fondo di partenariato nazionale e regionale (NRPF).

È previsto che la Commissione adotti raccomandazioni nazionali che forniscano orientamenti a ciascuno Stato membro per l'attuazione degli obiettivi della PAC nell'ambito dei rispettivi piani di Partenariato Nazionali e Regionali (NRP).

Le raccomandazioni nazionali per la PAC riguardano i seguenti elementi:

- a) contribuire a un reddito equo e sufficiente per gli agricoltori e alla loro competitività a lungo termine, compresa la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
- b) migliorare l'attrattività della professione di agricoltore e favorire il ricambio generazionale;

- c) migliorare l'azione per il clima, la fornitura di servizi ecosistemici, la conservazione della biodiversità e delle risorse naturali, l'agricoltura sostenibile e il benessere degli animali;
- d) migliorare la resilienza, la capacità di risposta degli agricoltori e la loro capacità di affrontare crisi e rischi;
- e) migliorare l'accesso alla conoscenza e accelerare l'innovazione e la transizione digitale per un settore agroalimentare fiorente.

Nelle raccomandazioni nazionali della PAC, la Commissione individua in particolare le principali sfide che ogni Stato membro deve affrontare nel proprio piano NRP.

¹ COM (2025) 560 final
([https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)560&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)560&lang=en))

Sostegno della PAC 2028-2034: requisiti di accesso e tipologie di pagamento

La proposta di riforma introduce la “farm stewardship system” (sistema di gestione aziendale) che comprende:

- i requisiti di gestione obbligatori (CGO);
- le pratiche di protezione definite dagli Stati membri nel piano NRP;
- i requisiti di gestione obbligatori del sistema di condizionalità sociale².

I beneficiari delle seguenti tipologie di pagamento:

- (a) il sostegno al reddito decrescente basato sulla superficie;
- (b) il sostegno al reddito accoppiato;
- (c) il pagamento specifico per la coltura del cotone;
- (d) il pagamento per vincoli naturali e altri vincoli specifici;
- (e) il sostegno per gli svantaggi derivanti da determinati requisiti obbligatori;
- (f) azioni agroambientali e climatiche;
- (o) interventi nelle regioni ultraperiferiche;
- (p) interventi nelle isole minori dell'Egeo

sono subordinati al rispetto di un sistema di requisiti di gestione obbligatori e di pratiche di protezione denominato "sistema di gestione agricola".

L'obbligo del rispetto del sistema di gestione aziendale non si applica agli agricoltori che ricevono sostegno “pagamento piccoli agricoltori”.

Il sistema di gestione agricola viene istituito per garantire la conformità del sostegno della PAC al principio ‘do no significant harm’ (“non arrecare danni significativi”), in altre parole, gli agricoltori che ricevono il sostegno PAC non dovrebbero compromettere in modo significativo gli obiettivi climatici dell'UE.

Oltre a quelle citate in precedenza la PAC prevede i seguenti ulteriori tipi di sostegno:

- (g) pagamenti per i piccoli agricoltori;
- (h) supporto agli strumenti di gestione del rischio;
- (i) sostegno agli investimenti per gli agricoltori e i silvicoltori;
- (j) sostegno all'insediamento di giovani agricoltori, nuovi agricoltori, imprese rurali e start-up e allo sviluppo di piccole aziende agricole;
- (k) sostegno ai servizi di assistenza agricola;
- (l) LEADER;
- (m) sostegno alla condivisione delle conoscenze e all'innovazione in agricoltura, silvicoltura e aree rurali;
- (n) sostegno alle iniziative di cooperazione territoriale e locale;
- (q) programma scolastico dell'UE;
- (r) altri interventi in determinati settori.

Per i pagamenti da a) a k) che sono interventi di sostegno al reddito sono riservate specifiche risorse del nuovo budget UE.

² La proposta di riforma conferma le tre Direttive cui si faceva riferimento nel reg. 2021/2115 per l'applicazione della condizionalità sociale. In particolare, si tratta di:

- Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 105): Articolo 3, 4, 5, 6, 8, 10 e 13;
- Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1): Articolo 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12;
- Direttiva 2009/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro (GU L 260 del 3.10.2009, pag. 5): Articolo 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9

Il sostegno al reddito decrescente per superficie (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri forniscono agli agricoltori un sostegno al reddito basato sulla superficie per gli ettari ammissibili, per far fronte alle esigenze di reddito. Il valore del pagamento per ettaro è differenziato per gruppi di agricoltori o aree geografiche, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. I pagamenti vengono differenziati per garantire il sostegno agli agricoltori più bisognosi; in particolare giovani, donne, agricoltori familiari, piccoli agricoltori, agricoltori con attività mista di coltivazione e allevamento, agricoltori in aree soggette a vincoli naturali o altri vincoli. La differenziazione dei pagamenti può assumere la forma di pagamenti forfettari annuali che sostituiscono in tutto o in parte il sostegno al reddito basato sulla superficie per ettaro ammissibile. Gli Stati membri aumentano il sostegno per ettaro ammissibile concesso ai giovani agricoltori. L'importo totale dei pagamenti per agricoltore è soggetto a digressività e capping. In particolare:

a) gli Stati membri riducono del 25% l'importo annuo del sostegno al reddito quando l'importo concesso a un agricoltore è compreso tra 20.000 euro e 50.000 euro;

b) gli Stati membri riducono del 50% l'importo annuo del sostegno al reddito quando l'importo concesso a un agricoltore è compreso tra 50.000 euro e 75.000 euro;

c) gli Stati membri riducono del 75% l'importo annuo del sostegno al reddito quando l'importo concesso a un agricoltore è compreso tra 75.000 euro e 100.000 euro.

L'importo totale del sostegno al reddito basato sulla superficie non può comunque superare un massimo di 100.000 euro per agricoltore all'anno.

Gli Stati membri garantiscono che il sostegno al reddito per superficie non sia concesso agli agricoltori che non producono prodotti agricoli nella propria azienda.

Entro il 2032 gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti che raggiungono l'età pensionabile e che percepiscono una pensione di vecchiaia non ricevano più il sostegno al reddito per superficie. Gli Stati membri garantiscono che il sostegno sia destinato principalmente agli agricoltori che esercitano un'attività agricola nella propria azienda e contribuiscono attivamente alla sicurezza alimentare.

Pagamento per i piccoli agricoltori (obbligatorio per gli SM)

Le modalità di accesso al sostegno al reddito per i piccoli agricoltori vengono stabilite dagli Stati membri. L'adesione degli agricoltori è facoltativa. Gli Stati membri garantiscono che il sostegno non sia concesso agli agricoltori che non producono prodotti agricoli nella loro azienda. Il pagamento

annuo per ciascun piccolo agricoltore non può superare i 3.000 euro (nella revisione approvata a maggio 2025 era 2.500 euro). Gli Stati membri possono decidere di differenziare il sostegno tra diversi gruppi di agricoltori o aree geografiche.

Pagamento per vincoli naturali o altri vincoli territoriali (volontario per gli SM)

Gli Stati membri possono erogare un sostegno per compensare gli agricoltori per i vincoli naturali o altri vincoli territoriali. La superficie delle aree con vincoli naturali o altri vincoli territoriali non può superare il 2% della superficie agricola utilizzata dello Stato

membro interessato. Il valore dei pagamenti per ettaro è calcolato per compensare gli agricoltori per i costi aggiuntivi o la perdita di reddito per la realizzazione dell'attività agricola nelle aree con vincoli naturali o altri vincoli territoriali.

Supporto per gli svantaggi derivanti da determinati requisiti obbligatori (volontario per gli SM)

Gli Stati membri possono erogare un sostegno basato sulla superficie nelle zone agricole e forestali per compensare gli svantaggi derivanti dall'attuazione di:

(a) la direttiva 92/43/CEE (direttiva HABITAT) e la direttiva 2009/147/CE (direttiva UCCELLI);

(b) la direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro ACQUE).

Il sostegno compensa i costi aggiuntivi e il mancato guadagno connessi al rispetto degli obblighi derivanti dall'attuazione delle suddette direttive.

Azioni agroambientali e climatiche (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri forniscono incentivi per azioni benefiche per il clima, l'ambiente, la salute e il benessere degli animali e la silvicoltura sostenibile ("azioni agroambientali e climatiche") che vanno oltre i requisiti di gestione obbligatori (CGO) e i requisiti minimi per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, il benessere degli animali e altri requisiti obbligatori stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione. In particolare, gli incentivi riguardano impegni annuali o pluriannuali:

- (a) di gestione volontari assunti dagli agricoltori e da altri beneficiari, compresi gli impegni a mantenere l'agricoltura biologica e l'estensivizzazione della produzione animale;
- (b) transizione volontaria verso sistemi di produzione resilienti compresa la

conversione all'agricoltura biologica e l'estensivizzazione dei sistemi di produzione animale.

Inoltre, ciascuno Stato membro fornisce sostegno all'agricoltura biologica certificata in conformità al regolamento (UE) 2018/848. Il sostegno per le azioni di transizione di cui al punto (a) è concesso sulla base di un piano d'azione elaborato da un agricoltore e approvato dallo Stato membro. Il pagamento dell'ultima rata del sostegno è subordinato al completamento dell'attuazione del piano d'azione di transizione. Con questo provvedimento viene cancellata la distinzione prevista in precedenza tra ECOSCHEMI e misure agroambientali dello sviluppo rurale.

Sostegno al reddito accoppiato (volontario per gli SM)

Gli Stati membri possono erogare un sostegno accoppiato al reddito agli agricoltori di specifici settori e prodotti agricoli o a specifici tipi di agricoltura che attraversano difficoltà e sono importanti in termini socioeconomici o ambientali. Il sostegno accoppiato al reddito assume la forma di un pagamento annuo per ettaro ammissibile o per animale. Vista l'importanza del sostegno accoppiato per le

attività zootecniche viene elevata al 20% la quota massima del massimale nazionale che ogni Stato membro può destinare all'erogazione del sostegno al reddito accoppiato (in precedenza 13%). Gli Stati membri possono aggiungere alle suddette risorse fino ad un ulteriore 5% per supportare i settori dell'allevamento nelle aree territoriali più vulnerabili³.

³ Contenuti del Committee on Agriculture and Rural Development "Extraordinary meeting Exchange of views with Commissioner Hansen: presentation of the CAP proposals

Supporto alla partecipazione agli strumenti di gestione del rischio (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri forniscono sostegno agli agricoltori per la partecipazione agli strumenti di gestione del rischio. Gli Stati membri garantiscono che il sostegno sia concesso solo per le perdite che superano una soglia pari ad almeno il 20% della

produzione o del reddito medio annuo dell'agricoltore nel triennio precedente. Gli Stati membri stabiliscono la metodologia per il calcolo delle perdite e i fattori che determinano la compensazione nel loro piano nazionale di riforma.

Sostegno agli investimenti per gli agricoltori e i silvicoltori (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri concedono sostegno per investimenti produttivi e non produttivi che apportino un contributo complessivo adeguato alla resilienza dell'agricoltura, dei sistemi alimentari, della silvicoltura e delle aree rurali, in particolare alla resilienza climatica e idrica. Gli Stati membri spiegano nei loro piani nazionali di riforma le modalità

di concessione di tale sostegno. Qualora la normativa dell'Unione imponga nuovi obblighi agli agricoltori, può essere concesso un sostegno per gli investimenti volti a conformarsi a tali obblighi per un periodo massimo di 36 mesi a decorrere dalla data in cui diventano obbligatori per l'azienda.

Insediamiento di giovani agricoltori, avvio di attività imprenditoriali rurali e sviluppo di piccole aziende agricole (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri forniscono sostegno (per un massimo di 300.000 euro) all'insediamento di giovani agricoltori e all'avvio di imprese rurali, compreso l'insediamento di nuovi agricoltori. Gli Stati membri possono concedere il sostegno solo per aiutare:

- (a) l'insediamento di giovani agricoltori secondo le definizioni previste dagli Stati membri nei loro piani NRP;
- (b) l'avvio di attività rurali legate all'agricoltura o alla silvicoltura, compreso l'insediamento di nuovi agricoltori o la diversificazione del reddito delle famiglie agricole in attività non agricole;
- (c) l'avvio di imprese rurali;
- (d) lo sviluppo imprenditoriale delle piccole aziende agricole, così come stabilito dagli Stati membri.

I beneficiari devono presentare un piano aziendale secondo le condizioni di presentazione e i contenuti stabiliti dagli Stati membri.

Gli Stati membri possono riservare fino al 6% del loro massimale nazionale al ricambio generazionale. Gli Stati membri stabiliscono,

nel loro piano (NRP) una strategia per il rinnovo generazionale in agricoltura al fine di migliorare l'efficacia e la coerenza degli interventi rivolti ai giovani agricoltori. È previsto uno specifico pacchetto di avviamento per i giovani agricoltori che comprenda una serie delle seguenti misure:

- (a) sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori;
- (b) sostegno al reddito decrescente basato sulla superficie per i giovani agricoltori;
- (c) sostegno ai piccoli agricoltori;
- (d) sostegno agli investimenti con maggiore intensità di aiuto per i giovani agricoltori;
- (e) possibilità di finanziare gli investimenti realizzati dai giovani agricoltori attraverso gli strumenti finanziari;
- (f) sostegno all'avvio di attività imprenditoriali rurali;
- (g) interventi di cooperazione che facilitino l'accesso all'innovazione attraverso i progetti dei gruppi operativi PEI-AGRI;
- (h) interventi di cooperazione che facilitino la cooperazione intergenerazionale, compresa la successione agricola;

- (i) sostegno ai servizi di assistenza agricola;
- (j) accesso a servizi di consulenza e programmi di formazione personalizzati in base alle esigenze dei giovani agricoltori.

Al fine di agevolare l'accesso ai suddetti interventi gli Stati membri istituiscono uno

sportello unico di accesso per i giovani agricoltori che può fornire, tra l'altro, informazioni sulle opportunità e sulle procedure di sostegno e agevolare l'ingresso e l'insediamento nel settore agricolo, compresa la presentazione delle domande di finanziamento e l'orientamento.

Servizi di soccorso agricolo (volontario per gli SM)

Gli Stati membri possono fornire sostegno a servizi di sostituzione in agricoltura, consentendo agli agricoltori di beneficiare di un congedo per malattia, maternità, cura dei figli e altri familiari, per vacanze e simili eventi, nonché per partecipare a corsi di

formazione. Il sostegno è limitato all'attivazione dei servizi di sostituzione ed alla copertura dei salari dei lavoratori che sostituiscono il titolare dell'azienda agricola per un periodo di tempo limitato.

LEADER (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri forniscono sostegno per preparare e attuare le strategie di sviluppo locale LEADER in zone rurali con svantaggi specifici definiti dagli Stati membri nei loro piani (NRP). Il sostegno fornito da LEADER sarà incentrato sullo sviluppo rurale e sulla trasformazione sociale, ambientale, digitale

ed economica delle aree rurali, sul sostegno alla diversificazione delle attività economiche quali l'agriturismo e la trasformazione, l'avvio di imprese, il miglioramento del benessere dei cittadini rurali e la creazione di capitale sociale.

Sostegno alla condivisione delle conoscenze e all'innovazione in agricoltura, silvicoltura e aree rurali (obbligatorio per gli SM)

Gli Stati membri forniscono sostegno alla condivisione delle conoscenze e all'innovazione in agricoltura, silvicoltura e zone rurali. In particolare, il sostegno viene garantito per:

- preparare e attuare i progetti dei gruppi operativi PEI-AGRI⁴ nonché azioni volte a garantire una più ampia adozione dei risultati dei progetti;
- altre azioni volte a promuovere l'innovazione, la formazione e la consulenza, lo sviluppo delle

competenze, i servizi di consulenza e altre forme di condivisione delle conoscenze e di diffusione delle informazioni.

In particolare, l'obiettivo del PEI-AGRI è accelerare lo sviluppo e l'utilizzo delle innovazioni per migliorare lo scambio di conoscenze, promuovendo sinergie tra politiche, attori e strumenti nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e delle aree rurali. I risultati del PEI-AGRI saranno diffusi e moltiplicati attraverso l'AKIS.

⁴ Il Partenariato Europeo per l'Innovazione "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura" (PEI-AGRI) è una iniziativa per la diffusione delle innovazioni fondata su un approccio interattivo e modalità partecipative. Principale strumento di attuazione del PEI-AGRI è il Gruppo Operativo (GO), un partenariato di soggetti che coopera per rispondere a specifiche esigenze delle imprese mediante le innovazioni disponibili e ne favorisce l'adozione

Sistemi di conoscenza e innovazione agricola e servizi di consulenza agricola (AKIS) (obbligatorio per gli SM)

Ciascuno Stato membro garantisce che gli agricoltori e i silvicoltori abbiano accesso all'innovazione e che le nuove conoscenze giungano loro in modo tempestivo ed efficace, consentendo loro di implementare soluzioni innovative in modo efficace e di trarre profitto dalle conoscenze più aggiornate nel settore agricolo. Ogni Stato membro stabilisce nel piano (NRP) le modalità con cui le innovazioni e le conoscenze più aggiornate raggiungono gli agricoltori, in particolare attraverso un sistema di conoscenza e innovazione agricola (AKIS). Nell'ambito dell'AKIS, gli Stati membri descrivono nei piani nazionali e

regionali di partenariato (NRP) e attuano un sistema per la fornitura di servizi di consulenza agricola, da istituire per sostenere l'accesso alla conoscenza e una più ampia diffusione e utilizzo delle innovazioni. Gli Stati membri garantiscono che gli agricoltori e i silvicoltori abbiano accesso diretto ai servizi di consulenza, ad esempio fornendo banche dati pubbliche dei consulenti. Gli Stati membri garantiscono che la consulenza fornita agli agricoltori e ai silvicoltori sia imparziale e che i consulenti siano adeguatamente qualificati e liberi da conflitti di interesse.

Autorità responsabile della governance dei dati ai sensi del PAC

Ciascuno Stato membro designa un'autorità responsabile dell'adozione o del coordinamento di azioni volte a realizzare e mantenere l'interoperabilità nazionale e transfrontaliera tra i sistemi informativi utilizzati per l'attuazione, la gestione, il

monitoraggio e la valutazione della PAC, a beneficio degli agricoltori e degli altri beneficiari della PAC. Per interoperabilità si intende la capacità dei sistemi informativi di interagire tra loro condividendo dati tramite comunicazioni elettroniche.

Le prossime tappe del percorso di Riforma della PAC

Con la presentazione delle proposte di regolamento prende avvio il percorso di confronto tra le istituzioni europee che dovrebbe condurre all'approvazione della nuova riforma della PAC entro il 2028. Un contributo fondamentale in questo processo proverrà dai triloghi informali che prenderanno avvio già nei primi mesi del 2026

che, mediati dalla Commissione, prevedono il coinvolgimento di rappresentanti delle tre istituzioni europee responsabili del processo legislativo (Commissione europea, Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo) con l'obiettivo di trovare intese sugli aspetti chiave delle proposte di riforma della PAC.

Periodo	Evento chiave
16 luglio 2025	Presentazione ufficiale proposta PAC post-2027 alla Commissione Agricoltura e Sviluppo rurale del Parlamento europeo
17 luglio 2025	Invio dei testi al Consiglio dell'Unione europea
17 luglio 2025	Invio dei testi al Parlamento europeo
Inizio 2026	Avvio triloghi con il Parlamento europeo
2028	Entrata in vigore nuova Pac e nuovo QFP (Quadro Finanziario Pluriennale)

Parallelamente all'attività dei triloghi le proposte di riforma della PAC saranno

discusse ed emendate nel corso sia dell'attività del Parlamento europeo sia

nell'ambito degli incontri del Consiglio dell'Unione europea. Entro il 2028 il percorso dovrebbe concludersi parallelamente a quello di adozione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) con un atto di

firma congiunta dei Presidenti del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea che approvano la nuova riforma della PAC.