



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

Servizio affari internazionali

Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Servizio Studi

45

Ottobre 2025

Le proposte relative alla Nuova PAC 2028-2034

La struttura della Politica agricola comune (PAC) a partire dal 2028 è illustrata all'interno delle proposte relative al nuovo [Quadro finanziario pluriennale \(QFP\) 2028-2034](#), presentate dalla Commissione europea il [16 luglio 2025](#). In tale contesto, le proposte normative del QFP rappresentano la cornice generale alla quale la PAC si allineerà quanto a meccanismi di programmazione ed attuazione. Da tali documenti emerge:

- 1) una **struttura della [PAC semplificata](#)**, con la fusione in un unico quadro politico dei due fondi esistenti (FEAGA e FEASR, già primo e secondo pilastro) e l'integrazione nei piani di partenariato nazionali e regionali. A giudizio della Commissione tale circostanza dovrebbe creare maggiori sinergie e, ove necessario, misure più incisive;
- 2) un **sostegno** più mirato agli agricoltori, con pagamenti per superficie decrescenti e semplificati e particolare attenzione a **giovani generazioni**.

L'approccio adottato passa dalle condizioni agli **incentivi**: in termini di protezione dell'ambiente e azione per il clima non si imporranno condizioni prescrittive ma si premieranno le misure positive. Gli agricoltori dovrebbero ricevere incentivi chiari per adottare pratiche che favoriscono la biodiversità, il clima e il benessere degli animali.

La presente Nota dà conto del contenuto delle seguenti proposte di regolamento:

- 1) sulle condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034 ([COM\(2025\) 560](#));
- 2) sul Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034, di seguito "proposta di regolamento NRP" ([COM\(2025\) 565](#))¹.

¹ Per una panoramica completa si faccia riferimento anche alle proposte su: il QFP 2028-2034 ([COM\(2025\) 571](#)); il quadro di tracciamento della spesa di bilancio e della *performance* del bilancio e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione ([COM\(2025\) 545](#)); il programma dell'UE destinato alle scuole ([COM\(2025\) 554](#));

LA NUOVA PAC

Dal punto di vista del bilancio, le [risorse dedicate all'agricoltura](#) sono state inserite nella rubrica 1 (“Coesione economica, sociale e territoriale dell’Europa, agricoltura, prosperità e sicurezza in ambito rurale e marittimo”), che include Politica di Coesione e Politica Agricola Comune. Una rappresentazione grafica preliminare elaborata dal Parlamento europeo² pone a confronto i corrispondenti stanziamenti del QFP corrente, mettendo in luce la **diminuzione dei fondi** che si ipotizza di allocare, solo in parte compensata dalle risorse *ex* rubrica 2 (“Competitività, prosperità e sicurezza”), la quale consente investimenti anche in settori quali salute, biotecnologie e bioeconomia.

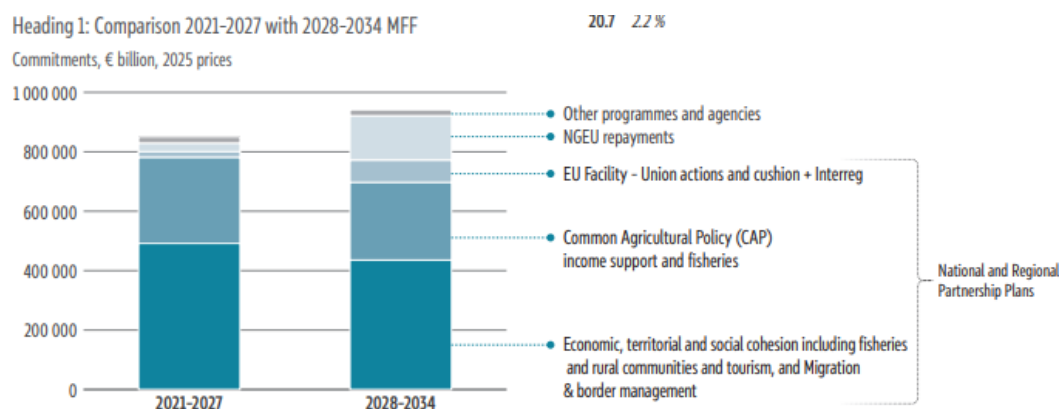


Grafico I - Rubrica 1, confronto QFP 2021-2027 e 2028-2034 Fonte: [Parlamento europeo](#).

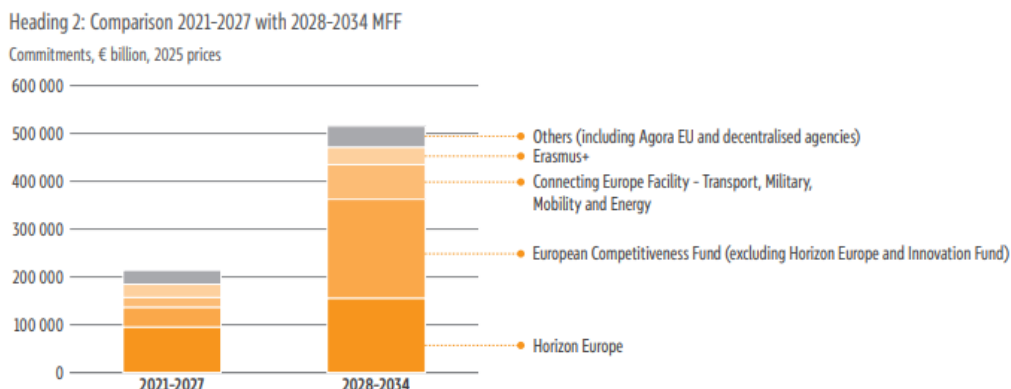


Grafico II - Rubrica 2, confronto QFP 2021-2027 e 2028-2034 Fonte: [Parlamento europeo](#).

EVOLUZIONE STORICA DELLA PAC

La **Politica Agricola Comune (PAC)** è stata istituita con i Trattati di Roma del 1957 ed è entrata in vigore nel 1962. Gli obiettivi, definiti dall’articolo 39 del TFUE, sono l’aumento della produttività, la stabilità dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti, prezzi ragionevoli ai consumatori e un tenore di vita equo agli agricoltori³.

l'organizzazione comune dei mercati ([COM\(2025\) 553](#)). Su quest’ultimo documento si veda: Camera dei deputati, Modifiche al regolamento sull’organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, [Dossier n. 118](#), ottobre 2025.

² Parlamento europeo, [EU Budget 2028-2034](#), Overview of the Commission's proposal, 2025. Camera dei deputati, Temi Camera - [Focus, agricoltura, prospettive di riforma](#), ottobre 2025.

³ Senato della Repubblica, La riforma della Politica agricola comune (PAC) 2023-2027, [Dossier n. 81](#), aprile 2024.

Il modello originario si basava su **prezzi garantiti, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria** attraverso il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA). Negli anni Settanta e Ottanta, l'eccesso di produzione e i costi crescenti portarono a un ridimensionamento del sistema dei prezzi e all'introduzione di strumenti di corresponsabilità e quote di produzione⁴.

Dalla fine degli anni Ottanta riforme hanno ridotto gli interventi di mercato, sostituendoli con pagamenti diretti agli agricoltori. Negli anni Duemila la PAC ha assunto un carattere multifunzionale, estendendo gli obiettivi allo sviluppo rurale e alla sostenibilità ambientale (**Agenda 2000**)⁵.

La quota della PAC nel bilancio UE si è progressivamente ridotta, passando dal 73 per cento del 1980 a meno del 35 per cento nel 2020. L'aumento dei costi produttivi, le tensioni geopolitiche e gli eventi climatici estremi hanno riaperto l'attenzione sulla sicurezza e la sovranità alimentare ed hanno evidenziato la vulnerabilità del sistema agricolo e rilanciato la necessità di un'**autonomia strategica**⁶.

La [Comunicazione](#) della Commissione europea del febbraio 2025 ("**Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione**") ha delineato un quadro di lungo periodo al 2040 basato su competitività, sostenibilità e attrattività del settore. Gli indirizzi principali riguardano: tenore di vita equo e sicurezza alimentare, rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera, riduzione della burocrazia, innovazione tecnologica, bioeconomia e agricoltura a basse emissioni.

Per maggiori dettagli si rinvia, tra gli altri, ai Dossier a cura dei servizi di documentazione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati: Riunione interparlamentare organizzata dalla Commissione AGRI del PE "Visione per l'alimentazione e l'agricoltura. Implicazioni a livello nazionale ed europeo", [n. 141/DE](#), settembre 2025; Conferenza interparlamentare sul tema: "Trasformare i sistemi alimentari dell'UE: gli alimenti di origine vegetale e le biosoluzioni possono migliorare la sicurezza alimentare e la resilienza?", [n. 139/DE](#), Billund, settembre 2025

Le [Conclusioni del Consiglio dell'UE](#) (dicembre 2024) e le proposte della Commissione per la PAC post-2027 confermano un'impostazione centrata sugli agricoltori, la semplificazione dei pagamenti diretti, il sostegno ai giovani e l'integrazione degli obiettivi ambientali.

BASE GIURIDICA

Le proposte poggiano su basi giuridiche molteplici e in parte differenziate. Per la **PAC**, esse fanno riferimento ai seguenti articoli del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE):

- 1) **articolo 38**: conferisce all'Unione il potere di definire e attuare una politica comune dell'agricoltura e della pesca (par. 1) e definisce il relativo mercato interno, che "comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli";
- 2) **articolo 39**: elenca le finalità della PAC (incrementare la produttività sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione e un impiego migliore dei fattori di produzione; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola con il miglioramento del reddito individuale; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare ai consumatori prezzi ragionevoli);
- 3) **articolo 42**: consente all'Unione di determinare in che misura le regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato I del TFUE stesso.

⁴ Commissione europea, [The common agricultural policy at a glance](#).

⁵ Parlamento europeo, [The common agricultural policy](#), aprile 2025.

⁶ Commissione europea, [Key policy objectives of the CAP 2023-27](#); Comunicazione "Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future, [COM\(2025\) 75](#)

- 4) **articolo 43:** in materia di processo decisionale il par. 2 recita: “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli (...) e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca. Al Consiglio invece - su proposta della Commissione – spetta l'adozione (par. 3) delle misure relative alla fissazione di prezzi, prelievi, aiuti e limitazioni quantitative, nonché la fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.

La proposta di **regolamento NRP** ([COM\(2025\) 565](#)) fa altresì riferimento agli articoli del TFUE relativi alla politica di coesione economica, sociale e territoriale (articolo 174), ai Fondi strutturali (articoli 175-177) e al Fondo sociale europeo (articolo 162).

Ai sensi dell'articolo 177 “il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti”.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

Si ricorda preliminarmente che il TFUE annovera l'agricoltura e la pesca tra le materie di **competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri** (articolo 4, par. 2, let. d). Le istituzioni europee sono dunque tenute, nel legiferare il settore, ad applicare il principio di sussidiarietà ed i Parlamenti nazionali possono partecipare al processo legislativo unionale⁷.

Nell'attuale modello di attuazione l'UE definisce parametri strategici di base (obiettivi della PAC, ampie tipologie di intervento, requisiti di base) mentre gli Stati membri sono responsabili del modo in cui tali obiettivi vengono conseguiti e degli obiettivi finali.

Nella relazione introduttiva alle proposte, la Commissione ne dichiara la conformità al principio di sussidiarietà in termini di:

- 1) **necessità di intervento dell'Unione.** Le norme in via di adozione consentirebbero all'UE di meglio affrontare sfide di natura transfrontaliera, non limitate a singoli Stati membri o un sottoinsieme di essi. Rileva in quest'ottica il nuovo **approccio differenziato**, che tiene conto dell'elevata diversificazione dell'ambiente agricolo dell'Unione;
- 2) **valore aggiunto al livello europeo** nella misura in cui i finanziamenti potranno essere convogliati a sostegno dei beni pubblici dell'UE, non considerati sufficientemente prioritari dagli Stati membri ma che apportano notevoli benefici a livello unionale. La Commissione argomenta altresì che ricorrere a dotazioni nazionali preassegnate creerebbe titolarità, garantirebbe che il sostegno tenga conto delle necessità specifiche di ciascuno Stato membro e delle sue regioni ed aiuterebbe l'UE a conseguire i suoi obiettivi strategici in modo più efficiente, collegando finanziamenti e riforme.

⁷ Si vedano, per maggiori dettagli, le documentazioni, curate dai servizi di documentazione del Parlamento europeo “[La politica agricola comune \(PAC\) e il trattato](#)”, aprile 2025; [Il trattato di Lisbona](#), maggio 2025; [Il principio di sussidiarietà](#), maggio 2025.

La Commissione afferma altresì la conformità delle proposte al principio di **proporzionalità** in quanto esse si limitano al necessario per conseguire gli obiettivi prefissati. In particolare si ritiene che la maggiore flessibilità e possibilità di scelta offerta agli Stati membri nella selezione e nell'adattamento degli strumenti disponibili sia “proporzionata al livello di azione necessario per far fronte alle esigenze e alle sfide”.

Anche nella [relazione](#) del Governo (v. oltre) si esprime l'avviso che la maggiore possibilità di scelta offerta agli Stati membri nella selezione e nell'adattamento degli strumenti politici disponibili per conseguire gli obiettivi UE sia “proporzionata al livello di azione necessario per far fronte alle esigenze e alle sfide”.

Al momento della pubblicazione della presente Nota le proposte in esame sono oggetto di esame presso i seguenti **Parlamenti nazionali dell'Unione**, senza che siano stati segnalati elementi di criticità⁸:

- 1) proposta [COM\(2025\) 560](#): Camera dei rappresentanti di Cipro, Senato della Repubblica ceca, Bundesrat tedesco, Parlamento irlandese, Senato italiano, Saeima lettone, Seimas lituana, Senato romeno, Camera dei deputati spagnola, Parlamento svedese;
- 2) proposta [COM\(2025\) 565](#): Camera dei rappresentanti di Cipro, Senato della Repubblica ceca, Parlamento danese, Bundesrat tedesco, Parlamento irlandese, Saeima lettone, Seimas lituana, Parlamento svedese.

POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il 10 settembre scorso il Parlamento europeo, con 393 voti favorevoli, 145 contrari e 123 astensioni, ha adottato una [risoluzione sul futuro della PAC post 2027](#), che rappresenta la sua posizione ufficiale nei confronti delle proposte legislative di riforma in questo settore.

Nella risoluzione il Parlamento europeo chiede tra l'altro che:

- nel prossimo QFP sia previsto un bilancio più **consistente** e **specifico** per la **PAC**, opponendosi **fermamente** all'idea che agli Stati membri debba essere consentito di utilizzare il bilancio della PAC come parte di una dotazione complessiva per scopi diversi dall'agricoltura.

- il bilancio **PAC** sia **autonomo**, distinto e dedicato, adattato alle esigenze specifiche del settore agricolo europeo;

- sia **rafforzato il sostegno al reddito** per tutti gli agricoltori attivi e professionali sulla base della superficie agricola coltivata e per gli agricoltori più vulnerabili, tra cui le aziende agricole a conduzione familiare, le piccole e medie imprese, i giovani agricoltori e le donne agricoltori, le aziende agricole in zone soggette a vincoli naturali e quelle che adottano pratiche più sostenibili;

- siano **ridotti gli oneri amministrativi** per gli agricoltori. La riduzione degli oneri dovrà essere uno dei principi guida della futura PAC;

- sia previsto un sistema basato su **incentivi** per incoraggiare il raggiungimento di obiettivi ambientali e sociali;

⁸ Dati tratti dal database del [sito IPEX](#) (*Interparliamentary exchange of information*), piattaforma elettronica di cooperazione interparlamentare mediante lo scambio elettronico di informazioni tra i Parlamenti nazionali ed il PE sulle attività in materia di Unione europea.

- tutti gli agricoltori abbiano accesso a soluzioni innovative e digitali che supportino l'agricoltura sostenibile, aumentino il reddito e riducano il carico amministrativo;

- siano incrementati gli incentivi fiscali e creditizi per rimuovere gli ostacoli all'avvio dell'attività agricola.

Nella risoluzione i deputati europei hanno, tra l'altro, messo in luce come nell'ambito del QFP 2021-2027, le dotazioni per la PAC siano state ridotte in termini sia nominali che reali rispetto al precedente QFP e come la spesa complessiva dell'UE per la PAC sia diminuita considerevolmente negli ultimi anni, nonostante un aumento significativo dell'ambizione ambientale della PAC. Tale riduzione ha avuto un impatto significativo sul reddito degli agricoltori, che si trovano ad affrontare una crescente volatilità dei prezzi dovuta alle fluttuazioni dei mercati globali e della produzione europea e devono inoltre far fronte, tra l'altro, a incertezza macroeconomica e geopolitica, crisi sanitarie, epidemie animali. I deputati europei hanno inoltre affermato che il mancato adeguamento del QFP all'inflazione potrebbe comportare una perdita fino al 54% della PAC, pari a 250 miliardi di euro entro il 2034, compromettendo gravemente la capacità dell'UE di mantenere l'autosufficienza alimentare. Inoltre, il reddito agricolo rimane al di sotto della media del resto dell'economia in quasi tutti gli Stati membri, attestandosi al 47% dei salari e degli stipendi lordi medi nell'economia dell'UE.

POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

Nella [relazione](#)⁹ inviata alle Camere sulla proposta di regolamento sulla nuova PAC ([COM\(2025\) 560](#)) il Governo afferma la propria disponibilità a “discutere al fine di garantire l'attuazione di una Politica agricola comune semplificata e flessibile”. Aggiunge però di guardare “con **cautela**” all'accorpamento dei Fondi PAC nei Piani di partenariato nazionali e regionali e di ritenere “**prioritario preservare le giuste dotazioni finanziarie**”, almeno mantenendo i livelli di finanziamento attuali”.

Si esprime il timore che la proposta possa “mettere a repentaglio l'obiettivo di collocare l'agricoltura al centro delle politiche dell'UE” e che le risorse riservate alla PAC possano “non garantire la sicurezza e la sovranità alimentare europea” se non adeguatamente integrate con le altre risorse disponibili nel QFP 2028-2034 e utilizzabili dagli Stati membri nel settore agroalimentare e nello sviluppo delle comunità rurali. La [relazione](#) mette infatti in evidenza che “allo stato attuale il *plafond* minimo (...) di 293,7 miliardi di euro è inferiore al *budget* del periodo 2021-2027, che ha assegnato alla PAC complessivamente circa 387 miliardi di euro”.

In aggiunta, il Governo definisce la nuova architettura “complessa e di non facile lettura” e “registra l'assenza di una riga finanziaria dedicata per la PAC nel suo insieme e per lo sviluppo rurale in particolare”, concludendo che “la PAC, quale politica sancita dai Trattati, dovrebbe continuare ad essere dotata di un proprio **Fondo specifico**”.

PROSPETTIVE NEGOZIALI

Nella citata [relazione](#) del Governo si prevede che i negoziati – necessariamente collegati e dipendenti dal negoziato sul nuovo QFP – saranno **lunghi e laboriosi** “viste le numerose novità proposte dalla Commissione, le opinioni divergenti e le differenti necessità portate avanti dai singoli Stati membri”.

A tali negoziati l'Italia intende partecipare “con spirito costruttivo, tutelando gli interessi e le priorità nazionali nel più ampio contesto unionale”, lavorando a “modifiche sostanziali del progetto

⁹ Tale relazione è stata redatta dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste ai sensi dell'articolo 6, c. 4, della [legge n. 234 del 2012](#) ed è pervenuta in Senato il 21 ottobre 2025.

presentato”. La relazione illustra in dettaglio alcune **opzioni negoziali** attualmente percorribili, specificando che esse dovranno essere utilizzate con adeguata flessibilità sulla base delle circostanze che si verranno a creare nel corso delle trattative, e **potenziali problematiche** derivanti da aspetti specifici della proposta.

In sede di Consiglio – specifica la [relazione](#) – la maggior parte delle delegazioni nazionali, inclusa quella italiana, hanno espresso **preoccupazione** per il nuovo modello che guiderà gli aspetti finanziari della futura PAC post 2027, senza la consueta architettura a due Pilastri. Si vedano anche le discussioni tenutesi in sede di [Consiglio “Agricoltura e pesca” il 22 e 23 settembre 2025](#)

In termini di **tempistica**, il progetto dovrebbe essere approvato **entro l’anno 2026** per consentire la redazione dei piani di partenariato nazionali e regionali entro il primo semestre del 2027.

PROPOSTA DI REGOLAMENTO CHE STABILISCE LE CONDIZIONI PER L'ATTUAZIONE DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE PER IL PERIODO DAL 2028 AL 2034 ([COM\(2025\) 560](#))

La [proposta](#) delinea le condizioni per il sostegno dell’Unione alla politica agricola e ridefinisce l’architettura della PAC all’interno del nuovo Fondo di partenariato nazionale e regionale (di seguito “Fondo”), previsto dalla proposta di regolamento [NRP](#) (si veda *infra*) superando il previgente modello a due pilastri (FEAGA e FEASR) ma mantenendo una sezione agricola dedicata.

L’articolo 1 individua l’oggetto dell’intervento: la necessità di definire condizioni specifiche per l’attuazione del sostegno UE alla PAC conformemente all’obiettivo generale previsto dal regolamento NRP. Si precisa che il sostegno sarà finanziato tramite il nuovo Fondo (di cui al regolamento NRP), riflettendo l’intento di superare il modello a due pilastri pur mantenendo una sezione agricola dedicata.

Il PE nel par. 8 della citata [risoluzione](#) “respinge fermamente qualsiasi proposta di includere il bilancio della PAC in un fondo unico con altre politiche o fondi, in quanto tale approccio ridurrebbe l’efficacia degli interventi e pregiudicherebbe gli obiettivi strategici dell’Unione in termini di sicurezza alimentare e sviluppo rurale”.

L’articolo 2 delinea un meccanismo di indirizzo che raccorda gli obiettivi unionali con la programmazione nazionale. Prevede che la Commissione adotti **raccomandazioni nazionali per la PAC**, tenendo conto di esigenze quali: un reddito agricolo equo e competitivo; maggiore attrattività della professione agricola e promozione del ricambio generazionale; rafforzamento dell’azione per il clima, fornitura dei servizi ecosistemici e della biodiversità; aumento della resilienza degli agricoltori alle crisi; ampliamento dell’accesso alla conoscenza, all’innovazione e alla transizione digitale. Le raccomandazioni si basano sull’analisi delle sfide nazionali (fattori demografici, strutturali, territoriali e della sicurezza alimentare) e sui principali obiettivi di equità del reddito, sostenibilità e innovazione, indicando come gli Stati membri devono orientare i propri piani NRP (sui piani NRP si veda *infra*, la proposta di regolamento NRP).

L’articolo 3 introduce un nuovo **sistema di condizionalità**, che subordina il sostegno unionale a condizioni di «**gestione responsabile**» delle aziende agricole. Questa comprende:

- 1) criteri di gestione obbligatori dettagliati nell’[Allegato I](#), parte A, della proposta in esame;
- 2) pratiche di protezione stabilite dagli Stati membri nel piano NRP, finalizzate a proteggere i suoli, il paesaggio e i corsi d’acqua (par. 4 e [Allegato C](#));
- 3) un sistema di condizionalità sociale illustrato nell’[Allegato I](#), parte B.

L'obiettivo è collegare i pagamenti PAC al rispetto di obblighi minimi in materia ambientale, sanitaria e sociale, in linea con il principio “non arrecare danno significativo” di cui all'articolo 33, par. 2, let. d) del [regolamento](#) (UE, Euratom, n. 2024/2509).

Si ricorda che il principio “non arrecare danno significativo” (DNSH, acronimo inglese di *do no significant harm*) è stato introdotto per la prima volta dal regolamento sulla tassonomia ([regolamento \(UE\) 2020/852](#)). Nel fissare i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, si considera se essa non arrechi danno agli obiettivi ambientali dell'UE (articolo 3). Il medesimo concetto è stato poi inserito nell'articolo 33, par. 2, lett d) del [regolamento \(UE, Euroatom 2024/2509\)](#) che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione: “i programmi e le attività, laddove possibile e opportuno in conformità della pertinente normativa settoriale, sono attuati per conseguire gli obiettivi stabiliti senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali della mitigazione dei cambiamenti climatici, dell'adattamento ai cambiamenti climatici, dell'uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, della transizione verso un'economia circolare, della prevenzione e riduzione dell'inquinamento e della protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi”.

L'approccio sopra descritto mira a una maggiore coerenza a livello UE, consentendo al contempo agli Stati di adattare le pratiche alle diverse colture e condizioni locali, mantenendo il legame con i requisiti unionali. In quest'ottica, i par. 7 e 8 consentono agli Stati membri rispettivamente di introdurre “esenzioni specifiche” o “deroghe temporanee” alle pratiche di protezione. Le prime dovrebbero essere basate su “criteri oggettivi e non discriminatori”; le seconde sono previste in caso di condizioni meteorologiche che impediscono l'attuazione delle pratiche medesime.

L'articolo 4 individua i settori prioritari, connessi all'ambiente e il clima, in cui ogni Stato membro deve prevedere forme di sostegno agli agricoltori: adattamento ai cambiamenti climatici e resilienza idrica; mitigazione dei cambiamenti climatici (inclusa la produzione di energie rinnovabili in azienda); tutela della salute del suolo; conservazione della biodiversità (*habitat*, specie, paesaggi, riduzione dell'uso di pesticidi); sviluppo dell'agricoltura biologica; salute e benessere degli animali. Gli articoli da 9 a 13 (in particolare il 10) dettagliano gli strumenti – ad es. piani di impegno volontari o azioni di transizione – per intervenire in ciascuno di questi ambiti.

L'articolo 5 elenca le misure di sostegno riconosciute, illustrate nel dettaglio dai successivi articoli 6–21, che ne precisano modalità attuative e obiettivi.

Sostegno al reddito

A giudizio della Commissione europea il sostegno europeo dovrebbe restare lo strumento principale della PAC per garantire un reddito equo agli agricoltori e promuovere un'agricoltura e una produzione alimentare sostenibili. Esso contribuisce a costruire un settore agricolo competitivo e resiliente, orientato a una produzione di qualità e all'uso efficiente delle risorse, assicurando nel contempo il ricambio generazionale e, con esso, la sicurezza alimentare di lungo periodo. Le risorse destinate a tale sostegno dovrebbero essere esclusivamente riservate agli agricoltori, al fine di offrire stabilità e prevedibilità al comparto. Per aumentarne l'efficacia, la nuova PAC dovrebbe prevedere un pacchetto di interventi semplificato e coerente, che consenta agli Stati membri di raggiungere in modo efficiente gli obiettivi della politica.

La proposta in esame prevede le seguenti forme di sostegno:

- 1) **sostegno di base per ettaro** (nuovo pagamento unico) legato alle esigenze di reddito (articolo 6). Il pagamento è erogato agli agricoltori attivi in proporzione agli ettari ammissibili (par. 3) per un importo massimo di 100.000 euro l'anno (par. 5). L'importo per ettaro è differenziato a livello nazionale o regionale secondo gruppi di agricoltori o zone omogenee “sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori” (par. 2), usando come

criterio il reddito agricolo storico. Questa differenziazione serve a concentrare maggior sostegno sui produttori con redditi più bassi (ad es. giovani agricoltori, piccole aziende, coltivatori in zone svantaggiate). Gli Stati membri devono garantire che il sostegno sia destinato principalmente agli agricoltori attivi e operativi (par. 5);

- 2) **sostegno compensativo** per gli agricoltori che operano in zone con vincoli naturali o in altre aree con vincoli specifici (articolo 8) per compensare i costi aggiuntivi o la perdita di reddito derivanti da tali vincoli¹⁰ entro un limite massimo pari al 2% della superficie agricola utilizzata (SAU) nazionale;
- 3) l'articolo 9 introduce un sostegno volto a compensare i costi aggiuntivi o i mancati guadagni derivanti dall'applicazione di taluni **obblighi ambientali** nelle zone agricole e forestali, imposti dalle direttive comunitarie 92/43 ([habitat](#)), 2000/60 ([acque](#)) e 2009/147 ([uccelli](#)). Può essere concesso agli agricoltori, ai silvicoltori e alle loro associazioni attivi in tali zone. Gli Stati membri possono estendere il sostegno anche ad altre aree protette soggette a vincoli ambientali (coerenti con l'art. 10 della direttiva 92/43), a condizione che queste aree aggiuntive non superino il 5% della superficie Natura 2000 coperta dal piano NRP;

Le zone Natura 2000 costituiscono la principale rete europea di aree protette, istituita per garantire la conservazione a lungo termine della biodiversità nel territorio dell'Unione. Essa comprende Siti di Importanza Comunitaria (SIC), Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS), individuati in base alle direttive "Habitat" (92/43/CEE) e "Uccelli" (2009/147/CE). In queste aree si promuove un uso sostenibile del territorio, conciliando la tutela degli habitat naturali e delle specie di interesse comunitario con le attività economiche e sociali tradizionali, come l'agricoltura e la silvicoltura.

- 4) in alternativa ai pagamenti illustrati nei punti precedenti, gli Stati membri possono ricorrere a un **regime facoltativo** (articolo 7): un unico pagamento forfettario annuo (fino a 3.000 euro) destinato ai piccoli agricoltori. Ciascuno Stato membro può introdurre questo regime nel proprio NRP, definendone i criteri di accesso secondo le linee guida UE, anche differenziandolo per categorie di beneficiari o aree geografiche. I beneficiari devono comunque essere agricoltori attivi;
- 5) **incentivi agroambientali e climatici volontari** (articolo 10), articolati in due tipi di interventi: impegni volontari di gestione, assunti in aggiunta agli *standard* obbligatori, finalizzati a obiettivi quali protezione della qualità dell'acqua, mitigazione dei cambiamenti climatici, tutela del suolo, conservazione della biodiversità e riduzione dell'intensità dell'allevamento; azioni di transizione volontaria verso sistemi produttivi più sostenibili (es. conversione all'agricoltura biologica, estensivizzazione dell'allevamento), attuate attraverso piani di azione aziendali approvati dallo Stato membro. Il sostegno è erogato in rate durante l'attuazione dei piani di impegno e può essere recuperato in caso di abbandono del piano (par. 4, c. 2). Si introducono inoltre piani di transizione pluriennali per progetti di riequilibrio ecologico aziendale, con pagamenti condizionati al loro completamento. Gli impegni di gestione sono finanziati solo se comportano un miglioramento rispetto agli *standard* minimi (par. 5, al fine di evitare doppio finanziamento), salvo che norme nazionali più stringenti richiedano comunque tali

¹⁰ Sono eleggibili le aree già designate ai sensi dell'art. 32 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), o nuove zone identificate dagli Stati membri nei piani NRP.

pratiche. Ogni Stato membro garantisce un sostegno specifico anche all'agricoltura biologica certificata e alle produzioni zootecniche estensive nel quadro di queste azioni;

- 6) l'articolo 11 disciplina il **sostegno accoppiato al reddito**, concesso in specifici settori produttivi o aree con difficoltà strutturali di rilevanza socioeconomica o ambientale per rispondere, “sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori”, al fabbisogno di reddito supplementare (par. 2). Si traduce in un pagamento annuale per ettaro ammissibile (inclusi boschi cedui) o per capo animale, applicabile a produzioni selezionate (es. carni bovine, latte e lattiero-caseari, carni ovine e caprine, apicoltura, bachicoltura)¹¹. Sono esclusi i settori del tabacco e del vino. L'obiettivo è garantire un'integrazione di reddito per produzioni che forniscono beni pubblici (alimentari, paesaggistici, culturali). In sede di programmazione gli Stati devono minimizzare l'impatto distorsivo sul mercato; per i pagamenti per capo animale si dovrà inoltre tenere conto degli effetti ambientali (ad es. prevedendo limiti di densità del bestiame nelle zone vulnerabili ai nitrati);
- 7) il sostegno alla partecipazione degli agricoltori a **strumenti di gestione del rischio** (assicurazioni agricole, fondi mutualistici, strumenti finanziari indicizzati al reddito) è disciplinato dall'articolo 12. Si applica solo alle perdite superiori a una soglia minima (almeno il 20% della produzione o del reddito medio annuo dell'azienda, calcolato su medie pluriennali, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato). Si utilizzano metodi di calcolo delle perdite sia a livello aziendale sia settoriale; per le colture permanenti o altri casi particolari gli Stati possono adottare metodi più flessibili, con opzioni semplificate per i giovani e nuovi agricoltori (ad es. periodi di riferimento più brevi);
- 8) gli **investimenti** a favore degli agricoltori e dei silvicoltori (produttivi e infrastrutturali, articolo 13). Devono rafforzare la resilienza complessiva del settore agricolo, delle filiere alimentari e delle foreste, con particolare riguardo agli adattamenti climatici e alla gestione dell'acqua. Gli Stati membri stabiliscono nei NRP i criteri di concessione. Per i grandi investimenti forestali è richiesto un piano di gestione sostenibile secondo i criteri UE (par. 2). Si conferma il meccanismo rapido per calamità: il sostegno agli investimenti di ricostruzione è concesso solo se l'evento ha distrutto almeno il 30 % del potenziale produttivo agricolo o il 20 % di quello forestale. Ai sensi del par. 4 gli Stati devono redigere un elenco dettagliato delle spese escluse, tra cui necessariamente: acquisto di quote di produzione, di terreni – salvo per conservazione-, di bestiame e piante annuali; interessi passivi sui finanziamenti ad eccezione di prestiti agevolati e commissione di garanzie. Se norme UE introducono nuovi obblighi, è previsto un periodo transitorio fino a 36 mesi dalla loro entrata in vigore per investimenti di adeguamento (limitato a coprire i costi supplementari, par. 6). In particolare, i giovani imprenditori agricoli al primo insediamento possono beneficiare di tale sostegno (fino a 36 mesi o fino al completamento del business plan, par. 7).

Il PE, nel par. 5 della [risoluzione](#) del 10 settembre, “invita la Commissione e i legislatori a mantenere un sostegno al reddito fisso e separato quale componente fondamentale della PAC per il periodo successivo al 2027, riconoscendo il suo ruolo fondamentale nel garantire la produzione alimentare, con elevati *standard* sanitari e di qualità per i consumatori dell'UE, fornire stabilità agli agricoltori a fronte della volatilità del mercato e degli eventi meteorologici estremi, assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e rafforzare

¹¹ L'articolo 11 prevede anche la possibilità di pagamento annuale per “equivalente animale”. L'[Allegato II](#) stabilisce i coefficienti da applicare per convertire gli animali in “equivalenti animali”.

l'autonomia degli alimenti e dei mangimi". Sostiene inoltre che sia "opportuno tenere conto anche dell'attuale situazione delle regioni situate alle frontiere esterne dell'UE".

Il pacchetto per i giovani agricoltori

Come già sottolineato, una delle finalità della Commissione europea nel ridisegnare la PAC è quella di rendere il settore agricolo più attraente per le giovani generazioni. Tale risultato si persegue attraverso il cosiddetto **pacchetto per i giovani agricoltori** (articoli 14-16).

L'articolo 14 stabilisce il sostegno all'**avvio di nuove attività** agricole e rurali. Copre l'insediamento di giovani agricoltori (da definire sulla base di criteri nazionali), l'avvio di nuove imprese rurali legate all'agricoltura, alla silvicoltura o alla diversificazione rurale (inclusa la creazione di nuovi agricoltori) e la creazione e lo sviluppo di piccole aziende agricole (stabilite da criteri nazionali). I beneficiari devono presentare un piano aziendale; il finanziamento è concesso sotto forma di contributi forfettari o strumenti finanziari (o combinazioni) fino a 300.000 euro per azienda, differenziabili per categorie di beneficiari (ad es. giovani, aree svantaggiate) in base a criteri oggettivi e non discriminatori.

L'articolo 15 introduce l'obbligo per ciascuno Stato membro di definire nel proprio piano NRP una **strategia nazionale di ricambio generazionale in agricoltura**. L'obiettivo è migliorare l'efficacia e la coerenza degli interventi rivolti ai giovani agricoltori. La strategia deve includere: una valutazione della situazione demografica del settore agricolo; l'individuazione delle principali barriere all'ingresso dei giovani (es. accesso al credito, alla terra, alla formazione) e le proposte per superarle; la descrizione dell'impiego del pacchetto di misure dedicato ai giovani (art. 16) nel contesto nazionale; e le sinergie previste con altre misure del NRP che contribuiscono al rinnovamento generazionale.

L'articolo 16 concretizza la summenzionata strategia con un **pacchetto di avvio per i giovani agricoltori**, che include: il sostegno all'insediamento (art. 14), decrescente al reddito (art. 6) con regole potenziate per i giovani; il pagamento unico per i piccoli agricoltori riservato ai giovani (art. 7); il sostegno agli investimenti con intensità di aiuto maggiore per i giovani (art. 13); la possibilità di utilizzare strumenti finanziari BEI per investimenti giovanili (articolo 71 del regolamento NRP, su cui si veda *infra*); il sostegno all'avvio di nuove imprese rurali; interventi di cooperazione per l'innovazione (progetti [GO EIP-AGRI](#), art. 19)¹²; iniziative di cooperazione intergenerazionale (compresa la successione aziendale, 74 regolamento NRP, su cui si veda *infra*); servizi di sostituzione aziendale (art. 17); accesso a servizi di consulenza e formazione dedicati ai giovani (art. 20). Si intende coordinare gli strumenti sopra descritti, semplificando l'accesso e migliorando la visibilità dell'offerta. In particolare, gli Stati membri devono individuare sinergie tra queste misure e altre azioni dei piani NRP legate al capitale umano e al ricambio generazionale (art. 16, par. 2). Strumentale a tal fine dovrebbe essere l'istituzione di un "punto di accesso unico" per i giovani agricoltori, al fine di facilitare la presentazione delle domande e l'orientamento (art. 16, par. 3).

La [risoluzione](#) del PE del 10 settembre attribuisce un'importanza centrale al ricambio generazionale in agricoltura, considerandolo essenziale per garantire il futuro del settore, l'innovazione, la sicurezza alimentare e la vitalità delle aree rurali. Il PE sottolinea che gli strumenti attuali della PAC non sono sufficienti da soli ad attrarre giovani e donne al settore e chiede il rafforzamento delle misure esistenti, affiancandole a strategie nazionali e a nuove forme di finanziamento pubblico-private. Il Parlamento invita inoltre a introdurre incentivi

¹² Gruppi Operativi del Partenariato Europeo per l'Innovazione (PE-AGRI). Quest'ultimo è stato creato per introdurre un nuovo strumento che contribuisca a rendere l'agricoltura e la silvicoltura più produttive, sostenibili e in grado di affrontare le sfide attuali, dalla concorrenza sempre più serrata alla maggiore volatilità dei prezzi di mercato, sino ai cambiamenti climatici e a normative ambientali più rigorose. Il PEI-AGRI è incentrato sulla formazione di partenariati e sull'interazione, nell'ambito della stessa rete tra soggetti provenienti da diversi ambiti professionali, grazie a diverse attività come ad esempio i gruppi operativi e i gruppi di lavoro del PEI-AGRI.

fiscali, prestiti agevolati, incubatori d'impresa e centri di formazione, e propone di estendere il sostegno ai giovani agricoltori fino a 45 anni.

Altre forme di sostegno

Si prevedono altresì le seguenti, ulteriori forme di sostegno:

- 1) servizi di **sostituzione aziendale** (articolo 17), ovvero strutture che consentono agli agricoltori di assentarsi (per malattia, maternità, cura dei familiari, formazione, vacanze e simili) affidando temporaneamente la gestione dell'azienda a operatori sostitutivi. Questo strumento mira a rafforzare il capitale umano in agricoltura, favorendo la conciliazione tra impegni lavorativi e personali e la formazione continua. Il sostegno copre i costi di avvio di tali servizi e i salari del personale sostitutivo per un periodo limitato. Gli Stati membri definiscono nei piani NRP le modalità operative di questi servizi, in base ai fabbisogni locali;
- 2) iniziativa **LEADER** per lo sviluppo locale (articolo 18). Prevede che gli Stati membri sostengano le strategie e i progetti di sviluppo locale elaborati dai Gruppi di Azione Locale (GAL), secondo le condizioni dell'art. 76 del reg. NRP (si veda *infra*) e dei piani NRP. Il sostegno LEADER è focalizzato sulle zone rurali con svantaggi territoriali. Le attività ammissibili comprendono, ad esempio, la creazione di nuove imprese o di valore aggiunto nella trasformazione agroalimentare, la diversificazione delle attività rurali (agriturismo, vendita diretta), nonché altre iniziative di innovazione sociale ed economica nelle comunità rurali, con l'obiettivo di migliorare il benessere e il capitale sociale nelle aree interessate;
- 3) il **sostegno alla conoscenza e all'innovazione** in agricoltura, silvicoltura e nelle zone rurali (articolo 19). Gli Stati membri forniscono sostegno alla preparazione e all'attuazione di progetti dei Gruppi Operativi del Partenariato Europeo per l'Innovazione ([PEI-AGRI](#)) e attività di diffusione dei risultati, nonché promuovere l'innovazione tramite formazione, sviluppo di competenze, consulenza qualificata e altri strumenti di condivisione della conoscenza. Il modello di "innovazione interattiva" dei progetti PEI-AGRI, definito nel par. 2, richiede la cooperazione di più attori (agricoltori, ricercatori, consulenti, imprese) su un piano approvato che risponda a esigenze concrete del settore. Vengono stabiliti criteri trasparenti per la selezione dei progetti (par. 3) e si esclude il finanziamento di iniziative che coinvolgano solo enti di ricerca, per garantire il reale coinvolgimento pratico del settore agricolo. I risultati delle attività di innovazione devono essere diffusi mediante canali accessibili agli operatori (ad es. tramite le reti della PAC);
- 4) l'articolo 20 disciplina i **sistemi di conoscenza e innovazione agricola** (AKIS) e i relativi servizi di consulenza. Ogni Stato membro deve garantire che agricoltori e silvicoltori abbiano accesso tempestivo ed efficace alle conoscenze e innovazioni più aggiornate, applicabili a soluzioni sostenibili. Nei piani NRP gli Stati descrivono il funzionamento del proprio AKIS, indicando come le innovazioni e le informazioni vengono trasmesse (tramite consulenti, reti PAC, centri di ricerca, ecc.) e quali azioni si intraprendono per migliorare l'accesso a servizi di consulenza indipendenti e qualificati. Devono essere istituiti servizi di consulenza aziendale comprensivi di vari ambiti (gestione sostenibile delle aziende e delle foreste, pianificazione aziendale, insediamento e trasferimenti aziendali, accesso alle forme di sostegno sociale e alla formazione, benessere e salute mentale, innovazione digitale, ecc.), compresa una consulenza mirata ai giovani agricoltori (ad es. su credito, formazione, innovazione). I servizi di consulenza devono essere erogati da consulenti qualificati e indipendenti, accessibili direttamente agli agricoltori (ad es. tramite database pubbliche);

La [risoluzione](#) del PE del 10 settembre dedica ampio spazio (par. 116-129) al tema dell'innovazione quale motore del progresso agricolo, sottolineando la necessità di un **pacchetto ambizioso di investimenti** in ricerca,

tecnologia e digitalizzazione, finanziato attraverso la PAC, [Orizzonte Europa](#) e altri strumenti UE. Si richiama l'importanza di garantire pari accesso alle tecnologie digitali per tutte le aziende agricole e di promuovere soluzioni che migliorino la sostenibilità, la competitività e la resilienza del settore. Si sollecita il rafforzamento dei sistemi di conoscenza e innovazione e dell'iniziativa PEI-AGRI, il sostegno alla ricerca applicata su alternative sostenibili ai fitosanitari, e l'invito a creare un quadro giuridico adeguato per l'uso di nuove tecniche genetiche. Il Parlamento segnala inoltre la necessità di valorizzare la carboniocoltura come strumento complementare alla produzione agricola, di incentivare la produzione di energia rinnovabile in azienda, e di garantire agli agricoltori la piena titolarità dei propri dati. Tra le proposte più significative e sensibili si evidenziano infine la creazione di scorte alimentari strategiche e il riconoscimento esplicito della legalità della coltivazione e trasformazione della canapa industriale in tutta l'Unione, come elemento di innovazione economica e ambientale.

- 5) l'articolo 5 elenca **altre forme di sostegno**, non ulteriormente specificate nell'articolo, quali: pagamento specifico per il cotone; iniziative di cooperazione a livello territoriale e locale; interventi nelle regioni ultraperiferiche e nelle isole minori dell'Egeo; programma dell'UE sugli aiuti per la distribuzione di ortofrutticoli, latte e prodotti lattiero-caseari nelle scuole; interventi in determinati settori; pagamenti in caso di crisi agli agricoltori.

Autorità nazionale responsabile della governance dei dati

L'articolo 21, par. 2, elenca i compiti dell'Autorità nazionale per la governance dei dati della PAC. Si tratta dell'organismo unico designato a livello nazionale, incaricato di adottare e coordinare le azioni necessarie a garantire l'interoperabilità¹³ dei sistemi informativi nazionali (e transfrontalieri) utilizzati per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della PAC.

L'Autorità deve elaborare e trasmettere alla Commissione europea una tabella di marcia nazionale per raggiungere e mantenere l'interoperabilità – con obiettivi e scadenze – rispondendo alle eventuali osservazioni della Commissione e coordinando in modo efficiente la sua attuazione.

La designazione dell'Autorità deve essere notificata alla Commissione entro tre mesi dall'entrata in vigore della proposta in esame.

PROPOSTA DI REGOLAMENTO CHE ISTITUISCE IL FONDO EUROPEO PER LA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE, L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE, LA PESCA E LA POLITICA MARITTIMA, LA PROSPERITÀ E LA SICUREZZA PER IL PERIODO 2028-2034 ([COM\(2025\) 565](#))

La [proposta](#) di regolamento NRP mira ad istituire il **Fondo di partenariato nazionale e regionale** (di seguito “**Fondo**”) nell'ambito della Rubrica 1 del futuro **QFP 2028-2034**.

Si tratta di un **fondo unico**, a gestione concorrente, con una dotazione finanziaria di **850 milioni di euro**, dedicato alla politica strutturale e di coesione, alla PAC, alla politica rurale, alla pesca, alla politica marittima e alle capacità di sicurezza e difesa. Il Fondo raggrupperà quindi i fondi europei con dotazione preassegnata agli Stati membri, assicurando così semplificazione e coerenza delle norme, oneri amministrativi ridotti a tutti i livelli, miglior accesso ai finanziamenti, integrazione delle politiche e flessibilità.

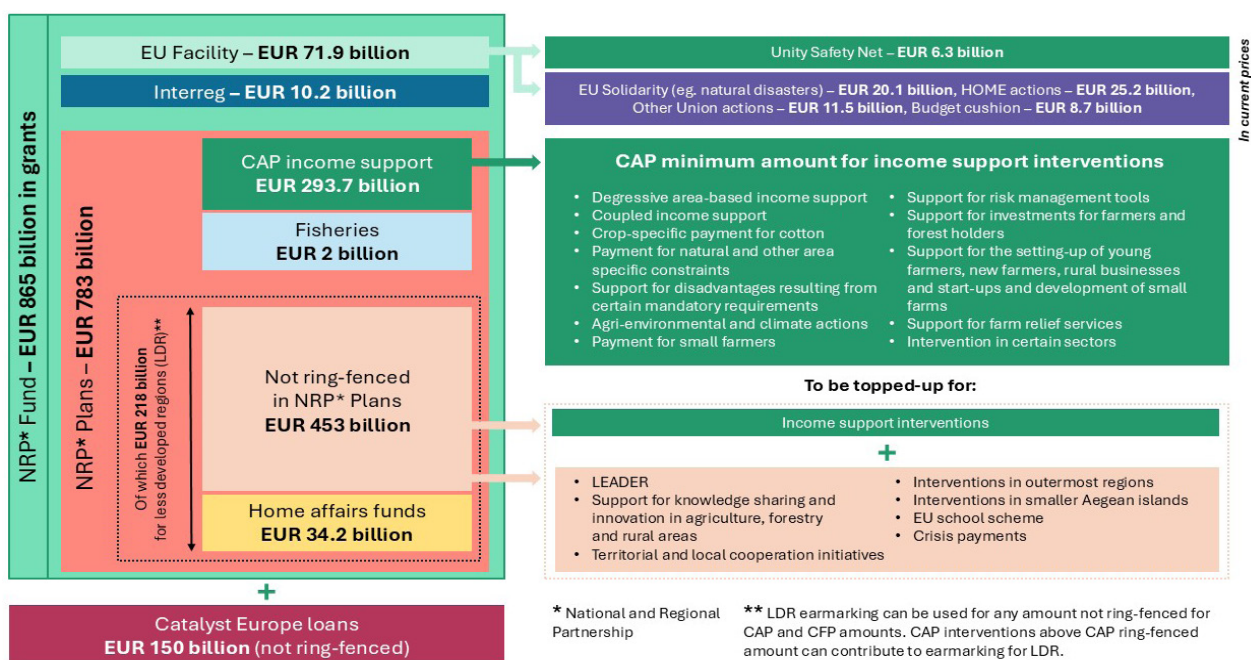
¹³ Per “interoperabilità” si intende la “capacità dei sistemi di informazione di interagire tra loro condividendo dati mediante comunicazioni elettroniche”.

Per garantire coerenza e semplificazione normativa la proposta modifica anche il [regolamento \(UE\) 2023/955](#), istitutivo del Fondo sociale per il clima, che verrà strutturalmente integrato nel Fondo, e il [regolamento finanziario \(UE/Euratom\) 2024/2509](#), che disciplina il bilancio generale dell'Unione.

Per quanto riguarda la PAC la proposta, come già osservato, **sostituirà l'attuale struttura a due pilastri** finanziata dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA, che sovvenziona i pagamenti diretti e misure di sostegno dei mercati) e dal Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR, che finanzia lo sviluppo rurale). La Commissione europea sostiene che questa impostazione migliorerà la pianificazione strategica e semplificherà la gestione per le amministrazioni nazionali. Ciò si tradurrà in una politica più incisiva e integrata che si avvarrà di sinergie con altri programmi di finanziamento.

La dotazione finanziaria per la PAC è di circa **300 miliardi di euro**. In particolare **293,7 miliardi di euro** saranno riservati al **sostegno del reddito** degli agricoltori. A tale importo si aggiungerebbero ulteriori risorse a disposizione degli Stati membri. Ulteriori **6.3 miliardi di euro** saranno destinati a correggere turbative di mercato. La PAC disporrà quindi di un bilancio di circa.

Tale bilancio per il sostegno al reddito corrisponde all'incirca all'importo dei pagamenti diretti a titolo dell'attuale primo pilastro, avente una dotazione di [291 miliardi di euro](#), come osservato nella [Nota](#) a cura del Parlamento europeo).



Fonte: [Commissione europea](#).

Il Fondo sarà attuato da tre strumenti:

- i piani di partenariato nazionali e regionali (**piani NRP**), disciplinati dal Titolo III della proposta in esame;
- il **piano Interreg**, disciplinato dalla proposta di regolamento, COM(2025)563);
- lo **strumento dell'Unione**, disciplinato dal Titolo IV.

I piani NRP saranno semplici e mirati: un **unico piano** per **Stato membro** che integrerà tutte le misure di sostegno pertinenti per ciascuna politica sostenuta dal Fondo. I 27 piani NRP sostituiranno i gli attuali programmi che la Commissione afferma essere 540. Nell'ottica della Commissione europea i piani NRP mireranno a promuovere la convergenza e ridurre le disparità regionali. Saranno elaborati e attuati dalla Commissione, dagli Stati membri e dalle Regioni, in coordinamento con le comunità locali e tutti gli altri portatori di interessi, che lavoreranno in stretta collaborazione. L'attuazione dei piani NRP si baserebbe sul raggiungimento di tappe fondamentali e obiettivi, secondo un **approccio orientato ai risultati**. Essi individuano sia investimenti che riforme per rispondere efficacemente alle sfide che gli Stati membri e le regioni devono affrontare. Per il settore agricolo la convergenza delle misure di sostegno in un unico piano è un'evoluzione della recente riforma che già ora si basa su [piani strategici nazionali](#).

I **piani strategici della PAC**, introdotti con la [riforma della PAC del 2023-2027](#) entrata in vigore il 1° gennaio 2023, sono elaborati dagli Stati membri comprendono le strategie di intervento e gli strumenti che saranno utilizzati nel periodo 2023-2027. Nei piani strategici nazionali confluiscono i finanziamenti per il sostegno al reddito, lo sviluppo rurale e le misure di mercato. In totale, nei piani strategici della PAC i paesi dell'UE hanno pianificato 2.500 interventi. (per una sintesi del piano dell'Italia sia veda [qui](#)).

Viene poi prestata attenzione alle prestazioni e ai risultati: la legislazione sulla PAC stabilisce un insieme comune di indicatori nell'ambito di un [nuovo quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione, il monitoraggio e la valutazione](#). Gli indicatori saranno monitorati mediante relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione e un riesame semestrale dell'efficacia dell'attuazione dei piani strategici della PAC per valutare i progressi compiuti dai paesi dell'UE nel conseguimento dei loro target finali e degli obiettivi della PAC.

Sintesi delle misure proposte

La proposta di regolamento NRP definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'assetto organizzativo del Fondo, accorpa i fondi esistenti, integra il sostegno alla difesa e alla sicurezza dell'Unione europea, definisce la **dotazione finanziaria** complessiva per il periodo **1° gennaio 2028 – 31 dicembre 2034**, stabilisce le regole finanziarie per l'attuazione dei tre strumenti operativi – piani nazionali e regionali di partenariato (**piani NRP**), **piano Interreg** e **strumento dell'UE** – e definisce la *governance* del Fondo. Ulteriori misure riguardano, tra l'altro le sinergie con il Fondo sociale per il clima.

Il Fondo fornirà sostegno finanziario a fondo perduto e prestiti, su richiesta degli Stati membri, per sostenere il conseguimento dei suoi obiettivi. Esso può anche fornire finanziamenti sotto forma di strumenti finanziari.

I piani NRP e il piano Interreg saranno attuati in regime di gestione concorrente, mentre nel caso dello strumento dell'UE si potrà ricorrere alla gestione concorrente, diretta o indiretta a seconda del tipo di misura e della linea d'azione più efficace.

La proposta è accompagnata da un pacchetto di 9 proposte di regolamenti settoriali. Tra queste vi è la proposta COM(2025)560, già oggetto della precedente sezione, nonché la proposta [COM\(2025\)553](#), che istituisce il Fondo europeo di sviluppo regionale, comprensivo della Cooperazione territoriale europea (Interreg).

I regolamenti settoriali recheranno disposizioni integrative e attuative, senza contraddire il regolamento del Fondo, che in caso di conflitto prevarrà sulle altre norme (articolo 1, par. 2).

La proposta consta di 90 articoli (suddivisi in 13 titoli) e di 17 allegati.

Segue un'illustrazione sintetica dei contenuti generali della proposta con un *focus* mirato sulle parti che riguardano la PAC.

Il Fondo sostiene **cinque obiettivi generali**, tra cui quello di supportare l'attuazione della **PAC** conformemente alla parte terza, titolo III del TFUE (articolo 2, lettera c).

Gli altri obiettivi generali sono: ridurre gli squilibri regionali nell'Unione e promuovere la cooperazione territoriale europea; sostenere un'occupazione di qualità, l'istruzione e le competenze, l'inclusione sociale; contribuire a una transizione socialmente equa verso la neutralità climatica; sostenere l'attuazione della politica comune della pesca; proteggere e rafforzare la democrazia nell'Unione e affermare i valori dell'Unione.

Gli obiettivi generali sono accompagnati da **cinque obiettivi specifici**, declinati attraverso **interventi specifici**, che per quanto riguarda il **settore agricolo** comprendono, tra l'altro: il sostegno ad un **reddito** più equo per gli agricoltori; il miglioramento della loro **preparazione** e capacità di far fronte alle crisi e ai rischi; un migliore accesso alla **conoscenza** e **all'innovazione**, accelerando la transizione digitale e verde; il rafforzamento delle pratiche di **gestione sostenibile** dell'agricoltura e della silvicoltura (articolo 3, lettera d).

Sono definiti i **principi orizzontali** applicabili al regolamento, tra cui l'obbligo per gli Stati membri di rispettare, nell'attuazione del Fondo, i principi dello **Stato di diritto** e della **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea, nonché il principio di non discriminazione e la parità di genere (articoli 7-9).

Il **quadro finanziario** (**Titolo II** della proposta) prevede un bilancio il periodo **1° gennaio 2028 - 31 dicembre 2034** di **865 miliardi di euro** a prezzi correnti, ripartiti come segue¹⁴:

- **783 miliardi** per i piani nazionali e regionali di partenariato (piani NRP). Di tale cifra circa **296 miliardi** sono riservati alla **PAC**;
- **72 miliardi** per lo strumento dell'UE, di cui **6.3 miliardi** per la rete di sicurezza in caso di turbative di mercato in ambito **PAC**;
- **10 miliardi** per il piano **Interreg** (di cui il **10,70%** è riservato all'**Italia**)
- fino allo **0,5 %** per l'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.

Il contributo finanziario dell'Unione per i piani NRP comprende anche **50 miliardi** provenienti dal Fondo sociale per il clima e **150 miliardi euro** sotto forma di prestito. Il 14% dei 783 miliardi di dotazione finanziaria e dei 150 miliardi di prestito è destinato al conseguimento degli obiettivi sociali dell'Unione (articolo 10).

Ulteriori risorse potranno essere erogate dagli Stati membri, dagli organi e dalle istituzioni dell'UE e a altri soggetti sotto forma di entrate con destinazione specifica esterne (articolo 11).

Nel periodo compreso tra il **1° gennaio 2028** e il **31 dicembre 2034** gli impegni di bilancio dell'Unione relativi alla dotazione finanziaria di ciascun piano NRP sono assunti dalla Commissione in frazioni annue.

¹⁴ Nella presente sezione della Nota le cifre indicate sono arrotondate per eccesso.

Gli importi annuali sono fissati come segue (le cifre sono arrotondate): - 15,8 % nel 2028; - 15,5 % nel 2029; - 15,1 % nel 2030; - 14,8 % nel 2031; - 14,4 % nel 2032; - 12,8 % nel 2033; - 11,7 % nel 2034.

Gli Stati membri nella fase di attuazione godranno di una certa flessibilità per poter rispondere alle crisi e alle circostanze imprevedute (articolo 14).

L'importo di flessibilità corrisponde al 25 % del contributo finanziario dell'Unione per uno Stato membro, a determinate condizioni. La flessibilità non si applica al piano Interreg.

E' prevista la possibilità di ottenere anche un prefinanziamento pari al 10 % degli impegni di bilancio annuali dell'UE. Il prefinanziamento è versato in frazioni nell'arco di tre anni consecutivi, come segue: 4 % nel 2028, 3 % nel 2029 e 3 % nel 2030 (articolo 15).

Al fine di finanziare il sostegno sotto forma di prestito nell'ambito del piano NRP, alla Commissione è conferito il potere di reperire le risorse necessarie assumendo prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie, secondo le norme previste dall'articolo 224 del regolamento (UE, Euratom) 2024/2509. Una volta ottenuto il via libera del Consiglio, la Commissione stipulerà con lo Stato membro interessato un accordo di prestito, che fissa l'importo massimo, la durata i termini e le condizioni dettagliate del sostegno, compresa la possibilità di prefinanziamento (articolo 19).

E' previsto poi un tasso minimo di contributo nazionale ai costi stimati delle misure contenute dei piani NRP calcolato sulla base dell'articolo 20.

I contributi nazionali saranno pari almeno al 15% per le regioni meno sviluppate, al 40% per le regioni in transizione e al 60% per le regioni più sviluppate. Per alcuni tipi di interventi in ambito PAC non sono previsti contributi nazionali. L'articolo disciplina anche casi speciali. Il tasso di contributo nazionale a livello di ciascun capitolo Interreg non è inferiore al 20 %.

Le norme relative ai piani **NRP** sono contenute nel **Titolo III** della proposta (articoli 21-25). In base a quanto previsto gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione europea i propri piani NRP (uno per Stato membro) nei quali definiscono i **programmi di riforme, gli investimenti** e altri tipi di intervento. I piani NRP saranno preparati e attuati in collaborazione con le autorità regionali e locali, secondo il principio di **partenariato e governance a più livelli** (articolo 21). Dovranno essere redatti sulla base di un modello standard (di cui all'allegato V) e osservare una serie di prescrizioni specifiche (articolo 22). In particolare, essi dovranno essere debitamente illustrati e motivati e dovranno essere in linea non solo con le raccomandazioni specifiche per paese e, per quanto riguarda la PAC con le raccomandazioni nazionali di cui all'articolo 2 della proposta COM(2025) (560), ma anche con le priorità e le principali iniziative strategiche recenti dell'UE (tra cui la Bussola per la competitività, il Patto per l'industria pulita, la Visione per l'agricoltura e l'alimentazione, l'Unione per il risparmio e gli investimenti, il Programma strategico per il decennio digitale 2030). Per quanto riguarda la PAC i piani dovranno illustrare in che modo le misure contribuiscono al **ricambio generazionale**, alla **resilienza** delle aziende agricole, alla **gestione dei rischi**, alla **transizione digitale**, allo sviluppo di **conoscenza e innovazione**.

I piani NRP saranno sottoposti alla Commissione europea, che in caso di valutazione positiva, proporrà al Consiglio una decisione di esecuzione (articolo 23). Essi potranno essere modificati dagli Stati membri in corso di attuazione (articolo 23) o entro il 31 marzo 2031, a seguito del riesame intermedio (articolo 24).

Il **Titolo IV** della proposta (articoli 26-34) disciplina lo **strumento dell'UE**, istituito al fine di aumentare la flessibilità e fronteggiare le crisi impreviste. Esso opera in gestione concorrente, diretta o indiretta, e contempla le “azioni dell'UE” e la “riserva di bilancio” per le sfide e le priorità emergenti. Dei circa 72 miliardi di dotazione, **63 miliardi** finanzieranno le “azioni dell'UE”, tra cui la **rete di sicurezza** (vd *infra*) e circa **9 miliardi** la “riserva di bilancio” (articolo 26).

Lo strumento potrà essere erogato sotto forma di garanzie di bilancio, strumenti finanziari e operazioni di finanziamento misto (articolo 27). Potrà essere utilizzato anche da alcuni paesi terzi (articolo 28), da determinate entità (articolo 30) o per finanziare azioni in paesi terzi o in relazione ad essi (articolo 29). Gli obiettivi e le fasi procedurali per le azioni dell'UE sono disciplinati dall'articolo 31. L'importo assegnato per la riserva di bilancio potrà essere utilizzato nei casi descritti dall'articolo 33 (situazioni impreviste e nuove iniziative o priorità).

In particolare, l'articolo 32 disciplina le norme relative alle misure di intervento pubblico nell'ambito della **rete di sicurezza** (di cui allegato XV) istituita per sostenere gli agricoltori in caso di turbative di mercato. L'articolo 34 descrive nel dettaglio le modalità di erogazione di pagamenti agli agricoltori in caso di crisi (e in linea con le modifiche dei piani NRP) a seguito di calamità naturali o eventi catastrofici, fitopatie o malattie animali.

Le disposizioni relative alla **PAC** sono contenute nel **Titolo V** della proposta (articoli 35-45).

In primo luogo, l'articolo 35 elenca nel dettaglio i **tipi di intervento**. Questi, in linea con l'articolo 5 della proposta COM(2025)560, includono, tra l'altro: il sostegno al reddito per gli agricoltori (decrescente per superficie e accoppiato); il pagamento specifico per il cotone, il sostegno per vincoli naturali o territoriali specifici; il sostegno ai piccoli agricoltori, agli strumenti di gestione del rischio, all'insediamento di giovani agricoltori, dei nuovi agricoltori, all'avvio di imprese rurali, allo sviluppo delle piccole aziende agricole, ai servizi di sostituzione nell'azienda agricola, alla condivisione delle conoscenze e all'innovazione, alla cooperazione territoriale. Sono inclusi inoltre il programma dell'UE per la distribuzione di frutta e verdura nelle scuole e l'iniziativa LEADER.

LEADER è un programma dell'UE che sostiene lo sviluppo rurale, secondo un approccio dal basso verso l'alto, coinvolgendo attivamente le comunità locali nell'elaborazione e attuazione di strategie di sviluppo sostenibile e integrato.

Il sostegno al reddito decrescente basato sulla superficie, il sostegno al reddito accoppiato, il sostegno ai piccoli agricoltori e il pagamento per il cotone sono finanziati al 100% dall'UE, con l'obiettivo di garantire condizioni di parità tra gli Stati membri. L'aiuto medio per ettaro in relazione al sostegno decrescente al reddito per superficie, non è inferiore a 130 euro e non supera 240 euro per ciascuno Stato membro. Per il cotone, gli aiuti sono definiti all'articolo 39 (relativo a Bulgaria, Grecia, Spagna e Portogallo).

Per tutti gli altri interventi di sostegno al reddito è richiesto un contributo nazionale obbligatorio pari ad almeno il 30% della spesa pubblica ammissibile.

Per gli investimenti a favore degli agricoltori l'aliquota di sostegno massima applicabile è il 75% dei costi ammissibili totali di ciascuno intervento, per gli investimenti a favore dei giovani agricoltori l'aliquota può arrivare all'85%.

L'articolo specifica poi, per i vari tipi di intervento, le percentuali di contributo nazionale e di sostegno da parte dell'UE.

In particolare, per quanto concerne il sostegno accoppiato al reddito il contributo dell'UE passa dal 13% al 20%, con la possibilità di aggiungere un ulteriore 5% a patto che l'eccedenza sia destinata

ad interventi a sostegno di colture proteiche, di produttori che uniscono le colture all'allevamento di bestiame, di zone a rischio di abbandono, in particolare regioni frontaliere orientali.

Per il programma di distribuzione di latte e prodotti ortofrutticoli nelle scuole, di cui alla proposta della Commissione europea ([COM\(2025\)553](#)) che reca modifiche al [Regolamento sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli](#), il contributo nazionale minimo è il 30 % della spesa ammissibile. L'assistenza UE per le "azioni di sensibilizzazione" non può superare il 15 % del totale (UE + contributo nazionale) del programma. Per i prodotti ad alto contenuto di zuccheri o con una massa grassa > 4 % essa non può superare il 10 %.

Per quanto riguarda gli interventi in determinati settori di cui alla suddetta proposta COM(2025)553 e alla proposta (COM(2025)550) (ad esempio innovazione, scambio di buone pratiche, mitigazione ai cambiamenti climatici), il contributo nazionale minimo è del 30% della spesa pubblica ammissibile per ciascun intervento. Il contributo massimo può arrivare al 75% o anche al 95% (per progetti legati a ricambio generazionale, innovazione, gestione rischi, ambiente/clima, o se attuati da organizzazioni di produttori al loro primo programma operativo). Inoltre, nel settore dell'apicoltura, per interventi attuati da beneficiari diversi dalle organizzazioni di produttori, dalle associazioni di organizzazioni di produttori o dai gruppi di produttori identificati esso è almeno pari al contributo finanziario dell'Unione concesso per tali interventi. In certi casi poi (es. perdite di reddito dovute all'attuazione di certi interventi) gli Stati possono coprire fino al 100 % delle perdite per un massimo di 3 anni. Anche per i ritiri dal mercato destinati alla distribuzione gratuita, l'aliquota può arrivare al 100 % se entro certe soglie. L'articolo fissa quindi dei limiti all'assistenza finanziaria dell'Unione.

La proposta prevede delle **prescrizioni specifiche** che riguardano gli interventi della PAC nell'ambito dei piani NRP (articolo 36). Gli Stati membri, infatti, dovranno fornire delle indicazioni in merito, tra l'altro, al tipo di intervento, all'ambito territoriale e alla zona, ai settori o al gruppo di agricoltori che ne beneficeranno, nonché le motivazioni alla base del tipo di intervento selezionato. Per le azioni di transizione (previste dall'articolo 10 del COM(2025)560), il sostegno è limitato a **200 mila euro** per agricoltore in base per il periodo di programmazione del piano. Il sostegno pubblico agli investimenti a favore degli agricoltori e silvicoltori (di cui all'articolo 13 del COM(2025)560), può assumere forma di tabelle standard di costi unitari, importi forfettari o tassi forfettari se non supera i **100 mila euro** e non è soggetto alle norme sugli appalti pubblici.

Il Fondo potrà inoltre sostenere le azioni di **monitoraggio** delle risorse agricole da parte della Commissione europea in modo da dotarla dei mezzi che le consentano, tra l'altro: di gestire i mercati agricoli; di monitorare l'uso dei suoli e il cambiamento d'uso dei suoli; di condividere l'accesso alle stime nel contesto internazionale (ad esempio nell'ambito della Convenzione delle nazioni unite sui cambiamenti climatici) (articolo 37).

E' inoltre prevista la possibilità per gli Stati membri di erogare pagamenti in caso di **crisi** degli agricoltori a seguito di calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici (articolo 38).

Al riguardo la proposta prevede che vi sia un riconoscimento formale da parte dell'autorità nazionale che l'evento è una calamità o catastrofe, e che ha provocato la distruzione almeno del 30 % della produzione media (calcolo su 3 o 5 anni). Le perdite dovranno essere quantificate a livello aziendale, a livello di attività o di zona. Gli Stati membri stabiliranno le aliquote di sostegno, che saranno maggiori per gli agricoltori che attuano azioni preventive. Il sostegno non potrà cumularsi con altre forme di sostegno nazionali o con regimi assicurativi.

Sono poi definiti alcuni **obblighi internazionali**, che riguardano il sostegno al reddito nell'ambito dell'accordo sull'agricoltura dell'OMC¹⁵ (articolo 40). Alcuni tipi di sostegno devono soddisfare i criteri stringenti dell'OMC; per altri interventi, i criteri dell'OMC sono indicativi, e possono essere adattati se giustificato nei piani NRP. Gli obblighi internazionali includono anche l'esecuzione del [memorandum d'intesa sui semi oleaginosi](#) con gli USA (articolo 41). La proposta al riguardo definisce un tetto massimo per le superfici sovvenzionate dagli interventi statali.

Il **Titolo VI** prevede norme che riguardano il sostegno alle isole minori del mar Egeo (tra cui la Grecia) (articoli 42-45) e le regioni ultraperiferiche (articoli 46-48), con riferimento in particolare ai prodotti agricoli locali (e anche della pesca e dell'acquacoltura).

La *governance* dei piani NRP è disciplinata dal **Titolo VII** (articoli 49-57).

In base alle norme previste, gli Stati membri dovranno individuare una o più autorità di gestione, organismi pagatori e autorità di audit che soddisfino i requisiti di cui all'allegato IV. Nel caso siano individuate più autorità di gestione, dovrebbe essere individuata anche un'autorità di coordinamento (articolo 54). La composizione e le funzioni dell'autorità di monitoraggio sono definite rispettivamente agli articoli 55 e 56.

Per quanto riguarda la PAC, l'articolo 57 definisce gli obiettivi della **rete europea e nazionale** istituita da ciascuno Stato membro entro dodici mesi dall'approvazione del proprio piano NRP. Le reti nazionali della PAC riuniscono organizzazioni e amministrazioni, consulenti, ricercatori e altri attori dell'innovazione nonché altri operatori nel settore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale a livello nazionale.

Le reti mirano, tra l'altro, a: coinvolgere i portatori di interessi nei piani NRP; migliorare la qualità dei piani NRP, in particolare delle misure relative all'agricoltura, e diffondere i risultati; promuovere l'innovazione, l'apprendimento tra pari e la condivisione delle conoscenze; potenziare le capacità di monitoraggio e di valutazione; diffondere informazioni sulla PAC e sulle opportunità di finanziamento; concorrere all'ulteriore sviluppo della PAC.

Le reti nazionali della PAC fanno capo alla rete europea della PAC che sarà istituita dalla Commissione europea e avrà funzioni di collegamento con le realtà nazionali che si occupano di agricoltura.

Il **Titolo VIII** reca le norme di gestione e le regole finanziarie del Fondo (articoli 58-70). Gli Stati membri dovranno adottare tutte le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto applicabile, secondo le modalità stabilite dell'articolo 58. Entro il 15 febbraio di ogni anno successivo al 2028 invieranno alla Commissione europea un "**pacchetto affidabilità**" in cui danno conto della correttezza nell'uso dei fondi. A sua volta la Commissione europea svolge la propria attività di audit (articolo 60), secondo l'approccio di audit unico (articolo 61). E' definito poi un sistema di controllo per la gestione responsabile delle aziende agricole e la politica comune della pesca (articolo 62).

¹⁵ Obiettivo dell'accordo sull'agricoltura, firmato nel 1994 ed entrato in vigore nel 1995, è quello di instaurare un sistema di scambi agricoli equo e orientato verso il mercato e avviare un processo di riforma mediante la negoziazione di impegni in materia di sostegno e protezione, nonché introducendo norme e regole rafforzate e più efficaci sul piano operativo. Per dettagli si veda la seguente [Nota](#) a cura del Parlamento europeo.

Sono poi previste norme in materia di responsabilità della Commissione e degli Stati membri per quanto riguarda la raccolta e la registrazione dei dati (articolo 63) e la trasparenza (articolo 64). Sono incluse altresì norme in materia di pagamenti (articoli 65-69).

Le norme disciplinano anche un sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) comprensivo di un sistema di monitoraggio dell'agricoltura (AMS) che si avvale di mezzi tecnologici tra cui i dati satelliti di Copernicus, e altri sistemi specifici (articolo 70).

Il **Titolo IX** definisce tipologie specifiche di sostegno (articoli 71-79), nel caso in cui gli Stati membri intendano includere nei loro piani strumenti finanziari esistenti o di nuova creazione attuati direttamente dall'autorità di gestione o sotto la sua responsabilità. Il ricorso a strumenti finanziari e la loro possibile combinazione con il sostegno sotto forma di sovvenzioni sono giustificati in relazione alle corrispondenti esigenze del mercato e alla loro capacità di mobilitare il capitale privato e ridurre i rischi. Gli strumenti finanziari possono provenire dal gruppo BEI, dalle istituzioni finanziarie internazionali in cui uno Stato membro detiene una partecipazione e, a determinate condizioni, dagli istituti bancari (articolo 71).

Sono inoltre stabiliti i compiti connessi alle verifiche di gestione e agli audit degli strumenti finanziari (articolo 72) e le norme relative alle verifiche di gestione e agli audit per le entità sottoposte a una valutazione ex ante come beneficiari (articolo 73).

Il Titolo IX, all'articolo 74, disciplina poi alcune iniziative di cooperazione a livello territoriale e locale che includono anche interventi in ambito PAC.

Questi riguardano alcuni settori tra cui: sviluppo territoriale e urbano integrato; sviluppo locale di tipo partecipativo, compreso LEADER; progetti PEI-AGRI; regimi di qualità riconosciuti dall'Unione o dagli Stati membri e loro utilizzo da parte degli agricoltori; promozione e sostegno della cooperazione intergenerazionale, compresa la successione nelle aziende agricole.

Il sostegno per l'insediamento di gruppi di produttori, organizzazioni di produttori o organizzazioni interprofessionali è limitato al 10 % del fatturato del gruppo o dell'organizzazione, con un massimo di 100 000 euro all'anno; tale sostegno è decrescente e limitato ai primi cinque anni successivi al riconoscimento o all'avvio di attività congiunte volte a portare al riconoscimento come stabilito dagli Stati membri nel capitolo Agricoltura dei loro piani (articolo 74).

Sono previste inoltre norme in materia di sostegno allo sviluppo territoriale e urbano integrato (articolo 75), allo sviluppo locale di tipo partecipativo (articolo 76) e il sostegno nell'ambito di LEADER (articolo 77). L'articolo 78 stabilisce norme relative al ricorso a forme semplificate di sostegno ai beneficiari. Infine, l'articolo 79 fissa le condizioni per le misure che comprendono operazioni con attuazione scaglionata.

Il **Titolo XII** disciplina le sinergie con il Fondo sociale per il clima, al quale vengono apportate alcune modifiche e con il Fondo per la modernizzazione. Apporta inoltre modifiche al regolamento del regolamento (UE) 2023/955 (articoli 80-83).

Il **Titolo XIII** definisce norme sulla concorrenza nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura (articoli 84-90). Il regolamento contiene disposizioni relative alle norme applicabili alle imprese e alle norme in materia di aiuti di Stato, nonché le potenziali deroghe (articoli 84 e 85).

ATTI DELEGATI E ATTI DI ESECUZIONE

Entrambe le proposte in oggetto contengono rinvii a **fonti di regolamentazione secondaria** dell'UE.

Atti delegati

L'articolo 23 della proposta sulla nuova PAC ([COM\(2025\) 560](#)) e l'articolo 86 della proposta di regolamento NRP ([COM\(2025\) 565](#)) entrambi conferiscono alla Commissione europea il **potere di adottare atti delegati**.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 290 del TFUE "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare **atti non legislativi di portata generale** che integrano o modificano determinati **elementi non essenziali dell'atto legislativo**. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere"¹⁶.

Il **controllo** sugli atti delegati spetta al legislatore dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio), in considerazione del fatto che con la delega il legislatore medesimo ha conferito alla Commissione il potere di elaborare atti che avrebbe potuto adottare egli stesso. L'art. 290, par. 2, prevede esplicitamente due specifiche forme di controllo, attivabili appunto da PE o Consiglio:

- 1) **diritto di revoca**: provvedimento eccezionale, che priva in maniera generale ed assoluta la Commissione del potere delegato e può essere motivato, ad esempio, dal sopraggiungere di elementi tali da rimettere in causa il fondamento medesimo della delega. Entrambe le proposte specificano che un'eventuale revoca può avvenire "in qualsiasi momento" e avrà effetto il "giorno successivo alla pubblicazione della relativa decisione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE o da altra data ivi specificata";
- 2) **diritto di obiezione** (o "opposizione"), censura specifica rivolta contro un atto preciso, che può essere espressa da uno dei legislatori entro il termine rispettivamente di un mese per il [COM\(2025\) 565](#) (articolo 87, par. 6,) e di due mesi per il [COM\(2025\) 560](#) (articolo 23, par. 6), prorogabile per periodi di uguale durata su iniziativa del PE o del Consiglio.

Nell'aprile 2016 la questione degli atti delegati è stata oggetto di una **Convenzione d'intesa**, allegata all'[Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"](#). Anche al fine di arginare le ricorrenti accuse di eccessiva riservatezza del processo di formazione degli atti delegati, si è prevista: la partecipazione, all'elaborazione, di **esperti** delegati dagli Stati membri (articoli 4-7); la possibilità, per PE e Consiglio, di partecipare con i propri esperti (articolo 11); la divulgazione periodica degli elenchi indicativi degli atti delegati previsti (articolo 9).

In termini di **durata**, la proposta sulla nuova PAC (articolo 23, par. 2, [COM\(2025\) 560](#)) ipotizza una delega settennale, tacitamente prorogata per periodi di uguale durata salvo opposizione entro tre mesi prima della scadenza. La proposta sul Fondo di coesione, invece (articolo 86, par. 2, [COM\(2025\) 565](#)), contiene una delega **a tempo indeterminato**.

¹⁶ La *ratio* di questo divieto è stata spiegata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza dell'11 maggio 2017 relativa al caso [C-44/16](#): "la possibilità di delegare poteri prevista all'articolo 290 TFUE è diretta a consentire al legislatore di concentrarsi sugli elementi essenziali di una normativa nonché sugli elementi non essenziali sui quali esso ritenga opportuno legiferare, affidando tuttavia alla Commissione il compito di «integrare» determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo adottato ovvero di «modificare» tali elementi nell'ambito di una delega conferita a quest'ultima" (par. 58).

Pare opportuno ricordare che a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona le Commissioni permanenti del Senato della Repubblica hanno in più occasioni evidenziato, nelle proprie risoluzioni, la **criticità** dello schema di **deleghe prive di scadenza temporale**. Anche se modificabili ricorrendo alle procedure citate (opposizione o revoca ad opera dei co-legislatori), esse appaiono in contrasto con l'articolo 290 del TFUE, che stabilisce in modo inequivoco che "gli atti legislativi delimitano esplicitamente (...) la durata della delega di potere". Sin dal 2010 la 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) del Senato ha rilevato l'incongruenza di questa impostazione con il disposto letterale del TFUE. Si ricorda, ad esempio, la risoluzione [Doc XVIII, n. 66](#), della XVI Legislatura: "il conferimento di una delega senza scadenza temporale o non adeguatamente circostanziata configura un vizio di legittimità dell'atto che, oltre ad essere eccepibile con le modalità previste dai Trattati, costituisce un **vulnus alle prerogative dei Parlamenti nazionali**. A questi ultimi spetta infatti, nelle materie di competenza concorrente, vigilare sulla migliore allocazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri mediante il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Una delega che trasferisca a tempo indeterminato alla Commissione il potere di legiferare in settori, per quanto non essenziali, oggetto di competenza concorrente, priva altresì a tempo indeterminato i Parlamenti nazionali di parte delle loro prerogative, non potendo essi più svolgere alcuna verifica sull'operato della Commissione e alcuna valutazione sull'opportunità di rinnovare i medesimi principi e criteri di delega o di rinnovare la delega stessa"¹⁷.

Rileva in proposito che nella citata [Convenzione d'intesa sugli atti delegati](#) è esplicitamente stabilito che "L'atto di base può autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per un periodo determinato o indeterminato" (articolo 16).

Resta aperta la questione se un accordo tra le istituzioni comunitarie possa, ed in che misura, modificare il dettato del TFUE.

Atti di esecuzione

Gli articoli 22 della proposta sulla nuova PAC ([COM\(2025\) 560](#)) e 88 della proposta di regolamento NRP ([COM\(2025\) 565](#)) disciplinano la possibilità, per la Commissione europea, di adottare atti di esecuzione.

Gli atti di esecuzione sono disciplinati dall'art 291, par. 1, del TFUE il quale esordisce attribuendo agli Stati membri la competenza ad adottare le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Quando però si dovessero rendere necessarie condizioni uniformi di esecuzione nell'intera UE, gli atti stessi "conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio" (art. 291, par. 2). Agli Stati membri spetta il controllo sull'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione per opera di un **Comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione**.

Le modalità di lavoro dei Comitati sono state disciplinate nel [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#), che individua due diverse procedure:

¹⁷ Per una ricostruzione più dettagliata dei rapporti tra Senato della Repubblica e Commissione europea in merito agli atti delegati, si rinvia alla [Scheda di valutazione n. 49/2013](#), curata nel luglio 2013 dall'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

- 1) **procedura consultiva** (articolo 4). Il comitato esprime un parere, che la Commissione dovrà tenere "nella massima considerazione". La votazione è solo eventuale;
- 2) **procedura di esame** (articolo 5). Il Comitato esprime il proprio parere a maggioranza qualificata; qualora la Commissione europea decida di discostarsene, è previsto il rinvio dell'atto ad un Comitato di appello per una nuova delibera (articolo 6).

L'articolo 8 disciplina la possibilità che, "per imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati", gli atti di esecuzione siano **immediatamente applicabili** senza previa presentazione ad un comitato. In tal caso rimangono in vigore per un periodo non superiore a sei mesi (a meno che l'atto di base preveda altrimenti) e sono sottoposti entro quattordici giorni al Comitato competente al fine di ottenerne il parere. In caso di parere negativo, l'atto viene immediatamente abrogato.

Nel caso di specie, i lavori di Comitato si svolgeranno:

- 1) per la proposta [COM\(2025\) 560](#) in sede di Comitato per la politica agricola comune (articolo 24). Questo opererà di regola secondo la procedura di esame, con possibilità di immediata applicazione per motivi di urgenza ove previsto dalla proposta medesima;
- 2) per la proposta [COM\(2025\) 565](#) secondo la procedura consultiva o di esame.

27 ottobre 2025

a cura di Edoardo Battisti, Patrizia Borgna, Laura Lo Prato

Ha collaborato, nell'ambito di un tirocinio formativo realizzato presso il Senato della Repubblica, Mattia Esposito.

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.