



**Documento realizzato nell'ambito del Programma
Rete Rurale Nazionale 2014-22
Piano di azione biennale 2021-2023
Scheda progetto Ismea 5.2**

Autorità di gestione:

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
Direzione Generale Sviluppo Rurale (DISR)
Direttore Generale: Simona Angelini
Ufficio DISR2: Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile scientifico:

Fabio Del Bravo

Autori:

Chiara Paffarini, Riccardo Meo

Data: maggio 2023

Impaginazione e grafica:

Roberta Ruberto e Mario Cariello



Indice

ELENCO TABELLE	4
ELENCO FIGURE.....	4
1. Contesto e obiettivo dello studio	5
2. PAC: una politica, molte politiche.....	7
La complessità della valutazione delle politiche.....	8
3. Valutazione della PAC 2014-2020 per gli aspetti ambientali.....	9
Evoluzione delle misure ambientali nella storia della PAC.....	11
Altre misure ambientali in ambito UE	15
Attuazione e stato di avanzamento.....	16
Metodologia adottata per la valutazione	22
Limitazioni e solidità dei risultati	23
Analisi.....	25
Obiettivi ambientali e PAC.....	25
Principali conclusioni della valutazione	32
Risultati della consultazione pubblica	35
La lezione appresa	40
4. Alcune considerazioni	41
Riferimenti bibliografici.....	44



ELENCO TABELLE

Tabella 1 - Misure del FEASR 2014-20 che contribuiscono alla gestione sostenibile delle risorse naturali.....	14
Tabella 2 - Aree sottoposte a EFA prima dell'applicazione dei fattori di ponderazione (<i>arrotondamento alle migliaia</i>) *.....	20
Tabella 3 - Aree sottoposte a EFA dopo l'applicazione dei fattori di ponderazione (<i>arrotondamento alle migliaia</i>) *.....	20
Tabella 4 - Esempi di pratiche che riguardano le risorse naturali sostenute nell'ambito del PSR.....	21

ELENCO FIGURE

Figura 1 - Piramide degli strumenti ambientali della PAC.....	13
Figura 2 - Numero rispondenti alla consultazione pubblica per paese d'origine.....	36
Figura 3 - Percentuale di rispondenti alla consultazione pubblica per categoria.....	37
Figura 4 - Contributo della PAC agli obiettivi ambientali dell'UE.....	38
Figura 5 - Effetto dell'implementazione in termini di gestione sostenibile delle risorse naturali.....	39



1. Contesto e obiettivo dello studio

L'obiettivo del presente studio è quello di fornire una valutazione dell'impatto delle politiche della Politica Agricola Comune (PAC) nel periodo di programmazione 2014-2020 sugli aspetti ambientali delle attività degli agricoltori dell'Unione Europea (UE) e, contemporaneamente, mettere in evidenza come le misure destinate all'agricoltura biologica stiano contribuendo al raggiungimento degli obiettivi ambientali prefissati dal *Green Deal* e dalla PAC stessa.

Verrà proposta una panoramica degli studi più recenti sulla valutazione dell'impatto delle politiche ambientali della PAC per approfondire l'analisi dei limiti e delle potenzialità delle scelte strategiche adottate negli ultimi anni dall'UE per aumentare il contributo dell'agricoltura alle azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici e per limitare i danni delle attività agricole all'ecosistema. Verranno messe in evidenza le conclusioni raggiunte attraverso questi studi e indagata la coerenza con le politiche proposte per la programmazione 2023-27, soprattutto in riferimento a quanto proposto per l'agricoltura biologica.

La PAC è uno dei pilastri principali della costruzione del progetto europeo. Dal 1962, si è evoluta dal suo ruolo tradizionale di sostegno al sostentamento degli agricoltori e di miglioramento della produttività agricola per abbracciare l'obiettivo di uno sviluppo territoriale equilibrato. Nel corso di questo processo, è diventata una politica dotata di molti strumenti diversi permettendo a Stati membri, agricoltori e regioni di adottare modelli di attuazione diversi.

In effetti la PAC è congiuntamente una e molte politiche, poiché, tra le varie regioni e nel tempo, il mix di finanziamenti della PAC è stato molto eterogeneo. Appare quindi di primario interesse valutare in che misura le diverse combinazioni di politiche siano state efficaci nel raggiungere gli obiettivi della PAC. In questo contesto, la valutazione delle politiche, sta diventando una parte sempre più importante del ciclo politico dell'UE. L'obiettivo è semplice: imparare dalle esperienze scorse, cioè utilizzare gli insegnamenti tratti dall'implementazione delle politiche del passato per informare la progettazione della politica futura. Spesso si parla di "valutare prima" (prima di proporre una legislazione modificata per il futuro) nel contesto di *Better Regulation*. Questo approccio è particolarmente rilevante per i settori in cui esiste una storia di precedenti azioni politiche a livello europeo. In questo ambito, valutare quali siano gli effetti delle politiche ambientali adottate finora dalla PAC è un obiettivo molto complesso e difficile da raggiungere, ma analizzare i risultati dell'applicazione degli strumenti della PAC è un esercizio molto utile per definire il contributo di questi ad eventuali cambiamenti in ambito ambientale, con particolare riguardo alle misure dedicate al supporto e allo sviluppo dell'agricoltura biologica.

L'agricoltura biologica è un metodo agricolo per produrre alimenti e mangimi utilizzando sostanze e processi naturali e il suo contributo per la realizzazione di un'agricoltura più sostenibile è riconosciuto dalla PAC. Nel 2021 è stato adottato un Piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica nell'UE¹, per sostenere la fase produttiva e incentivare il consumo, e per stimolare ulteriormente il passaggio a modelli sostenibili, in linea con il *Green Deal europeo*², la strategia *Farm to Fork*³ e la Strategia sulla biodiversità⁴. I dati disponibili sulla produzione e sul consumo di alimenti biologici nell'UE mostrano una tendenza alla crescita; nel decennio 2010-2020, con 14,8 milioni di ettari nel 2020, la superficie coltivata con metodo biologico rappresentava il

¹ Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni relativa a un Piano d'Azione per lo sviluppo della produzione biologica", COM (2021)141 finale, Commissione Europea, Bruxelles, 2021.

² [Un Green Deal europeo | Commissione europea \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-summaries/default/14144/attachment/14144/20210622_COM_COM(2021)141_en.pdf)

³ [Farm to Fork Strategy \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-summaries/default/14144/attachment/14144/20210622_COM_COM(2021)141_en.pdf)

⁴ [Strategia sulla biodiversità per il 2030 \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-summaries/default/14144/attachment/14144/20210622_COM_COM(2021)141_en.pdf)



9,1% della superficie agricola totale dell'UE e quasi il 20% della superficie coltivata a biologico nel mondo. La quota maggiore è stata dedicata ai prati permanenti (42%), seguiti dai foraggi (17%), cereali (16%) e colture permanenti, come frutta, olive e vigneti (11%). Nonostante la significativa crescita, la produzione animale biologica dell'UE rappresenta una piccola quota della produzione animale totale dell'UE, tra l'1% e il 7% a seconda del settore. In media, le aziende agricole biologiche sono più grandi di quelle convenzionali e sono gestite da imprenditori più giovani.

A conferma che l'UE riconosce il contributo dell'agricoltura biologica ad un sistema alimentare più sostenibile, nel periodo di programmazione della PAC 2014-2022, gli agricoltori biologici hanno potuto beneficiare di diverse misure di sostegno. Nell'ambito del secondo pilastro, e quindi del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), è stato previsto il finanziamento a sostegno dell'agricoltura biologica tramite la misura 11 dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR); 27 Stati membri su 28 (i Paesi Bassi supportano l'agricoltura biologica con fondi nazionali) hanno previsto dei pagamenti per la conversione al biologico (misura 11.1) e/o il mantenimento dell'agricoltura biologica (misura 11.2).

Anche altri strumenti dello sviluppo rurale sostengono l'espansione della produzione biologica, come il finanziamento agli investimenti o gli aiuti per la commercializzazione e la promozione dei prodotti di qualità, tra cui quelli con certificazione biologica. Infine, nell'ambito del primo pilastro della PAC (fondo FEAGA), i produttori bio sono automaticamente beneficiari dei pagamenti del *greening*, e se fanno parte di organizzazioni di produttori di frutta e verdura biologica godono di una maggiore quota di cofinanziamento dell'UE attraverso i programmi operativi previsti dall'OCM ortofrutta. Complessivamente, in base ai dati medi del periodo 2015-2020, gli agricoltori bio beneficiano di maggiori sussidi da parte della PAC (+37% per chi coltiva i seminativi, +68% per chi produce prodotti lattiero-caseari e +26% per gli allevatori di bovini)⁵.

Dato che la PAC rappresenta lo strumento chiave per raggiungere gli obiettivi del *Green Deal* e uno di questi consiste nel destinare il 25% dei terreni agricoli dell'UE all'agricoltura biologica entro il 2030 e nell'aumentare in modo significativo l'acquacoltura biologica, nella programmazione 2023-2027, l'agricoltura biologica assume un ruolo ancora più rilevante rispetto al passato. Inoltre, contribuisce a quattro dei nove obiettivi generali, tra cui la tutela dell'ambiente, il contributo alla conservazione del paesaggio e della biodiversità, la generazione di un reddito agricolo sostenibile e la risposta alle esigenze della società in materia di salute alimentare, alimenti sostenibili e benessere degli animali.

Gli Stati membri sono stati incoraggiati a indicare valori obiettivo nazionali per l'agricoltura biologica (rispetto alla SAU totale nel 2030) nei loro piani strategici della PAC e a sviluppare Piani di Azione Nazionali per l'Agricoltura Biologica.

Nei rispettivi piani strategici della PAC, gli Stati membri hanno fissato un valore obiettivo per l'indicatore di risultato che misura la quota della loro SAU totale che si prevede riceverà un sostegno per l'agricoltura biologica entro la fine del periodo 2023-2027. Tutti gli Stati membri prevedono di aumentare la superficie a biologico che riceve il sostegno della PAC: si prevede che nel 2027 circa il 10% della SAU totale dell'UE riceverà il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica. Tuttavia, esistono differenze significative: 18 piani strategici della PAC mirano a sostenere più del 10% della loro SAU per l'agricoltura biologica con i finanziamenti della PAC, e 3 di questi mirano a superare il 20% (Austria, Cechia ed Estonia).

Indubbiamente il sostegno all'agricoltura biologica si conferma uno strumento fondamentale delle politiche comunitarie, che, insieme alle altre misure agro-climatico ambientali, ha assunto sempre maggiore importanza nell'ambito della strategia adottata dall'UE per migliorare la sostenibilità ambientale delle attività del settore primario. Tuttavia, quantificare l'effettivo impatto di questi interventi sul miglioramento delle

⁵ Commissione Europea DG-Agri, "Organic farming in the EU – a decade of organic growth", gennaio 2023.



condizioni ambientali non è semplice e, quindi, lo studio si limiterà ad analizzare alcune delle principali evidenze emerse durante l'applicazione delle misure nella programmazione PAC 2014-2022.

2. PAC: una politica, molte politiche

La PAC è una delle politiche più importanti dell'UE: basti pensare che nel 2020 rappresentava il 34,5% del bilancio complessivo dell'Unione. Fin dalle sue origini, la PAC è stata flessibile e oggetto di numerosi cambiamenti, passando da una politica volta a stabilizzare i prezzi e i mercati a una politica più completa caratterizzata da un approccio territoriale. Il *Green Deal* europeo è solo l'ultima formalizzazione dell'evoluzione dei paradigmi dell'UE avvenuta nel decennio precedente.

Dalla riforma di Agenda 2000 nel 1999, la PAC è stata organizzata in due pilastri. Il primo pilastro è finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e riceve la quota più significativa del bilancio della PAC – circa il 75,6% del bilancio totale della PAC per il 2020. I fondi di questo pilastro vanno a beneficio degli agricoltori dell'UE e possono essere classificati in due gruppi: il primo è la forma tradizionale di sostegno al reddito con i pagamenti diretti. Questi sono assegnati con molti strumenti diversi e sono stati oggetto di continui cambiamenti. In particolare, per ridurre l'incentivo alla sovrapproduzione, gli originari pagamenti diretti accoppiati, in cui il sostegno veniva concesso in funzione delle quantità, sono stati sostituiti da regimi disaccoppiati basati sulla quantità di terra posseduta dall'agricoltore. Inoltre, i pagamenti diretti della PAC sono diventati sempre più ecologici grazie all'introduzione del regime di condizionalità, in base al quale gli agricoltori devono rispettare standard specifici di gestione ambientale, benessere degli animali e tracciabilità per poter beneficiare dei pagamenti.

Il secondo gruppo di misure del primo pilastro della PAC è organizzato nell'ambito dell'Organizzazione comune dei mercati (OCM) dei prodotti agricoli, o semplicemente misure di mercato, e costituiscono il quadro di riferimento per i regimi di sostegno al mercato istituiti nei vari settori agricoli. Esse mirano a stabilizzare i mercati in caso di perturbazioni e sono state oggetto di successive riforme per renderle progressivamente più orientati al mercato. Esempi di interventi nell'ambito di questi fondi sono il sostegno ad operatori privati per il pagamento dei costi di stoccaggio durante i periodi di prezzi di mercato anormalmente bassi e misure eccezionali per prevenire un improvviso calo dei prezzi dovuto a periodi di gravi squilibri dei mercati o alla perdita di fiducia dei consumatori.

Il secondo pilastro finanzia lo sviluppo delle regioni rurali dell'UE nell'ambito della Politica di Sviluppo Rurale (PSR). È finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) e ne beneficiano non solo gli agricoltori, ma anche gli altri promotori dello sviluppo rurale, pubblici e privati. La politica di sviluppo rurale viene attuata attraverso programmi di sviluppo rurale elaborati dagli Stati membri (o dalle regioni degli Stati membri) che, nel periodo 2014-2020, sono stati previsti dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Questi programmi pluriennali applicano una strategia personalizzata che risponde alle esigenze specifiche degli Stati membri (o delle regioni) e che si riferisce allo sviluppo sostenibile delle zone rurali attraverso tre obiettivi a lungo termine: (i) promuovere la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura; (ii) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione a favore del clima e (iii) raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie rurali, compresa la creazione e il mantenimento dell'occupazione. I programmi si basano su una combinazione di misure selezionate da un "menu" dettagliato dal regolamento sullo sviluppo rurale e cofinanziate dal FEASR. Il regolamento sullo sviluppo rurale prevede anche un approccio di sviluppo locale dal basso verso l'alto perseguito da parte degli attori locali (il programma LEADER). Questo programma



promuove l'interazione tra agricoltori, imprese rurali, organizzazioni locali, autorità pubbliche e singoli cittadini per progettare e attuare strategie di sviluppo locale.

L'obiettivo generale di queste strategie è sviluppare l'innovazione agricola con nuove idee che abbiano un effetto benefico sull'ambiente e sul clima, in grado di adattarsi ai cambiamenti climatici e di rimanere competitivi e innovativi.

La complessità della valutazione delle politiche

La PAC è una politica unica nel promuovere la crescita economica regionale e nel sostenere il settore agricolo dell'UE e i suoi agricoltori. La sua singolarità deriva dal fatto di non essere una politica uniforme, ma composta da diverse misure. Inoltre, la PAC si è evoluta per consentire una grande flessibilità nelle scelte di attuazione degli Stati membri e delle regioni; essa, infatti, contiene sia elementi di una politica regionale "spazialmente mirata" (legata al territorio) con un approccio dal basso verso l'alto e aspetti di una politica settoriale "spazialmente cieca" (cioè il primo pilastro) con un approccio dall'alto verso il basso che si traducono in effetti ben distinti.

In generale, l'effetto dei sussidi sulla produttività agricola e sull'occupazione è teoricamente ambiguo. Da un lato, possono ridurre la crescita della produttività causando perdite di efficienza allocativa e tecnica. Le decisioni di investimento degli agricoltori possono essere distorte verso attività meno produttive sostenute dai sussidi o possono ridurre il loro incentivo ad adottare strategie di ottimizzazione dei costi. D'altra parte, i sussidi possono aiutare a superare i vincoli finanziari, direttamente incrementando le risorse finanziarie dell'agricoltore e indirettamente migliorando l'accesso al credito, che può migliorare l'attività agricola, e possono attenuare il rischio e stimolare l'investimento in alcuni tipi di attività che, altrimenti, l'agricoltore potrebbe altrimenti considerare troppo rischiose (Garrone et al., 2019).

I pagamenti diretti disaccoppiati possono aumentare l'efficienza delle aziende agricole, in quanto il sostegno non correlato al prodotto porta a una maggiore flessibilità dell'attività agricola. Di conseguenza, non vincolano le scelte di produzione e di decisioni di investimento, aumentando così l'orientamento al mercato degli agricoltori e incrementando l'occupazione agricola. I pagamenti diretti hanno anche un effetto semplice e immediato sul reddito degli agricoltori e, di conseguenza, sull'occupazione. D'altro canto, però, possono avere un impatto negativo indiretto sull'occupazione agricola, stimolando la sostituzione capitale-lavoro.

I pagamenti del secondo pilastro comprendono varie misure che si rivolgono a diverse attività e possono avere effetti distinti sulla crescita regionale, sull'occupazione regionale e sulla produttività agricola. I pagamenti per lo sviluppo rurale non si rivolgono specificamente al settore agricolo, ma mirano a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e creare ulteriore occupazione non agricola. Sostenendo altri settori, come l'edilizia o il turismo, questi pagamenti possono essere efficaci nel creare nuovi posti di lavoro nelle zone rurali, che possono portare a una perdita o a un mantenimento dell'occupazione agricola a seconda che siano sostitutivi o complementari. Rendendo famiglie agricole e le aree rurali più multifunzionali, contribuiscono a stabilizzare i redditi regionali e l'occupazione.

Data la complessità della PAC, l'impatto netto previsto della politica non è chiaro, poiché è probabile che dipenda dall'entità relativa dei diversi effetti. È importante capire come i vari elementi della politica si combinano per produrre il risultato finale. Senza un adeguato coordinamento, possono verificarsi effetti di contro-trattamento, con un'area politica che controbilancia gli impatti pro-coesione dell'altra.



Il rapporto *An evaluation of the CAP impact: a discrete policy mix analysis*⁶ realizzato dal *Joint Research Centre* (JRC) della Commissione Europea stima, appunto, l'impatto causale della PAC, tenendo conto della sua natura di *policy mix*. Invece di concentrarsi sull'importo totale delle sovvenzioni di sussidi alle regioni, l'attuazione della PAC è descritta da una combinazione di gruppi di fondi del primo e del secondo pilastro, misurati in relazione al loro contributo al settore economico e agricolo delle regioni.

Valutare la PAC come una politica a più dimensioni ha richiesto di affrontare due sfide principali: in primo luogo, la PAC viene attuata attraverso numerosi strumenti e misure che producono impatti distinti nel perseguimento degli obiettivi politici. In secondo luogo, è impossibile dissociare le scelte di attuazione dalle caratteristiche della regione, che sono indubbiamente legate alla natura economica dei risultati.

Le stime dello studio forniscono una quantificazione dell'efficacia delle politiche della PAC sull'occupazione regionale e sul Valore Aggiunto Lordo sia per l'economia complessiva, che per il settore agricolo e misure correlate, come la produttività della terra e del lavoro. Queste due prospettive sono interessanti poiché i risultati mostrano che le politiche di sviluppo rurale promosse nell'ambito del secondo pilastro della PAC sono più efficaci del sostegno "tradizionale" della PAC sotto forma di pagamenti diretti, per quanto riguarda i risultati complessivi dell'economia. Inoltre, questi impatti tendono ad avere una natura permanente, il che è coerente con l'impatto strutturale di questi interventi sull'economia regionale. D'altra parte, i mix di strumenti della PAC basati sulle misure di mercato e sui pagamenti diretti tendono a produrre una migliore *performance* sui risultati del settore agricolo, evidenziando il ruolo della PAC nel sostenere l'attività degli agricoltori.

Soprattutto, in entrambi i casi, la rilevanza socioeconomica della PAC come politica di sostegno al settore agricolo dell'UE è messa in evidenza dal suo ruolo nel preservare i posti di lavoro nel settore agricolo. Le stime dimostrano l'esistenza di un legame causale tra tutti i tipi di politiche della PAC e la riduzione del declino dell'occupazione nel settore agricolo. Questo effetto è particolarmente rilevante nelle le aree rurali.

A fronte della complessità della valutazione dell'impatto delle misure della PAC, la Commissione Europea ha da anni intrapreso un percorso di monitoraggio e valutazione delle sue politiche allo scopo di imparare dalle esperienze passate, e sfruttare le competenze acquisite attraverso l'implementazione delle politiche attuate per progettare la politica futura. Questo approccio è stato adottato anche per definire il contributo delle politiche ambientali dell'Unione con l'obiettivo generale di una gestione sostenibile delle risorse naturali.

3.Valutazione della PAC 2014-2020 per gli aspetti ambientali

La riforma della PAC del 2013 mirava a migliorare l'orientamento, l'efficienza e la coerenza degli strumenti politici affrontando gli obiettivi a lungo termine di (i) una produzione alimentare sostenibile, (ii) una gestione sostenibile delle risorse naturali e dell'azione per il clima e (iii) uno sviluppo territoriale equilibrato (come stabilito all'articolo 110, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013, il "regolamento orizzontale")⁷.

⁶ Dumangane, M., Freo, M., Granato, S., Lapatinas, A. and Mazzarella, G., *An Evaluation of the CAP impact: a Discrete policy mix analysis*, EUR 30880 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-43291-3, doi:10.2760/72177, JRC125451.

⁷ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 549-607.



Il regolamento orizzontale⁸ obbligava la Commissione a presentare, entro il 31 dicembre 2021, una valutazione dei risultati della PAC nel periodo 2014-2020. Lo scopo di questa valutazione era quello di determinare l'impatto che gli strumenti e le misure pertinenti della PAC hanno avuto sulla biodiversità, sul suolo e sull'acqua e quindi di determinare in che misura hanno contribuito a raggiungere l'obiettivo politico generale di una gestione sostenibile delle risorse naturali⁹. Nei seguenti paragrafi verranno quindi illustrati gli obiettivi, la metodologia, l'analisi e i principali risultati dello studio dei servizi della Commissione relativo alla valutazione dell'impatto della PAC sulla biodiversità, sulla qualità del suolo e delle risorse idriche (sulle risorse naturali)¹⁰.

Questa valutazione è particolarmente importante alla luce degli obiettivi stabiliti nel *Green Deal* europeo, in particolare delle strategie dell'UE sulla biodiversità e del *Farm to Fork*. L'accresciuta enfasi sugli obiettivi agroambientali, unita alla necessità di un sistema alimentare resiliente, sicuro e sostenibile che garantisca la sicurezza alimentare, richiede un migliore equilibrio tra agricoltura e natura. Ciò significa un settore agricolo dell'UE che protegga l'ambiente, preservi la biodiversità e fornisca accesso ad alimenti sani, accessibili e sostenibili. Allo stesso tempo, deve anche generare un giusto ritorno economico per gli agricoltori. La gestione sostenibile delle risorse naturali rimane un obiettivo generale chiave della PAC¹¹.

Le misure oggetto della valutazione comprendono l'intera gamma di strumenti pertinenti stabiliti nei regolamenti di base della PAC 2014-2020 sui pagamenti diretti¹², sullo sviluppo rurale¹³, sull'organizzazione comune dei mercati¹⁴ e sul regolamento orizzontale, che mirano alla gestione sostenibile delle risorse naturali. La valutazione copre l'area geografica dell'UE a 28 Stati membri, compreso il Regno Unito, in quanto membro dell'UE durante il periodo 2014-2020 oggetto della valutazione¹⁵. Il periodo di valutazione corrisponde al periodo di attuazione della PAC 2014-2020, iniziato il 1° gennaio 2015 per i pagamenti diretti e il 1° gennaio 2014 per le altre misure. La valutazione utilizza come riferimento il periodo 2007-2013 e copre tutti i criteri di valutazione, esaminando l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE delle misure oggetto della valutazione.

⁸ Vedere articolo 110, paragrafo 5.

⁹ A complemento delle valutazioni delle misure di inverdimento e di silvicoltura della PAC e delle prestazioni della PAC nel raggiungimento degli obiettivi di "azione per il clima". La valutazione della PAC per quanto riguarda la "produzione alimentare sostenibile" e lo "sviluppo territoriale equilibrato" sono oggetto di valutazione separata.

¹⁰ Commission Staff Working Document, *Evaluation impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)* {SWD (2021) 425 final}, 17 dicembre 2021.

¹¹ Tre dei nove obiettivi chiave della proposta della Commissione europea sulla PAC per il periodo 2021-2027 riguardano l'ambiente e il clima, in particolare la cura dell'ambiente, la conservazione dei paesaggi e della biodiversità e l'azione contro il cambiamento climatico. Per ulteriori informazioni, visitare il sito: [Obiettivi strategici chiave della nuova PAC | Commissione europea \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1873)

¹² Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 608-670.

¹³ 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), GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 487-548.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 671-854.

¹⁵ Ai fini della valutazione, che copre il periodo 2014-2020, il Regno Unito è considerato un membro dell'Unione europea (UE-28). Il Regno Unito si è ritirato dall'Unione europea il 1° febbraio 2020, entrando in un periodo di transizione fino al 31 dicembre 2020, durante il quale il diritto dell'Unione, con alcune eccezioni, ha continuato a essere applicabile al Regno Unito e nel Regno Unito.



Il documento di lavoro dei servizi della Commissione si basa principalmente sugli studi di supporto alla valutazione esterna sulla biodiversità¹⁶, sul suolo¹⁷ e sull'acqua¹⁸ e sulle risposte ricevute dalla Commissione alla relativa consultazione pubblica¹⁹. Si basa anche su valutazioni esistenti, tra cui quella sui pagamenti per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (*greening*)²⁰, sulle misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale²¹ e sull'impatto della PAC sui cambiamenti climatici e sulle emissioni di gas serra²². La valutazione tiene conto di ulteriori analisi e dati complementari provenienti da varie fonti, come indicato nel documento.

La valutazione contribuisce all'analisi del progetto e delle prestazioni della PAC nel perseguire l'obiettivo di una gestione sostenibile delle risorse naturali, per garantire che rimanga adeguata allo scopo. I suoi risultati hanno rappresentato anche informazioni a sostegno della Commissione agli Stati membri nello sviluppo dei loro piani strategici per il periodo della PAC 2023-2027.

Evoluzione delle misure ambientali nella storia della PAC

La riforma della PAC del 2013 è stata concepita per affrontare le diverse sfide che il settore agroalimentare dell'UE doveva fronteggiare in quel momento:

- economiche: sicurezza alimentare e globalizzazione, volatilità dei prezzi, prezzi elevati dei fattori di produzione, deterioramento della posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento;
- ambientali: efficienza delle risorse, qualità del suolo e dell'acqua, minacce alla biodiversità;
- territoriali: sviluppi demografici e socioeconomici, sfide per le aree rurali.

Inoltre, questa riforma si è svolta parallelamente alle discussioni sulla strategia Europa 2020²³ e ai negoziati sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020; di conseguenza ha perseguito l'allineamento della PAC 2014-2020 con gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e l'ottimizzazione dell'orientamento e dell'efficienza delle misure della PAC all'interno del quadro di bilancio dell'UE 2014-2020 del QFP.

In questo contesto, sono stati stabiliti tre obiettivi generali per la PAC 2014-2020, nell'ambito dei due pilastri della politica:

- produzione alimentare sostenibile: con particolare attenzione al reddito agricolo, alla produttività agricola e alla stabilità dei prezzi;

¹⁶ Alliance Environnement (2019), "Evaluation support study on the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity", Brussels. [Impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/payments-agricultural-practices-beneficial-climate-and-environment_en)

¹⁷ EEIG Alliance Environnement (2020), "Evaluation support study on the impact of the CAP on sustainable management of the soil", Brussels. [Impact of the CAP on water | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/evaluation-staff-working-document-forestry-measures-under-rural-development_en)

¹⁸ EEIG Alliance Environnement (2019), "Evaluation support study on the impact of the CAP on water", Brussels. [Impact of the CAP on water | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/evaluation-staff-working-document-forestry-measures-under-rural-development_en)

¹⁹ [Politica agricola dell'UE – valutazione dell'impatto sull'acqua \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/evaluation-staff-working-document-forestry-measures-under-rural-development_en)

²⁰ SWD(2018)478 [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/payments-agricultural-practices-beneficial-climate-and-environment_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/evaluation-staff-working-document-forestry-measures-under-rural-development_en)

²¹ SWD(2019)389 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmf/sustainability/evaluation-staff-working-document-forestry-measures-under-rural-development_en

²² SWD(2021)116 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ext-eval-soil-greenhouse-report_2020_en.pdf

²³ <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>



- gestione sostenibile delle risorse naturali e azione per il clima: con particolare attenzione alle emissioni di gas serra, alla biodiversità, al suolo e all'acqua;
- sviluppo territoriale equilibrato: con particolare attenzione all'occupazione rurale, alla crescita e alla povertà nelle aree rurali.

Gli aspetti ambientali della PAC hanno acquisito importanza sempre maggiore con il susseguirsi delle sue riforme. Negli ultimi decenni, gli habitat agricoli e, in misura minore, quelli forestali, hanno subito un declino, dovuto principalmente agli effetti della specializzazione delle aziende agricole e dell'intensificazione della produzione agroalimentare. Le attività agricole e forestali hanno un impatto sulla qualità del suolo, sul contenuto di materia organica, sulla biodiversità e sull'equilibrio dei nutrienti nel suolo, e queste attività provocano erosione, compattazione, inquinamento e salinizzazione. Il settore agricolo dell'UE dipende dalla disponibilità di risorse idriche, ma incide in modo significativo anche sullo stato ecologico, chimico e quantitativo dei corpi idrici. Indubbiamente l'agricoltura rimane una delle attività più impattanti sulla qualità, quantità e stato idromorfologico dei corpi idrici in tutta l'UE.

Gli obiettivi della PAC in materia di gestione sostenibile delle risorse naturali e di azione per il clima sono volti ad aumentare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e al miglioramento della biodiversità, a supporto di quanto previsto dalla strategia per la biodiversità per il 2020²⁴. Le attività a favore della biodiversità comprendono la manutenzione e il miglioramento degli elementi del paesaggio e il sostegno alla conservazione delle riserve naturali e delle zone umide. Le attività di gestione sostenibile del suolo in agricoltura e silvicoltura, come la conservazione, la modifica, il ripristino, la fertilizzazione e la salute del suolo, possono contribuire a proteggere, ripristinare e migliorare la qualità del suolo e a salvaguardarne le funzioni naturali. La gestione sostenibile dell'acqua in agricoltura sta acquisendo un'importanza ancora maggiore nel contesto del cambiamento climatico; per ridurre l'impatto ambientale dell'agricoltura sull'acqua sono necessarie attività volte a limitare l'uso di pesticidi e prodotti fitosanitari, a ridurre il consumo di acqua, ad aumentarne l'efficienza nell'uso e a ridurre il deflusso di nutrienti.

La riforma della PAC del 2013 ha introdotto una nuova combinazione di misure di sostegno verde (figura 1) per affrontare le pressioni sulle risorse naturali e migliorare le prestazioni ambientali dell'agricoltura dell'UE. Questo nuovo approccio comprende:

- una condizionalità semplificata e più mirata, che rappresenta lo strato di base obbligatorio di requisiti e obblighi ambientali derivanti da altre legislazioni che devono essere rispettati per ricevere il pieno finanziamento della PAC, compresi i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA);
- i pagamenti diretti verdi (*greening*), che rappresentano il 30% dell'importo nazionale dei pagamenti diretti e premiano gli agricoltori per l'applicazione di tre pratiche agricole obbligatorie, ossia il mantenimento dei prati permanenti, le aree di interesse ecologico e la diversificazione delle colture;
- una maggiore attenzione del secondo pilastro alla sostenibilità, con l'obbligo di riservare almeno il 30% del budget di ciascun programma di sviluppo rurale a misure volontarie benefiche per l'ambiente e il clima (tra cui misure agro-climatico-ambientali, agricoltura biologica, pagamenti per Natura 2000 e per la Direttiva Quadro sulle Acque, misure forestali e investimenti).

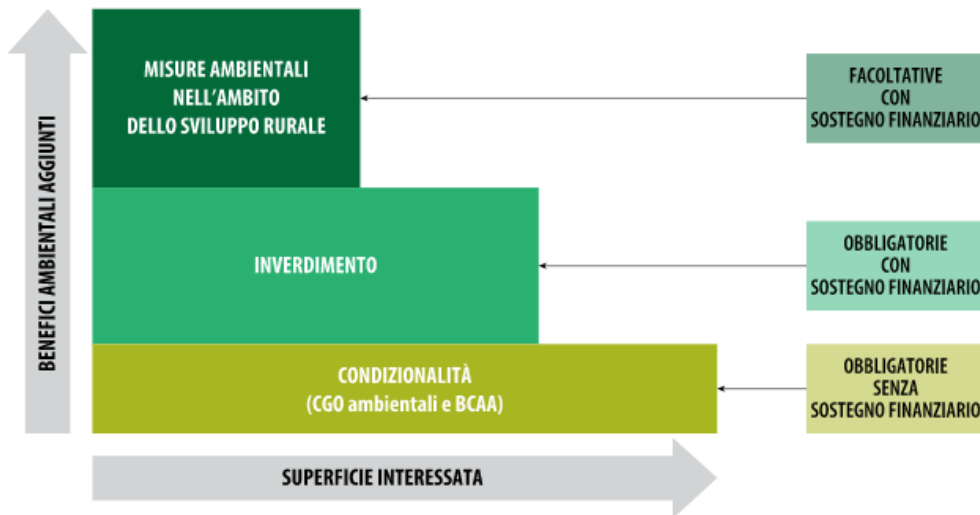
Per aiutare gli agricoltori a mettere in atto soluzioni adeguate alle loro situazioni specifiche, questi strumenti politici complementari sono accompagnati da misure di formazione e da altri tipi di sostegno da parte del

²⁴ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy_2020/index_en.htm



sistema di consulenza aziendale²⁵, nonché dalle conoscenze acquisite dal partenariato per l'innovazione e dalla ricerca applicata²⁶. La PAC fornisce un quadro completo per affrontare l'obiettivo della gestione sostenibile delle risorse naturali e una notevole flessibilità per gli Stati membri nell'attuazione delle varie misure.

Figura 1 - Piramide degli strumenti ambientali della PAC



Fonte: Corte dei conti europea sulla base del documento di lavoro della Commissione europea SWD (2016) 218 final²⁷

Nell'ambito della condizionalità, se gli agricoltori e gli altri beneficiari del sostegno della PAC basato sulle superfici violano la legislazione dell'UE in materia di ambiente, salute pubblica e animale, nonché di benessere degli animali, il sostegno della PAC può essere ridotto. L'ambito di applicazione della condizionalità comprende i criteri di gestione obbligatori (CGO), ovvero gli obblighi previsti dalle direttive e dai regolamenti dell'UE²⁸. L'ambito di applicazione comprende anche gli standard per le buone condizioni agricole e ambientali dei terreni (BCAA), che riguardano l'acqua, il suolo e il carbone, biodiversità e paesaggio, così come il livello minimo di manutenzione.

Per quanto riguarda gli obiettivi degli obblighi di inverdimento (greening) nell'ambito del primo pilastro, la misura della diversificazione delle colture mirava a migliorare la qualità del suolo; il mantenimento dei prati permanenti mirava a sostenere il sequestro del carbonio e a proteggere la biodiversità (habitat) nel caso di prati sensibili dal punto di vista ambientale situati in aree Natura 2000. Dedicare il 5% dei seminativi ad aree benefiche per la biodiversità (aree di interesse ecologico - EFA) mirava a salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole.

²⁵ Il sistema di consulenza aziendale (FAS) aiuta gli agricoltori a comprendere meglio e a rispettare le norme UE in materia di ambiente, salute pubblica e animale, benessere degli animali e BCAA. Per ulteriori informazioni, visitare il sito https://agriculture.ec.europa.eu/farming/fas_en.

²⁶ Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (EIP-AGRI) è stato creato per colmare il divario tra le soluzioni innovative dei ricercatori e l'adozione delle nuove tecnologie da parte di coloro che vivono e lavorano nelle aree rurali. Si veda il sito: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>.

²⁷ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/greening-21-2017/it/>

²⁸ Come le direttive sui nitrati (direttiva 91/676/CEE del Consiglio), sulla conservazione degli uccelli selvatici (direttiva 2009/147/CE) e sulla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva 92/43/CEE del Consiglio).



Gli obiettivi del secondo Pilastro che contribuiscono alla gestione sostenibile delle risorse naturali e all'azione per il clima (definiti "priorità per lo sviluppo rurale") comprendono:

- ripristino, conservazione e valorizzazione degli ecosistemi (priorità 4), con le aree di intervento 4A (ripristino, conservazione e valorizzazione della biodiversità), 4B (miglioramento della gestione delle risorse idriche) e 4C (prevenzione dell'erosione del suolo e miglioramento della gestione del suolo);
- un'economia efficiente nell'uso delle risorse e resistente al clima (priorità 5), con le aree di intervento 5A (aumentare l'efficienza nell'uso dell'acqua da parte dell'agricoltura), 5D (ridurre le emissioni di protossido di azoto e metano dall'agricoltura) e 5E (promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio in agricoltura e silvicoltura).

La tabella 1 fornisce una panoramica delle misure del secondo pilastro che sono rilevanti per sostenere la gestione sostenibile della biodiversità, del suolo e dell'acqua.

Tabella 1 - Misure del FEASR 2014-20 che contribuiscono alla gestione sostenibile delle risorse naturali

MISURA	BREVE DESCRIZIONE
M10: Pagamenti agro-climatico ambientali	Questa misura mira a preservare e promuovere "pratiche agricole che contribuiscono positivamente all'ambiente e al clima", compensando i beneficiari per tutti o parte dei costi aggiuntivi e del mancato reddito.
M11: Agricoltura biologica	La misura prevede un sostegno agli agricoltori che si convertono o mantengono pratiche e metodi di agricoltura biologica.
M12: Indennità aree Natura 2000	La misura prevede pagamenti annuali di compensazione per ettaro agli agricoltori e ai silvicoltori per i costi aggiuntivi e il mancato reddito derivanti dagli svantaggi derivanti dall'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat o della direttiva quadro sulle acque.
M13: Indennità a favore di zone soggette a vincoli	La misura prevede un sostegno agli agricoltori per l'esercizio dell'attività agricola nelle zone montane e in altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (come indicato nell'articolo 32 del regolamento (UE) 1305/2013). Il sostegno compensa gli agricoltori per i costi aggiuntivi e il mancato reddito derivanti dai vincoli alla produzione agricola.
M04: Investimenti in immobilizzazioni materiali	La sovvenzione agli investimenti è finalizzata a migliorare le prestazioni economiche e ambientali delle aziende agricole. Questo sostegno copre gli investimenti che migliorano le prestazioni complessive e la sostenibilità delle aziende agricole, compresi gli investimenti non produttivi legati al raggiungimento di obiettivi agro-climatico-ambientali, compresa la conservazione della biodiversità delle specie, ecc.
M08: Investimenti per il miglioramento delle aree forestali	Il sostegno nell'ambito di questa misura riguarda, tra l'altro, l'imboschimento e la creazione di boschi, l'istituzione di sistemi agroforestali, gli investimenti che migliorano la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali e il loro potenziale di mitigazione.
M15: Servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta	Questa misura sostiene le operazioni che consistono in uno o più impegni forestali-ambientali e climatici che vanno oltre i requisiti obbligatori stabiliti dalla legge forestale nazionale o da altre leggi nazionali pertinenti.
M01: Trasferimento di conoscenze e azioni d'informazione	La misura mira a fornire agli agricoltori, ai detentori di foreste, alle persone impegnate nel settore alimentare e alle piccole e medie imprese rurali un migliore accesso alle conoscenze e alle informazioni tecniche ed economiche. Dovrebbe aumentare la loro competitività e migliorare le loro prestazioni ambientali, ecc.
M02: Servizio di consulenza	I servizi di consulenza aziendale aiutano gli agricoltori e gli altri attori delle zone rurali a migliorare la gestione sostenibile e il rendimento complessivo della loro azienda (modernizzazione, competitività, integrazione settoriale, orientamento al mercato, innovazione, ecc.)
M16: Cooperazione	Questa misura promuove varie forme di cooperazione che coinvolgono almeno due entità, compreso il sostegno alla creazione e al funzionamento



	dei gruppi operativi del Partenariato europeo per l'innovazione per la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura.
M07: Servizi di base e di rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	Il sostegno nell'ambito di questa misura riguarda le infrastrutture su piccola scala e copre, tra l'altro, i piani di gestione relativi ai siti Natura 2000 e ad altre aree ad alto valore naturalistico, gli studi e gli investimenti associati alla manutenzione, al ripristino e alla riqualificazione dei siti ad alto valore naturalistico, comprese le azioni di sensibilizzazione ambientale, aumentando le prestazioni ambientali dell'insediamento.

La misura agro-climatico-ambientale (AECM) è una misura della politica chiave utilizzata a favore della biodiversità e del paesaggio, che compensa gli agricoltori (e talvolta altri gestori del territorio) per i costi aggiuntivi e le perdite di reddito in cui incorrono quando intraprendono volontariamente pratiche agricole che producono benefici ambientali (oltre agli obblighi già esistenti del beneficiario). Le pratiche finanziate dall'AECM sono molto varie e comprendono le pratiche colturali, la gestione dell'azienda agricola, l'irrigazione/drenaggio, la gestione dei fattori di produzione, la gestione del paesaggio, degli habitat, dei pascoli, l'agricoltura ad alto valore naturalistico, ecc. Le pratiche AECM hanno requisiti di gestione più esigenti e mirati rispetto a quanto richiesto dalla condizionalità, dal sistema dei pagamenti diretti verdi e da qualsiasi altra fonte di obblighi pertinenti.

Una serie di strumenti e misure della PAC non concepiti per affrontare l'obiettivo delle risorse naturali hanno comunque implicazioni indirette sulla gestione sostenibile. Tra questi figurano i pagamenti diretti disaccoppiati per superficie, i pagamenti accoppiati e i programmi operativi per gli ortofrutticoli nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (OCM)²⁹.

L'obiettivo dei pagamenti diretti di base per la gestione delle risorse naturali non è indicato chiaramente nella legislazione del 2014-2020; questi contribuiscono a mantenere in vita le aziende meno redditizie che hanno pratiche benefiche per l'ambiente (ad esempio, aziende altamente diversificate, sistemi di pascolo estensivo, ecc.). I pagamenti diretti di base possono avere importi diversi a seconda dello Stato membro/regione e del livello storico dei diritti.

Il sostegno accoppiato volontario si basa su superfici fisse, tipo di colture e resa e/o numero di animali e può essere fornito a settori che si trovano ad affrontare situazioni particolari in cui determinati tipi di agricoltura o specifici settori agricoli sono particolarmente importanti per motivi economici, ambientali o sociali. I settori maggiormente sostenuti sono quelli delle carni bovine, dei prodotti lattiero-caseari, delle carni ovine e caprine e delle colture proteiche.

Le OCM prevedono misure di sostegno per i settori dei prodotti ortofrutticoli, delle olive e del vino: secondo il regolamento, i programmi operativi per il settore ortofrutticolo devono includere due o più azioni ambientali e almeno il 10% della spesa dei programmi operativi deve riguardare azioni ambientali.

Altre misure ambientali in ambito UE

Al di fuori della PAC, un insieme di strumenti legislativi e politici dell'UE in materia ambientale (non specifici per l'agricoltura) stabilisce obiettivi e requisiti per la gestione sostenibile delle risorse naturali, in linea con il Settimo programma d'azione ambientale che ha guidato la politica ambientale dell'UE fino al 2020³⁰.

²⁹ Regolamento UE n. 1308 del 2013.

³⁰ <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/>



Per quanto riguarda la biodiversità, la Direttiva Uccelli³¹ e la Direttiva Habitat³² sono la pietra miliare del quadro giuridico dell'UE per la conservazione e il ripristino degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche. Inoltre, la strategia dell'UE per la biodiversità fino al 2020 mirava ad arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici sostenendo la piena attuazione delle Direttive Natura dell'UE e aumentare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e all'incremento della biodiversità.

La Direttiva quadro sulle acque³³ è lo strumento più completo e globale della politica europea sulle acque; mira a proteggere tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei, comprese le acque di transizione e costiere, e affronta tutte le pressioni (compresa l'agricoltura). L'obiettivo era quello di raggiungere un buono stato ecologico generale (o potenziale) e un buono stato chimico e quantitativo per tutti i corpi idrici sotterranei entro il 2015. Anche la prevenzione del deterioramento è un obiettivo chiave della direttiva³⁴.

Non esiste un quadro giuridico specifico dell'UE per la protezione del suolo. Il tema è affrontato, ma in modo non vincolante, attraverso la strategia tematica per il suolo³⁵ che mira a proteggere e utilizzare in modo sostenibile i suoli, prevenendone l'ulteriore degrado, preservandone le funzioni e ripristinando i suoli degradati.

Attuazione e stato di avanzamento

Nel 2019, 151 milioni di ettari (84%) di tutti i terreni agricoli dell'UE sono stati sostenuti nell'ambito del regime di pagamento diretto e quindi soggetti ai requisiti di conformità ai CGO e alle relative pratiche che gli Stati membri hanno stabilito nell'ambito delle BCAA. Sempre nel 2019, 142,3 milioni di ettari (80%) di terreni agricoli sono stati dichiarati dagli agricoltori in applicazione di almeno un obbligo di greening, 26,7 milioni di ettari (15%) sono stati sostenuti nell'ambito dei pagamenti per gli impegni agro-climatico-ambientali e 9,4 milioni di ettari (5%) sono stati oggetto di agricoltura biologica.

Buone condizioni agricole e ambientali (BCAA)

Gli Stati membri hanno tradotto gli obblighi fondamentali delle BCAA in modi diversi, adattandoli alle proprie circostanze.

BCAA che riguardano direttamente l'acqua

Nell'ambito della BCAA 1 (fasce tampone), tutti gli Stati membri hanno stabilito un requisito per la creazione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua/corpi idrici senza l'applicazione di fertilizzanti. La larghezza minima variava da meno di 1 metro a più di 20 metri, con la grande maggioranza degli Stati membri che ha stabilito

³¹ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

³² Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

³³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

³⁴ Altre direttive rilevanti per l'agricoltura che riguardano principalmente la qualità dell'acqua sono la Direttiva sui nitrati (91/676/CE), la Direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi (2009/128/CE), la Direttiva UE sull'acqua potabile (98/83/CE), la Direttiva sulle acque sotterranee (2006/118/CE), la Direttiva sugli standard di qualità ambientale (2008/105/CE) e la Direttiva UE sulle alluvioni (2007/60/CE).

³⁵ https://ec.europa.eu/environment/soil/three_en.htm



fasce tampone di larghezza compresa tra 1 e 5 metri³⁶. Gli Stati membri differiscono nel modo in cui definiscono i corsi d'acqua/corpi idrici in cui sono richieste le fasce tampone, passando da definizioni ed elenchi più generici a quelli specifici. Fiandre-Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Francia e Spagna hanno integrato il requisito di base con il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari sulle fasce tampone, mentre Austria, Grecia, Italia e Portogallo hanno vietato la lavorazione del terreno e/o la coltivazione.

La BCAA 2 (irrigazione) collega i pagamenti della PAC e la procedura definita dagli Stati membri per ottenere un'autorizzazione/permesso per l'uso dell'acqua a fini irrigui. La procedura (e quindi la BCAA 2) non è applicabile in Irlanda e Lussemburgo³⁷.

Nell'ambito della BCAA 3 (acque sotterranee), applicata in tutti gli Stati membri, i pagamenti della PAC sono collegati alle disposizioni sullo scarico diretto/indiretto delle sostanze pericolose elencate nelle acque sotterranee.

BCAA relative al suolo e alla materia organica del suolo

Nell'ambito della BCAA 4 (copertura del suolo), tutti gli Stati membri richiedono una copertura minima del suolo. L'attenzione è rivolta in particolare alle aree ad alto rischio di erosione e sono previste regole specifiche per il tempo. Gli Stati membri si sono differenziati nel modo in cui hanno identificato i terreni soggetti all'obbligo: la maggior parte ha utilizzato solo una specificazione generale (area agricola, prati, parcelle), mentre Cipro, Repubblica Ceca, Grecia, Lettonia, Malta e Polonia hanno specificato i seminativi e Francia, Germania e Spagna i terreni incolti. Anche l'indicazione specifica su quale copertura del suolo differisce da uno Stato membro all'altro. Solo il Belgio (Fiandre e Vallonia) e la Cechia richiedevano residui di colture/stalle e solo Austria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia richiedevano una copertura permanente di prato/erba/verde. D'altra parte, Croazia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta, Romania, Polonia, Slovacchia e Slovenia hanno permesso agli agricoltori di scegliere la copertura del suolo tra una delle due opzioni menzionate. Germania e Francia hanno stabilito regole aggiuntive che vietano il maggese nudo o limitano l'uso di prodotti fitosanitari e fertilizzanti.

Nell'ambito della BCAA 5 (gestione minima del terreno che riflette le condizioni specifiche del sito per limitare l'erosione), le principali misure stabilite dagli Stati membri hanno riguardato i terreni con pendenze elevate, solitamente definite come superiori al 10%. La maggior parte degli Stati membri prevede requisiti di coltivazione (trasversale al contorno del pendio e lavorazione minima del terreno). Tuttavia, la Vallonia (Belgio), la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Lituania, il Portogallo e la Slovacchia limitano le colture da impiantare (colture con chioma ridotta, ad esempio la patata) e le Fiandre (Belgio), la Danimarca e la Francia vietano l'aratura durante un determinato periodo (generalmente l'inverno).

Tutti gli Stati membri attuano la misura principale del divieto di bruciare le stoppie nell'ambito della BCAA 6 (mantenimento della materia organica del suolo). Per migliorare il contenuto di carbonio nel suolo, alcuni Stati membri vanno oltre questo requisito fondamentale richiedendo (i) un'analisi del suolo con eventuali azioni correttive (Lussemburgo), (ii) la copertura del suolo con colture che fissano l'azoto (Repubblica Ceca), (iii) l'incorporazione dei residui culturali (Cipro), (iv) la rotazione delle colture (Slovenia; Malta) e (v) il divieto di coltivazione in habitat ricchi di specie e seminaturali.

³⁶ Austria, Fiandre (Belgio), Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Polonia, Portogallo e Slovenia hanno stabilito fasce di rispetto superiori a 5 metri.

³⁷ In Irlanda e Lussemburgo non è applicabile in quanto non esiste l'irrigazione e quindi non esistono procedure di autorizzazione per l'acqua.



BCAA mirate alla biodiversità

La BCAA 7 (paesaggio) riguarda la conservazione degli elementi del paesaggio e include il divieto di tagliare gli elementi legnosi del paesaggio e misure per prevenire l'introduzione e la diffusione di piante esotiche invasive. Rispetto alla conservazione degli elementi del paesaggio, gli Stati membri differiscono per quanto riguarda il tipo e il numero di elementi soggetti a protezione. La maggior parte (25) degli Stati membri ha selezionato principalmente i nove elementi paesaggistici suggeriti dalla legislazione (siepi, stagni, fossi, alberi in linea, gruppi di alberi, alberi isolati, margini dei campi, terrazze e muretti tradizionali), considerati essenziali per preservare la biodiversità. Tuttavia, la Lettonia e l'Austria hanno selezionato solo elementi che non rientrano nell'elenco suggerito, come alberi e monumenti naturali protetti, mentre i Paesi Bassi non hanno selezionato alcun elemento da proteggere.

Requisiti di gestione obbligatori (CGO)

Nell'ambito del CGO 1 (nitrati), gli Stati membri sono tenuti a stabilire un programma di azioni obbligatorio nelle zone vulnerabili ai nitrati, i cui elementi sono verificati nell'ambito della condizionalità. Le misure che gli Stati membri devono attuare in queste zone sono quelle già incluse nei Codici di Buona Pratica Agricola stabiliti nella Direttiva Nitrati e altre misure come la limitazione dell'applicazione di fertilizzanti (minerali e organici), tenendo conto del fabbisogno delle colture, di tutti gli apporti di azoto e dell'apporto di azoto al suolo e stabilendo una quantità massima di effluenti di allevamento che può essere applicata. Gli Stati membri sono quindi tenuti a identificare specifiche zone vulnerabili e a istituire e gestire programmi d'azione.

I CGO 2 (uccelli selvatici) e 3 (habitat) riguardano la biodiversità, in quanto gli Stati membri hanno l'obbligo di proteggere alcune caratteristiche del paesaggio ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat. In quanto tali, questi CGO contribuiscono a far rispettare alle aziende agricole le restrizioni legali nazionali o regionali che proteggono alcuni habitat e specie coperti dalle direttive sulla natura.

Il CGO 10 (prodotti fitosanitari) riguarda la protezione dell'acqua e del suolo, in quanto richiede agli agricoltori di applicare i principi delle buone pratiche fitosanitarie (stabiliti dall'articolo 55 del regolamento 1107/2009³⁸40) e di rispettare le autorizzazioni di mercato sull'uso dei prodotti fitosanitari.

Greening

Le misure di greening riguardano in particolare la qualità del suolo (diversificazione delle colture), la biodiversità (aree di interesse ecologico-EFA, e prati permanenti sensibili dal punto di vista ambientale) e la conservazione degli stock di carbonio nei suoli agricoli (prati permanenti, prati permanenti sensibili dal punto di vista ambientale). Nessuna misura specifica riguarda direttamente la qualità o la quantità dell'acqua. Tuttavia, le specifiche per alcuni elementi dell'EFA considerano l'impatto e/o contribuiscono a migliorare la gestione dell'acqua, ad esempio le fasce tampone, le colture intercalari e le colture che fissano l'azoto, il divieto dell'uso di pesticidi sui terreni incolti e sulle aree EFA produttive. Ulteriori impatti sono legati alla conservazione dei prati permanenti o agli effetti positivi derivanti da una maggiore diversità delle colture.

Le regole del greening non si applicano agli agricoltori che hanno optato per il regime per i piccoli agricoltori (2,1% della SAU nel 2019), per motivi amministrativi e di proporzionalità. Gli agricoltori biologici ricevono automaticamente il pagamento del greening, poiché si ritiene che apportino benefici ambientali per la natura del loro lavoro.

³⁸ Regolamento (EC) No 1107/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 riguardante l'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive 79/117/CEE e 91/414/CEE del Consiglio, GU L 309 del 24.11.2009, pagg. 1-50.



Diversificazione delle colture

Nel 2019, il 74% della superficie coltivabile dell'UE rientrava nell'obbligo di diversificazione delle colture (77,7 milioni di ettari). Tra le aziende agricole che hanno applicato la diversificazione delle colture, l'87% dei seminativi era soggetto all'obbligo di avere almeno tre colture e il restante 13% all'obbligo di avere almeno due colture, anche se le cifre variano a livello di Stati membri, a seconda della dimensione media dei seminativi delle aziende agricole. Mentre 6 Stati membri (Bulgaria, Estonia, Francia, Lettonia, Slovacchia, Regno Unito) avevano il 95% o più dei terreni coltivabili con l'obbligo di tre colture, 3 Stati membri avevano circa la metà (Slovenia, Finlandia) o più (Grecia) dei loro terreni coltivabili con due colture. Nel caso di Malta, le aziende agricole avevano solo l'obbligo di due colture.

Prati permanenti

Nel 2019 sono stati dichiarati 51,7 milioni di ettari di prato permanente nell'ambito del regime di pagamento diretto e tale superficie soggetta all'obbligo di inverdimento è stata di 46,7 milioni di ettari. I dati relativi al rapporto di inverdimento non includono le aree esenti del regime per i piccoli agricoltori e i produttori biologici.

La quota complessiva di prati permanenti nelle aree agricole sottoposte a greening è stata del 31,6% nel 2019, con un range che va dal 2,4% di Cipro (2019) all'89,9% dell'Irlanda (2018). Il meccanismo di riconversione è stato attivato quattro volte in due Stati membri (Cipro: 2015 e 2016, Estonia: 2016 e 2018) per invertire un calo di oltre il 5% del rapporto annuale rispetto al rapporto di riferimento del 2015.

Prati permanenti sensibili dal punto di vista ambientale (ESPG)

La designazione ESPG dà diritto a una protezione più rigorosa delle parcelle erbose al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalle direttive Natura 2000. Nel 2019, su 16,6 milioni di ettari di prati permanenti nelle aree Natura 2000, 9,3 milioni di ettari (56%) sono stati designati come ESPG e 5,7 milioni di ettari (34%) dichiarati dagli agricoltori. Ciò si traduce nel 17% di tutti i prati permanenti dell'UE designati come ESPG (dallo 0,2% in Portogallo a poco più del 57% a Cipro).

Queste cifre riflettono le differenze nella delimitazione/selezione delle aree Natura 2000 durante l'attuazione delle direttive Natura e Uccelli e le differenze nelle decisioni degli Stati membri di designare i prati permanenti all'interno delle aree Natura. Otto Stati membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Slovacchia, Finlandia e Svezia) hanno designato tutti i prati permanenti all'interno di Natura 2000 come ESPG, mentre altri ne hanno designato solo una parte. La percentuale più bassa di prati permanenti nelle aree Natura 2000 designate come ESPG nel 2019 è stata registrata in Portogallo (1,3%) e in Irlanda (4,0%). L'ESPG dichiarato dagli agricoltori variava dallo 0,1% dei prati permanenti in Natura 2000 in Portogallo e dal 2% in Austria al 100% in Grecia e in Svezia.

Quattro Stati membri (Belgio, Repubblica Ceca, Italia e Lettonia) designano come ESPG anche i prati permanenti al di fuori delle aree Natura 2000, aggiungendo protezione a un ulteriore 0,6% di tutti i prati permanenti dell'UE.

Obbligo di area di interesse ecologico (EFA)

La selezione delle aree e delle caratteristiche delle EFA variava da uno Stato membro all'altro: alcuni aprivano l'intera gamma di tipi di EFA, altri solo una gamma ristretta. Un cambiamento importante a partire dal 2018 è stato apportato dalle modifiche al regolamento Omnibus³⁹, con l'aggiunta di tre tipi di EFA e l'aumento dei fattori di ponderazione per le colture azotofissatrici e i boschi cedui a rotazione breve. Un ulteriore

³⁹ Regolamento (EU) No 2017/2393; O.J. L 350, 29.12.2017, pagg. 15-49.



cambiamento importante è derivato anche dalle modifiche alla legislazione delegata, che ha ristrutturato i tipi di EFA di alcuni elementi del paesaggio e ha vietato l'uso di prodotti fitosanitari sui terreni incolti e sui tipi di EFA produttivi. Nel 2019, 9,5 milioni di ettari sono stati dichiarati aree EFA, pari al 13,7% dei terreni coltivabili soggetti a obbligo.

Tabella 2 - Aree sottoposte a EFA prima dell'applicazione dei fattori di ponderazione⁴⁰ (arrotondamento alle migliaia) *

	Terreni a maggese (anche melliferi)	Elementi di paesaggio	Fasce tampone	Aree di rimboscimento, agrosilvicoltura	Colture intercalari	Colture azotofissatrici	Totale
2015	2.508.000	160.000	96.000	74.000	3.952.000	3.774.000	10.561.000
Quota su tot EFA	24%	1,50%	1%	1%	37%	36%	100%
2019	1.851.000	182.000	96.000	38.000	5.171.000	2.208.000	9.542.000
Quota su tot EFA	19%	1,90%	1%	0,40%	54%	23%	100%

*Struttura successiva alle modifiche introdotte dal regolamento Omnibus e dalla legislazione delegata del 2017

In termini di adozione da parte degli agricoltori, i tipi di EFA più frequentemente dichiarati sono stati quelli legati alle EFA produttive o potenzialmente produttive: colture azotofissatrici, colture intercalari e terreni incolti. Nel 2019 le superfici coltivate a colture intercalari rappresentavano poco più della metà e quelle a colture azotofissatrici poco meno di un quarto di tutte. La quota di terreni incolti era un quinto di tutte le aree EFA. Le tipologie di EFA più preziose per l'ambiente (per esempio gli elementi paesaggistici) rappresentano meno del 2% della superficie EFA, mentre la tipologia di EFA che fornisce i minori benefici per la biodiversità, le colture azotofissatrici, è una delle tipologie scelte frequentemente (rappresenta il 23% della superficie).

L'analisi della composizione delle EFA negli Stati membri nel 2020 ha rivelato i seguenti modelli:

- 5 Stati membri avevano almeno il 50% di terreni incolti, di cui 2 con più del 75%;
- 10 Stati membri avevano almeno il 50% di colture intercalari, di cui 4 con più del 75%;
- complessivamente, 15 Stati membri avevano più dell'80% delle EFA dedicate a colture azotofissatrici o a colture intercalari;
- In 6 Stati membri, gli elementi del paesaggio, le fasce tampone e le altre aree connesse alla silvicoltura rappresentavano più del 3% di tutte le EFA.

Dopo l'applicazione dei fattori di ponderazione, le colture che fissano l'azoto e le colture intercalari rappresentano oltre la metà del totale delle EFA nel 2019, rappresentando il 6-7% della superficie coltivabile soggetta all'obbligo e contribuendo al superamento del 5% richiesto a livello aziendale.

Tabella 3 - Aree sottoposte a EFA dopo l'applicazione dei fattori di ponderazione (arrotondamento alle migliaia) *

	Terreni a maggese (anche melliferi)	Elementi di paesaggio	Fasce tampone	Aree di rimboscimento, agrosilvicoltura	Colture intercalari	Colture azotofissatrici	Totale
2015	2.508.000	323.000	128.000	58.000	1.186.000	2.642.000	6.842.000

⁴⁰ Le EFA sono calcolate con fattori di ponderazione che tengono conto delle caratteristiche di ciascun'area e della relativa importanza per la biodiversità. I fattori di ponderazione vanno dallo 0,3 (ad esempio per le colture intercalari) e 0,7 (colture che fissano l'azoto) a 2 (siepi).



Quota su tot EFA	37%	4,7%	2%	1%	17%	39%	100%
2019	1.864.000	425.000	212.000	29.000	1.552.000	2.208.000	6.287.000
Quota su tot EFA	30%	6,8%	3%	0,50%	25%	35%	100%

*Struttura successiva alle modifiche introdotte dal regolamento Omnibus e dalla legislazione delegata del 2017

Fonte: Direttorato Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale

Misure di Sviluppo rurale

La politica di sviluppo rurale della PAC viene attuata nell'arco di sette anni attraverso programmi di sviluppo rurale (PSR) elaborati dalle autorità di gestione nazionali o regionali. Nei 28 Stati membri vengono attuati in totale 118 PSR, con un finanziamento di 99,6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. Se si aggiunge il cofinanziamento da parte di risorse nazionali, regionali e private, la politica di sviluppo rurale della PAC dispone di un finanziamento totale di 161 miliardi di euro.

A livello di UE, nel periodo 2014-2020, gli Stati membri hanno destinato il 46% (quasi 69 miliardi di euro) dei loro bilanci per lo sviluppo rurale al ripristino, alla conservazione e alla valorizzazione degli ecosistemi (priorità 4) e oltre il 5% (9 miliardi di euro) a un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e resiliente al clima (priorità 5). Il tutto per un totale di quasi 77 miliardi di euro, ovvero il 51% di tutti i finanziamenti per lo sviluppo rurale spesi dagli Stati membri⁴¹. Alla fine di settembre 2020, l'UE-28 aveva eseguito il 76% della spesa pubblica programmata nell'ambito della priorità 4 e il 46% nell'ambito della priorità 5.

Nell'ambito della priorità 4, il sostegno all'ANC (M13) ha rappresentato il 35% di tutta la spesa, le AECM (M10) un altro 35%, l'agricoltura biologica il 17% e le misure forestali il 5%. Nell'ambito della priorità 5, le misure principali sono gli investimenti fisici (M4) con il 50%, le misure forestali (M8) con il 26% e le AECM con il 12% degli stanziamenti totali.

Questa spesa per la gestione agroambientale e l'agricoltura biologica ha portato a coprire più di 40 milioni di ettari per la gestione agroambientale e l'agricoltura biologica (23% della SAU), con una serie di pratiche diverse attuate per affrontare l'impatto ambientale della PAC.

Tabella 4 - Esempi di pratiche che riguardano le risorse naturali sostenute nell'ambito del PSR

Conservazione dei prati	Conservazione degli elementi del paesaggio	Diversificazione e rotazione delle colture
Agricoltura biologica	Densità massima di bestiame	Altre limitazioni nell'uso dei pesticidi
Colture intermedie/colture di copertura/colture intercalari	Fasce tampone lungo i corpi idrici superficiali	Protezione dall'erosione sulle colture permanenti

Fonte: Direttorato Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale

Altre misure

Lo scambio di conoscenze svolge un ruolo fondamentale nell'aiutare gli agricoltori e le comunità rurali ad affrontare le sfide delle risorse naturali, principalmente attraverso il trasferimento di conoscenze e le azioni di informazione (M1), i servizi di consulenza (M2) e la cooperazione (M16).

⁴¹ Per una panoramica completa dei fatti chiave e dei numeri relativi alla priorità 4, visitare il sito [PowerPoint Presentation \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/europeaid/powerpoint-presentation)



Attualmente, tutti i Paesi dell'UE devono disporre di un sistema di consulenza aziendale (FAS). Il FAS aiuta gli agricoltori a comprendere meglio le norme UE in materia di ambiente, salute pubblica e animale, benessere degli animali e buone condizioni agronomiche e ambientali. Il FAS in sé non è uno strumento (in pratica può essere un *helpdesk* telefonico o un sito web con informazioni importanti) e non fornisce finanziamenti. Diversi Stati membri e regioni forniscono il sostegno del FEASR (M2-Servizi di consulenza) per facilitare l'attuazione del FAS (Belgio-Fiandre, Estonia, Italia, Lituania, Malta, Portogallo, Slovacchia e Regno Unito-Scotia).

Il Partenariato europeo per l'innovazione per la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura (EIP-AGRI) è stato istituito per incoraggiare l'innovazione in agricoltura e nelle comunità rurali. Grazie a soluzioni innovative create attraverso l'interazione di un insieme di attori competenti, compresi gli utenti finali dei risultati, il PEI accelera l'innovazione. Degli oltre 3.000 progetti previsti per il periodo 2014-2020, più di 2.000 erano già conclusi o in corso alla fine del 2021, e sono previsti ulteriori bandi.

I progetti dei gruppi operativi del PEI seguono il modello dell'innovazione interattiva⁴² e il 65% di essi si occupa di questioni ambientali-climatiche, di cui il 42% di biodiversità, suolo e acqua e un altro 10% di gestione del paesaggio. Intorno ai partner multisettoriali del gruppo operativo, altri soggetti possono partecipare alle attività del progetto con un apprendimento peer-to-peer.

Alcuni Stati membri hanno iniziato a utilizzare i gruppi operativi come banco di prova per la preparazione di misure agroambientali, con grande successo. Funziona come una promozione precoce di una misura pronta per l'uso e - cosa più importante - crea co-proprietà e fiducia nella misura per i futuri beneficiari.

L'inclusione di consulenti nei progetti dei gruppi operativi rafforza il sistema di conoscenza e innovazione agricola (AKIS) aiutando a creare e attuare progetti innovativi. L'inclusione e la formazione ambientale di consulenti imparziali e fidati all'interno dell'AKIS dovrebbe avere un impatto importante sul comportamento ambientale degli agricoltori.

Metodologia adottata per la valutazione

La presente valutazione si basa principalmente sugli studi di supporto alla valutazione esterna su biodiversità, suolo e acqua e sulle risposte alla relativa consultazione pubblica condotta nel 2020 dalla Commissione Europea. Si basa inoltre sulle valutazioni relative ai pagamenti per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, sulle misure forestali nell'ambito dello sviluppo rurale e sull'impatto della PAC sui cambiamenti climatici e sulle emissioni di gas serra. Si basa inoltre anche su analisi aggiuntive e dati complementari provenienti da varie fonti, tra cui pubblicazioni del Parlamento europeo e della Corte dei conti europea.

Breve descrizione della metodologia

L'approccio metodologico combina analisi teorica ed empirica e include una varietà di metodi quantitativi e qualitativi per affrontare la complessità e l'ampia gamma di argomenti oggetto della valutazione.

⁴² Collaborazione tra vari attori per utilizzare al meglio tipi di conoscenze complementari (scientifiche, pratiche, organizzative, ecc.) in vista della co-creazione e della rapida diffusione di soluzioni/opportunità pronte per essere attuate nella pratica. Questo modello di innovazione crea una co-proprietà da parte degli agricoltori, e quindi risulta più facile da adottare e da diffondere rispetto a qualsiasi altro progetto di innovazione.



Il punto di partenza degli studi esterni sulla biodiversità, il suolo e l'acqua è stato lo sviluppo della logica di intervento per gli strumenti e le misure della PAC, al fine di identificare i loro potenziali impatti diretti e indiretti sui tre temi.

Gli strumenti e i metodi di valutazione hanno incluso, ma non si sono limitati a: ricerca documentale, analisi della letteratura, analisi dei dati statistici, indagini su casi di studio e interviste con le parti interessate nell'ambito dei tre studi, consultazione pubblica, ecc. I dati raccolti sono stati analizzati con metodi quantitativi e qualitativi.

Le banche dati utilizzate nello studio di valutazione comprendono: le relazioni annuali di attuazione del FEASR (AIR), il *Clearance Audit Trail System* (CATS), gli indicatori del Quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV), il Centro europeo di dati sul suolo (ESDAC), gli indicatori agroambientali di Eurostat (AEI), la Rete di informazione contabile agricola (RICA), l'Indagine sulla struttura delle aziende agricole (FSS), l'Indagine sull'uso e la copertura del suolo (LUCAS), il Sistema di informazione sulle acque per l'Europa (WISE), ecc. Gli indicatori utilizzati sono stati, tra gli altri, gli indicatori di contesto, di output, di risultato e di obiettivo del QCMV per la biodiversità, il suolo, l'acqua e l'ambiente in generale, lo *Streamlining European Biodiversity* (SEBI per la biodiversità), gli indicatori della Gestione forestale sostenibile (SFM), il WISE, ecc.

I casi studio analizzati nelle indagini a supporto della valutazione forniscono una visione dell'attuazione e degli effetti degli strumenti e delle misure, coprendo il più possibile la varietà dei contesti dell'UE. I casi studio sono stati selezionati in modo tale da coprire in modo efficiente e chiaro le questioni relative all'acqua, al suolo e alla biodiversità, rappresentando la diversità degli scenari dell'UE. I casi di studio hanno incluso, ma non si sono limitati a: consultazioni degli stakeholder attraverso interviste semi-strutturate, ricerche documentali, incluse revisioni della letteratura, raccolta di dati statistici a livello nazionale, regionale e locale e interviste complementari. Inoltre, tra il 9 luglio e il 22 ottobre 2020 è stata condotta una consultazione pubblica sulla piattaforma EU Survey della Commissione europea, raccogliendo 183 risposte da 25 Stati membri⁴³ e Israele.

Limitazioni e solidità dei risultati

La valutazione è soggetta a una serie di limitazioni che incidono sull'analisi e sulla sua solidità. Nonostante l'accurata selezione dei casi di studio che potessero restituire in maniera efficace la varietà delle situazioni nell'UE, questi, comunque, non costituiscono un campione pienamente rappresentativo. Ciò può essere spiegato dalle grandi differenze territoriali in termini di risorse naturali e dall'elevata variabilità delle scelte di attuazione degli Stati membri per quanto riguarda gli strumenti della PAC e le misure relative alle risorse naturali.

I processi che coinvolgono le risorse naturali sono fenomeni a lungo termine, le cui tendenze non possono essere osservate sulla breve scala temporale del periodo di programmazione della PAC, che ha una disponibilità limitata di dati rilevanti. Inoltre, una valutazione forense dell'impatto della PAC sulla biodiversità, sul suolo e sull'acqua è difficile quando altri fattori agiscono in parallelo, tra cui l'aumento della popolazione e l'espansione urbana, lo sviluppo economico, l'inquinamento, le specie invasive e i cambiamenti climatici.

⁴³ Compreso il Regno Unito, che è stato considerato uno Stato membro ai fini della consultazione. Non sono pervenuti contributi da Croazia, Malta e Lituania.



Oltre a questo, non sono presi sufficientemente in considerazione gli effetti di altre politiche comunitarie e/o nazionali e gli effetti indiretti di altri strumenti e misure della PAC non progettati e attuati per affrontare la gestione sostenibile delle risorse naturali

A un altro livello, la selezione delle colture e delle varietà vegetali è influenzata dalla domanda e dalla variabilità delle condizioni climatiche, fattori non considerati in questa analisi.

I dati non sono sempre disponibili per quantificare gli effetti delle misure e degli strumenti della PAC, a causa di discrepanze nel periodo di tempo o nella scala geografica da considerare. Ciò compromette seriamente la capacità di stabilire e identificare i risultati dell'impatto netto delle politiche della PAC e di stabilire con precisione controfattuali reali per qualsiasi periodo di tempo studiato.

Nonostante l'ampio monitoraggio della PAC e la raccolta di dati presso le aziende agricole dell'UE, i database disponibili presentano dei limiti per la valutazione degli effetti quantitativi della PAC sulle risorse naturali a livello aziendale o locale.

Inoltre, dato che tutti gli studi di valutazione sulle risorse naturali utilizzano in qualche misura la banca dati della RICA, ciò comporta diversi limiti che possono influire sulla possibilità di eseguire un'analisi statistica completa e di monitorare gli impatti ambientali:

- Il campione varia nel tempo per evitare una distorsione verso le aziende agricole più performanti; questo limita la possibilità di seguire i cambiamenti nella gestione delle aziende agricole nel tempo.
- I dati della RICA non consentono di distinguere i beneficiari di ciascuna misura di sviluppo rurale.
- La RICA include un numero limitato di indicatori ambientali.
- Non sono stati analizzati campioni con meno di 15 aziende agricole, in conformità alle norme sulla protezione dei dati RICA e per garantire la rappresentatività; tuttavia, questo ha limitato l'analisi di gruppi di aziende molto mirati. Di conseguenza, nell'analisi alcuni tipi di aziende e di pratiche agricole sono sovra rappresentati.

I dati aggregati sulla produzione nell'ambito del ripristino, della conservazione e della valorizzazione degli ecosistemi (priorità 4) per lo sviluppo rurale rendono impossibile registrare il bilancio e le operazioni dettagliate per singola pratica agricola. Pertanto, non è possibile distinguere i loro effetti ambientali.

Sono state fornite poche informazioni riguardo all'impatto sulla produttività del suolo, data la definizione poco chiara di "produttività del suolo", che può riguardare sia la fertilità del suolo che le rese. L'impatto concreto delle misure e degli strumenti della PAC sulla fertilità del suolo può essere osservato solo a lungo termine. Sebbene i rapporti di attuazione della Direttiva Quadro sulle Acque contengano informazioni da parte degli Stati membri sulla modifica dei corpi idrici e sulle principali pressioni, queste informazioni sono disponibili solo per grandi aree (corrispondenti ai bacini idrici), e quindi limitano l'analisi dell'uso dell'acqua a livelli inferiori (disaggregati).

Nel corso degli studi di valutazione, gli approcci metodologici sono stati rivisti e adattati, se necessario, per garantire un'analisi adeguata dei dati disponibili. Inoltre, laddove possibile, le informazioni sono state triangolate tra più fonti, riconoscendo la natura parziale delle informazioni disponibili.

Tuttavia, ampliando il quadro analitico con fonti complementari, la valutazione fornisce una stima completa dell'impatto degli strumenti e delle misure pertinenti della PAC sulla gestione sostenibile delle risorse naturali, fornendo utili esempi di casi di studio sulle buone pratiche e un'analisi qualitativa informata, che porta a conclusioni utili.



Analisi

La valutazione dell'efficacia degli strumenti e delle misure della PAC nell'affrontare gli obiettivi relativi ad acqua, biodiversità e suolo si basa sugli studi di supporto alla politica agricola e sulle risposte alla consultazione pubblica. Dati aggiornati, analisi e risultati di altre fonti, come indicato, hanno integrato queste informazioni.

Scelte attuative che hanno un forte impatto sui risultati

La PAC offre agli Stati membri una certa flessibilità nella messa a punto della condizionalità e nel tipo di misure adottate. Gli Stati membri hanno anche una certa libertà per quanto riguarda il bilancio assegnato a queste misure nell'ambito del secondo pilastro. In linea di massima, le scelte di attuazione fatte dagli Stati membri indicano che l'ambiente non era la loro priorità principale. Le loro scelte sono state invece guidate principalmente da fattori socioeconomici, finanziari e amministrativi, il che ha limitato il potenziale della PAC nell'affrontare la gestione sostenibile delle risorse naturali; dall'altra parte, tali scelte sono state condizionate anche dell'esperienza nell'attuazione della PAC nel periodo 2007-2013.

Per quanto riguarda gli strumenti e le misure che hanno scelto di attuare per affrontare la gestione sostenibile delle risorse naturali, hanno avuto bisogno di un approccio specifico adatto alle condizioni locali, data la diversità delle condizioni ambientali e delle sfide tra gli Stati membri e le regioni.

Sulla base degli Stati membri selezionati per i casi studio nell'indagine sulla biodiversità, risulta che le priorità identificate da questi nei loro documenti di pianificazione strategica per la biodiversità sono relativamente ben allineate e si riflettono nei loro piani di sviluppo rurale. Tuttavia, nell'attuazione della PAC, gli Stati membri hanno scelto strumenti e misure non ben allineati con queste priorità, visto che non hanno utilizzato l'intera gamma di misure della PAC adatte a soddisfare queste priorità. In particolare, l'analisi delle scelte di attuazione a livello locale nelle aree oggetto dello studio sul suolo rivela che gli Stati membri e le autorità di gestione hanno fatto scelte di attuazione che non erano allineate in modo uniforme con le minacce per il suolo a livello locale.

Nelle decisioni degli Stati membri, alla qualità del suolo è stata attribuita un'importanza minore rispetto ad altre problematiche ambientali (ad esempio, la biodiversità e l'acqua, che beneficiano di obiettivi vincolanti dell'UE e di una legislazione o di servizi dedicati). Ciò è dovuto all'assenza di una direttiva specifica sul suolo e alla mancanza di definizioni, obiettivi e soglie comuni nell'UE.

Il coinvolgimento delle autorità idriche nel processo di progettazione dei PSR, in particolare attraverso il cofinanziamento di misure di sviluppo rurale, ha svolto un ruolo significativo nell'attuazione di misure a sostegno di pratiche utili alla gestione sostenibile dell'acqua. L'esistenza di una legislazione europea in materia di acque, che include obiettivi giuridicamente vincolanti, può aver contribuito a questa definizione delle priorità.

Obiettivi ambientali e PAC

Efficacia degli strumenti e delle misure della PAC che contribuiscono alla gestione sostenibile delle risorse naturali

La PAC mira a fornire una "protezione di base" estesa, con l'84% della superficie agricola utilizzata (SAU) dell'UE soggetta a condizionalità obbligatoria, con obblighi di greening che forniscono una protezione ambientale aggiuntiva che copre l'80% della SAU, con impegni volontari nell'ambito del secondo pilastro che



aggiungono disposizioni ambientali più mirate sul 15% della SAU per i pagamenti agro-climatico ambientali (M10) e il 5% a sostegno dell'agricoltura biologica (M11). La superficie soggetta a impegni di gestione sostenibile è aumentata nel corso del periodo di valutazione.

I terreni agricoli soggetti a condizionalità riguardavano 151 milioni di ettari nel 2019. La superficie agricola dichiarata dagli agricoltori che applicano almeno un obbligo di greening ammontava a 142,3 milioni di ettari nel 2019. La superficie sostenuta nell'ambito del pagamento per gli impegni agro-climatico-ambientali (M10) copriva 26,7 milioni di ettari nel 2019, mentre la superficie sostenuta nell'ambito del pagamento per l'agricoltura biologica (M11) è aumentata a 9,4 milioni di ettari nel 2019 (mentre la spesa pubblica totale nell'ambito della M11 è raddoppiata, passando da 938,8 milioni di euro nel 2015 a oltre 2 miliardi di euro nel 2019). Il sostegno della PAC per la conversione e il mantenimento dell'agricoltura biologica ha riguardato 14,3 milioni di ettari nel 2019 (+28% rispetto al 2015).

Condizionalità

La condizionalità mira a garantire che i beneficiari della PAC attuino gli standard e i requisiti di base obbligatori, sanzionando la non conformità. In quanto tale, la condizionalità è considerata uno strumento efficace per influenzare l'uso elementare del suolo e le pratiche di gestione delle colture e del bestiame benefiche per le risorse naturali, ad esempio attraverso la creazione e il mantenimento di fasce tampone, lo smaltimento appropriato di sostanze pericolose, l'uso di colture intercalari e di copertura, ecc.

I dati suggeriscono che il tasso di conformità degli agricoltori alle BCAA varia solo marginalmente rispetto alle condizioni specifiche. Tuttavia, si stima che sia elevato, dato che solo l'1-2% degli agricoltori è risultato non conforme. Aumentando il numero di agricoltori sottoposti a misure orizzontali, si diffondono maggiormente le pratiche elementari che promuovono la gestione sostenibile e l'uso sostenibile del suolo, stabilendo così una base normativa e ambientale nell'UE.

Misura agro-climatico-ambientale - AECM (M10)

Nel 2018, il 14% della superficie agricola utilizzata nell'UE ha ricevuto un sostegno AECM. Nel periodo 2015-2018, 12-15 milioni di ettari sono stati interessati dal sostegno AECM per il mantenimento di sistemi di seminativi e pascoli ad alto valore naturale, l'introduzione di pratiche di pascolo estensivo, la conversione di seminativi in pascoli e la creazione e il mantenimento di elementi ecologici (ad esempio, margini dei campi, aree tampone, fasce fiorite, siepi, alberi).

La gestione di fertilizzanti e pesticidi ha interessato circa 6-9 milioni di ettari e le pratiche colturali (copertura del suolo, aratura, ecc.) circa 3-5 milioni di ettari. Le aree sostenute per le pratiche di gestione agricola (gestione del letame, rotazione delle colture, ecc.) sono cresciute costantemente da 2 a 5 milioni di ettari tra il 2015 e il 2018.

I risultati degli studi di supporto alla valutazione concordano sul fatto che le AECM promuovono pratiche benefiche per le risorse naturali. Le AECM si rivolgono a tutte e tre le aree di interesse della priorità 4 - biodiversità, acqua e suolo - a seconda delle esigenze individuate nei singoli PSR.

Nel periodo 2014-2020, le principali pratiche agricole benefiche per le risorse naturali sostenute dalle AECM e applicate dagli Stati membri riguardano la limitazione della densità del bestiame (e del pascolo), la conservazione dei pascoli, l'assenza o la riduzione dell'uso di pesticidi, la diversificazione e la rotazione delle colture, l'inerbimento e restrizioni al taglio dell'erba, gestione dei nutrienti, colture di copertura e conservazione degli elementi del paesaggio. Il cambiamento maggiore rispetto al periodo di programmazione precedente (2007-2013) riguarda la riduzione della quota di aree sostenute nell'ambito della conservazione dei pascoli (-20 punti percentuali), della densità massima di bestiame (-17%), dell'apporto massimo di



fertilizzanti minerali e di azoto (-16 punti percentuali ciascuno), nonché l'aumento delle aree sostenute nell'ambito dell'agricoltura biologica (+13 punti percentuali), delle restrizioni al taglio dell'erba e dell'uso di pesticidi (+11 punti percentuali ciascuno).

L'allevamento estensivo, le fasce tampone, le colture intercalari e di copertura e la gestione dei residui colturali sono utili per la qualità dell'acqua e la gestione quantitativa. Tuttavia, i piani di gestione dei nutrienti sono utili solo per la qualità dell'acqua. La diversificazione e la rotazione delle colture sono utili per la gestione del suolo. Le AECM sono utilizzate anche per sostenere gli habitat degli impollinatori selvatici, per mantenere gli habitat seminaturali esistenti e le caratteristiche del paesaggio e per creare nuovi habitat.

Agricoltura biologica (M11)

La superficie biologica dell'UE è aumentata in modo significativo tra il 2015 e il 2019, con un incremento di oltre il 75% della superficie sostenuta dall'agricoltura biologica, e ha raggiunto una quota del 5% della SAU nel 2019. La superficie dei terreni agricoli per i quali è prevista la conversione o il mantenimento dell'agricoltura biologica (sotto impegno) varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, passando da meno dell'1% in tre Stati membri (Bulgaria, Malta, Romania) a più del 10% in otto (Cechia, Danimarca, Estonia, Italia, Cipro, Finlandia, Svezia) e oltre il 25% in Austria.

Gli intervistati negli Stati membri dei casi studio nell'ambito delle varie indagini di supporto alla valutazione concordano sul fatto che il supporto all'agricoltura biologica abbia contribuito in modo significativo allo sviluppo di questo settore e quindi a un cambiamento nelle pratiche di gestione. Questo sostegno ha avuto un impatto positivo sulla qualità dell'acqua sia direttamente (ad esempio, senza l'uso di pesticidi sintetici), che, in parte, indirettamente ed è stato utile anche per la gestione quantitativa (ad esempio, diversificazione delle colture, maggiore copertura del suolo, ecc.). L'agricoltura biologica contribuisce allo sviluppo del controllo biologico dei parassiti e dell'agricoltura di precisione, riducendo così l'uso di fertilizzanti e pesticidi (Germania, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Austria, Romania, Finlandia), e contribuisce anche alla conservazione o all'incorporazione nel suolo della sostanza organica dei residui delle colture (Croazia, Italia, Austria, Polonia, Romania, Finlandia). La misura fornisce anche benefici misurabili per la biodiversità, in particolare nei paesaggi coltivati in modo più intensivo e soprattutto in relazione a specie relativamente comuni e generaliste.

Nel complesso, gli studi rilevano che la misura ha impatti positivi sulla qualità dell'acqua e del suolo, promuovendo la riduzione degli input (fertilizzanti, pesticidi) applicati sui terreni rispetto all'agricoltura convenzionale e promuovendo pratiche per preservare la struttura del suolo e la materia organica nel suolo. Ciò ha, a sua volta, un impatto positivo sulla riduzione dell'erosione, del ruscellamento e della lisciviazione (attraverso una gestione sostenibile)⁴⁴.

Indennità per Natura 2000 e Direttiva quadro sulle acque (M12)

Un numero limitato di Stati membri valutati nei casi studio delle indagini di supporto alla valutazione (Germania, Spagna, Italia, Austria) ha utilizzato questa misura, che solo in Germania ha avuto un effetto positivo significativo sulle pratiche relative alla protezione delle acque. La sintesi della valutazione dell'AIR rafforzata contiene prove complementari, secondo le quali la misura contribuisce in modo significativo alla conservazione e al sequestro del carbonio in alcuni Stati membri. I benefici per la biodiversità sono come risultato indiretto del fatto che le norme e i piani di gestione sono più ambiziosi dal punto di vista ambientale di quanto sarebbero stati senza la misura. In ogni caso, nonostante il suo potenziale, gli effetti reali della misura sono limitati a causa del suo basso livello di attuazione. Tuttavia, le aree sostenute con indennità

⁴⁴ Per una descrizione dettagliata dell'impatto dell'agricoltura biologica si rimanda al [Thuenen Report 65.pdf](#)



Natura 2000 e Direttiva quadro sulle acque (M12) sono aumentate da 1,1 milioni di ettari nel 2015 a 1,6 milioni di ettari (+55%) nel 2019. Nel complesso, le aree Natura 2000 (compresi i pascoli naturali) hanno rappresentato l'1% della SAU nel 2018 (stabile rispetto al 2011).

Pagamenti alle aree soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici - ANC (M13)

Circa il 96,6% delle spese, corrispondenti al 78,9% dei beneficiari sostenuti attraverso questa misura, sono state nominalmente destinate al ripristino, alla conservazione e alla valorizzazione degli ecosistemi (priorità 4) nel periodo 2015-2018. Tuttavia, i benefici per la gestione sostenibile delle risorse naturali sono difficili da stabilire, poiché la misura non è generalmente associata direttamente a requisiti di gestione specifici.

La Corte dei conti europea ha ritenuto che la maggior parte dei pagamenti per le ANC non sia legata a obiettivi ambientali e non sia più vantaggiosa per la biodiversità dei terreni agricoli rispetto al regime di pagamento di base. Tuttavia, se si può evitare l'abbandono delle terre (una delle principali minacce alla biodiversità e che ne determina la perdita), si può preservare la biodiversità locale specifica. I pagamenti ANC possono chiaramente aiutare a evitare l'abbandono delle terre e quindi contribuire agli obiettivi di biodiversità.

Come riconosciuto nello studio sul futuro del bestiame dell'UE⁴⁵, le praterie di montagna sono spesso caratterizzate da una maggiore biodiversità vegetale e animale rispetto alle formazioni boschive e arbustive di questi stessi paesaggi, e il pascolo tiene sotto controllo la copertura arbustiva. Lo studio ha rilevato che il bestiame, in particolare i ruminanti, può avere un impatto positivo sulla biodiversità e sul carbonio del suolo, perché consente di mantenere prati e siepi permanenti e di ottimizzare l'uso del letame. Pertanto, i pagamenti ANC hanno un chiaro impatto sulla biodiversità, perché mantengono il bestiame nelle aree montane.

Investimenti in beni materiali (M4)

Lo studio sull'acqua ha rilevato che la misura ha contribuito all'attuazione di pratiche sostenibili in materia di acqua, promuovendo nuove pratiche di gestione (ad esempio, la coltivazione minima del suolo, l'incorporazione nel suolo dei residui delle colture) o promuovendo investimenti nelle infrastrutture di irrigazione e di raccolta dell'acqua. Il risultato è stato che gli agricoltori hanno potuto investire in attrezzature specifiche per limitare l'inquinamento dell'acqua, ma anche per gestire meglio la quantità di acqua.

Lo studio ha rilevato che la misura ha influito positivamente sull'uso dell'acqua nelle pratiche di gestione delle colture e del bestiame. Ma ha avuto anche effetti negativi indiretti sulla qualità dell'acqua, dato che il sostegno al drenaggio artificiale (nei Paesi Bassi e in Polonia) ha contribuito al trasporto diretto di pesticidi e nitrati nelle acque di superficie. La misura può anche avere degli svantaggi sotto forma di investimenti che aumentano l'utilizzo di acqua (ad esempio, gli investimenti in sistemi di irrigazione più grandi portano a un aumento del prelievo di acqua). Di conseguenza, anche l'impatto della misura su altre risorse naturali è minimo, ma positivo, grazie all'effetto indiretto che la riduzione della desalinizzazione del suolo ha sul miglioramento della qualità dell'acqua.

Investimenti nello sviluppo delle aree forestali (M8) e nei servizi silvo-ambientali e climatici e nella conservazione delle foreste (M15)

Nonostante il potenziale delle foreste e dell'agroforestale abbia notevoli effetti positivi sulla gestione sostenibile delle risorse naturali, tra cui la prevenzione dell'erosione del suolo e la possibilità di trattenere l'acqua nel terreno, queste misure sono risultate meno efficaci a causa di una scarsa adozione e di

⁴⁵ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/farmers-and-farming/future-eu-livestock-how-contribute-sustainable-agricultural-sector_en



un'attenzione limitata alle misure che riguardano gli obiettivi della biodiversità (per lo più mirate alla protezione e al miglioramento dei servizi ecosistemici sociali e ambientali nelle foreste). Solo 2 dei 10 casi di studio sul suolo hanno dimostrato pratiche di gestione forestale sostenibili per il suolo (ad esempio, in Repubblica Ceca, il sostegno all'introduzione di specie supplementari nelle foreste con importanti funzioni antierosione). A livello UE, gli investimenti in aree forestali (M8) raggiungono il 2,5% della SAU e i servizi forestali (M15) lo 0,3%. Pertanto, le misure hanno avuto un impatto limitato sulla gestione del suolo.

Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione (M1) e servizi di consulenza per la gestione delle aziende agricole e di soccorso (M2)

I casi studio analizzati nell'ambito dello studio sull'acqua hanno rivelato che la sensibilizzazione degli agricoltori e la promozione di azioni di trasferimento delle conoscenze e di informazione sono aspetti importanti per raggiungere gli obiettivi relativi alla qualità e quantità dell'acqua. Tutti gli Stati membri dei casi studio hanno programmato azioni di trasferimento delle conoscenze e di informazione, anche se meno del 25% delle azioni sostenute e delle giornate di formazione hanno riguardato la priorità (4) e le aree di interesse (5D e 5E), e solo l'1,1% ha riguardato l'area di interesse 5A sulla quantità di acqua. Tuttavia, gli stakeholder degli studi di caso hanno affermato che, anche quando la formazione non si concentra sul risparmio idrico o sulla qualità dell'acqua, questi argomenti vengono spesso affrontati direttamente (ad esempio, durante la formazione sulle prestazioni economiche per limitare l'uso di input) o indirettamente (ad esempio, durante la formazione sulla lavorazione conservativa del suolo, poiché queste pratiche possono influire sul contenuto di carbonio organico del suolo con effetti sia sulla quantità che sulla quantità di acqua). Lo studio sul suolo ha rilevato che la misura ha avuto forti effetti sulla promozione di pratiche sostenibili per il suolo negli Stati membri in cui sono state attuate attività di gestione sostenibile del suolo.

Il sostegno ai servizi di consulenza è andato a beneficio del 5,5% degli agricoltori dell'UE. Poiché i servizi di consulenza stanno mostrando maggiore attenzione e competenza verso il tema della biodiversità, come il sostegno ai programmi AECM, hanno contribuito ad aumentare l'adozione e l'efficacia per migliorare lo stato di tutte le risorse naturali. Lo studio sull'acqua ha evidenziato effetti positivi su questa quando agli agricoltori è stato consigliato di utilizzare macchinari che limitano la compattazione del suolo, di impegnarsi nell'agricoltura di precisione e di gestire i fertilizzanti e pesticidi con attrezzature più efficienti, di applicare un piano di gestione dei nutrienti e di mantenere o creare fasce tampone (in Finlandia). In altri Stati membri, gli effetti sull'acqua sono stati limitati a causa dei ritardi nell'attuazione della misura (Spagna, Italia, Romania) o della sua complessità amministrativa (Francia, Germania). Lo studio sul suolo ha rivelato che gli effetti della misura sul suolo sono stati limitati a livello europeo e sono dipesi dal numero di Stati membri che hanno intrapreso progetti con la gestione del suolo come obiettivo principale. Laddove è stata attuata, la misura è stata considerata efficace nel contribuire ad affrontare le varie minacce per il suolo (ad esempio, erosione, compattazione, contenuto organico del suolo).

FAS - Sistema di consulenza aziendale

Secondo lo studio sull'acqua, il FAS ha contribuito efficacemente alla gestione sostenibile dell'acqua in metà degli Stati membri dello studio di caso (Spagna-Aragona, Croazia, Paesi Bassi, Austria e Polonia). In questi Stati membri (tranne la Polonia), il FAS si è concentrato sulle questioni relative alle risorse naturali, con potenziali effetti positivi sullo stato chimico dell'acqua e, in particolare, sullo stato quantitativo di questa. Il FAS ha anche reso gli agricoltori più consapevoli dei loro obblighi ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat. La consulenza agli agricoltori è fondamentale, soprattutto quando questi ultimi devono modificare in modo significativo le loro pratiche (ad esempio per adattarsi a nuove normative in materia di acqua, ai cambiamenti climatici o ai cambiamenti nella domanda della società).

Cooperazione (M16) e sostegno allo sviluppo locale LEADER (M19)



I casi studio nell'ambito dei lavori di supporto alla valutazione hanno rilevato solo pochi esempi di attuazione della misura di cooperazione. Questi esempi riguardavano progetti finalizzati a obiettivi idrici in Croazia, Paesi Bassi e Spagna (innovazione nell'irrigazione, prevenzione delle inondazioni e garanzia di una migliore qualità dell'acqua). In alcuni degli altri Stati membri dello studio di caso, è stato riscontrato che i progetti finalizzati ad altri obiettivi hanno effetti indiretti sulla gestione della qualità e delle quantità dell'acqua, ma non ci sono dati per quantificare il loro impatto sull'acqua. Nel complesso, mentre tutti gli Stati membri hanno utilizzato questa misura, meno dell'11% delle azioni ha riguardato la priorità pertinente (4) sul ripristino, la conservazione e la valorizzazione degli ecosistemi e le aree di intervento (5D sulla riduzione delle emissioni di protossido di azoto e metano dall'agricoltura e 5E sulla promozione della conservazione e del sequestro del carbonio nell'agricoltura e nella silvicoltura) e l'1% ha riguardato l'area di intervento 5A (aumento dell'efficienza nell'uso dell'acqua in agricoltura). Della cooperazione hanno beneficiato lo 0,1% degli agricoltori dell'UE.

La situazione è simile a quella del LEADER (M19), utilizzato in tre degli Stati membri dello studio di caso per promuovere progetti di gestione idrica (Austria, Romania e Finlandia).

Altre misure del primo Pilastro

Poiché i pagamenti diretti sostengono il reddito agricolo, possono contribuire a prevenire l'abbandono delle terre e quindi a mantenere attivi gli agricoltori, soprattutto quelli le cui aziende sono meno redditizie. Gli effetti dannosi dell'abbandono delle terre potrebbero minacciare il futuro degli habitat seminaturali. In condizioni specifiche e in determinate fasi del processo di abbandono, tuttavia, si potrebbero osservare risultati positivi per la biodiversità e gli habitat⁴⁶. Lo stesso studio riconosce l'impatto che il sostegno al reddito e alla competitività delle aziende agricole ha nel mitigare l'abbandono delle terre, pur evidenziando l'effetto negativo di un sostegno non mirato e che non specifica il livello di ambizione ambientale.

Fornendo il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base/regime di pagamento per superficie unica subordinato alla condizionalità, i pagamenti diretti contribuiscono indirettamente agli obiettivi in materia di risorse naturali perseguiti attraverso i CGO e le BCAA. Inoltre, l'assenza di pagamenti di base potrebbe portare all'abbandono di piccole aziende diversificate, soprattutto nei settori degli animali erbivori e nelle aree ANC, o alla conversione di queste aziende in seminativi, con effetti negativi sull'acqua e sul suolo (ad esempio, riduzione dei prati permanenti). Ciò è confermato dal rapporto *Scenar 2030 su Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020*, che ha valutato le implicazioni di uno scenario controfattuale "senza PAC" sull'uso del suolo e sull'ambiente (tra gli altri aspetti), dimostrando che senza la PAC, l'abbandono dei terreni, compresi i pascoli, sarebbe maggiore (con una riduzione del 6,9% della SAU e dell'8,8% della superficie a pascolo)⁴⁷.

È molto probabile che, senza i pagamenti della PAC e la relativa condizionalità obbligatoria, le considerazioni ambientali vengano trascurate a vantaggio degli obiettivi economici. Ad esempio, la presenza di alte densità di alberi o di altra vegetazione potrebbe incentivarne la rimozione, portando al danneggiamento e, in alcuni casi, alla perdita di habitat (in particolare di quelli previsti dalla Direttiva Habitat). Sebbene lo studio sulla biodiversità non abbia riscontrato prove recenti di tali situazioni, ha trovato esempi di degrado ambientale durante il periodo della PAC 2007-2013, quando aree di habitat seminaturali (molte delle quali sono habitat

⁴⁶ ÖIR GmbH, BAB, RegioGro, *Research for AGRI Committee - The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures*, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2020\)652238](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)652238)

⁴⁷ R. M'barek, J. Barreiro-Hurle, P. Boulanger, A. Caivano, P. Ciaian, H. Dudu, M. Espinosa, T. Fellmann, E. Ferrari, S. Gomez y Paloma, C. Gorrin Gonzalez, M. Himics, K. Louhichi, A. Perni, G. Philippidis, G. Salputra, P. Witzke, G. Genovese; *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020* (Summary report), EUR 28883 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017. [Scenar 2030 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://publications.ec.europa.eu/publication/scenar-2030-publications-office-of-the-eu).



ad alta diversità) sono state ritenute non ammissibili ai pagamenti diretti a causa della presenza di arbusti, cespugli e alberi. I casi di studio evidenziano che i criteri di ammissibilità dei terreni ai pagamenti diretti contribuiscono a impedire l'invasione della vegetazione seminaturale sui terreni agricoli o incoraggiare gli agricoltori a rimuovere gli elementi paesaggistici (Belgio-Vallonia, Spagna-Aragona). Questi effetti negativi sono dunque evitati se le aree sono ammissibili ai pagamenti diretti e quindi soggette alla condizionalità.

I pagamenti di base per la gestione sostenibile delle risorse naturali possono essere percepiti negativamente, in quanto sono concessi a tutte le aziende agricole, indipendentemente dal loro grado di utilizzo dei fattori di produzione. Tuttavia, disaccoppiando il sostegno dalla produzione e collegandolo al rispetto di pratiche ambientali e climatiche standard, i pagamenti di base non costituiscono un incentivo a produrre in modo più intensivo. Tra il 2013 e il 2017, la SAU gestita dalle aziende agricole ad alta intensità di input⁴⁸ per ettaro è rimasta stabile (36,3%), mentre la quota di terreni gestiti a media intensità di input (36,5%) è aumentata (+3,9 punti percentuali), a scapito dei terreni gestiti dalle aziende agricole a bassa intensità di input (27,2%). Nel 2016, il 21,7% della SAU nell'UE-28 era destinato al pascolo estensivo, con un calo di 7,7 punti percentuali rispetto al livello del 2013.

In questo periodo di programmazione, il livello dei pagamenti diretti per ettaro ricevuti dal 10% delle aziende agricole più intensive è diminuito del 7%, scendendo a 475 euro per ettaro nel 2016-2018, rispetto al livello precedente alla riforma del PAC nel periodo 2011-2013. Al contrario, è aumentato di quasi il 20% per il 10% degli agricoltori più estensivi dell'UE, raggiungendo i 149 euro per ettaro. Questo è principalmente il risultato della convergenza interna (cioè l'obbligo per gli Stati membri di ridurre le differenze nel livello dei pagamenti diretti per ettaro).

Il livello dei pagamenti diretti per ettaro rimane 3 volte superiore per il 10% delle aziende agricole più intensive rispetto al 10% di quelle più estensive. Tuttavia, i pagamenti diretti per lavoratore, pari a 1.900 euro, sono circa il 78% più bassi per gli agricoltori più intensivi⁴⁹ rispetto a quelli più estensivi (7.700 euro). Inoltre, i pagamenti diretti rappresentano il 6% del reddito del 10% delle aziende agricole più intensive, mentre rappresentano fino al 45% del reddito del 10% delle aziende agricole più estensive (raggiungendo il 61% se si tiene conto del sostegno alle aree soggette a vincoli naturali e dei pagamenti per gli impegni agroambientali).

Il sostegno accoppiato volontario è stato valutato come potenzialmente rilevante per mantenere alcuni tipi specifici di allevamento vantaggiosi per le risorse naturali, con effetti che variano a seconda delle scelte di attuazione degli Stati membri. Tuttavia, il sostegno accoppiato volontario può portare a una maggiore densità di unità di bestiame e aumentare la corrispondente pressione sulle risorse naturali, come la contaminazione delle acque da nitrati. È importante che gli Stati membri stabiliscano criteri di ammissibilità per evitare svantaggi sulle risorse naturali, ad esempio l'acqua. Per la maggior parte degli Stati membri mancano prove evidenti dell'impatto benefico sulla biodiversità, ma ci sono alcuni esempi positivi tratti da studi di caso; ad esempio nei Paesi Bassi la misura sostiene gli agricoltori che pascolano bovini o ovini su terreni naturali (ad esempio dune, brughiere e paludi salmastre) altrimenti non ammissibili ai pagamenti diretti, contribuendo così a prevenire l'abbandono e a mantenere gli habitat. La produzione zootecnica può avere un impatto

⁴⁸ L'intensità degli input agricoli è utilizzata come "proxy" dell'intensificazione dell'agricoltura, ovvero l'aumento dell'uso di input agricoli (fertilizzanti, pesticidi e mangimi) per ettaro di terreno. Le aziende agricole vengono classificate in categorie di intensità in base a una stima del volume di input per ettaro di SAU. Quindi, ogni azienda agricola viene classificata in base al suo livello medio di utilizzo di input per ettaro (alta intensità se > 300 euro costanti/ha, bassa intensità se <130 euro costanti/ha, altrimenti media intensità).

⁴⁹ Ciò è legato alle dimensioni fisiche medie inferiori del 10% di aziende agricole più intensive (10 ettari contro 62 ettari per il 10% di aziende agricole più estensive). Il 10% delle aziende agricole più intensive ha anche una maggiore intensità di manodopera, con una media di 2,5 equivalenti a tempo pieno per azienda rispetto a 1,2 per il 10% più estensivo.



positivo sulla biodiversità attraverso il mantenimento di prati e siepi permanenti e l'uso ottimizzato del letame⁵⁰.

I programmi operativi nell'ambito delle OCM contribuiscono agli obiettivi di gestione sostenibile delle risorse naturali sostenendo la produzione integrata, la produzione biologica, le azioni per la conservazione del suolo e quelle per la creazione o il mantenimento di habitat per la biodiversità o per la conservazione dei paesaggi. La spesa per queste azioni è per lo più diminuita dal 2014, ad eccezione della conservazione del suolo (+62% nel 2014-2017 rispetto al 2010-2013). Nello stesso periodo, la spesa per la produzione integrata è diminuita del 10%, quella per la produzione biologica del 54% e quella per gli habitat del 7%. Gli studi di caso per lo studio sull'acqua mostrano che alcuni Stati membri hanno determinato i criteri di ammissibilità per garantire che l'installazione e/o il miglioramento di qualsiasi sistema sostenuto nei programmi operativi per gli ortofrutticoli consenta una migliore gestione delle risorse idriche. Tuttavia, la diversità delle operazioni sostenute e la mancanza di informazioni impediscono una valutazione accurata della loro efficacia.

Principali conclusioni della valutazione

Lo scopo di questa valutazione era quello di valutare l'impatto degli strumenti e delle misure pertinenti della PAC sulla biodiversità, sul suolo e sull'acqua e la misura in cui gli strumenti politici della PAC 2014-2020 hanno contribuito a raggiungere l'obiettivo generale di una gestione sostenibile delle risorse naturali. Le misure oggetto dello studio di valutazione sono gli strumenti pertinenti stabiliti nei regolamenti di base della PAC 2014-2020, ossia i regolamenti sui pagamenti diretti, sullo sviluppo rurale, sull'organizzazione comune dei mercati e il regolamento orizzontale. L'ambito geografico è l'UE-28, compreso il Regno Unito.

Come già anticipato, la valutazione è limitata dalla mancanza di dati sufficienti e tempestivi, che limitano un'analisi quantitativa solida, dal periodo di osservazione molto breve che offre solo una visione ristretta dei processi ambientali più lenti e a lungo termine e dall'abbondanza di fattori esterni che influenzano le risorse naturali (ad esempio, l'espansione urbana, lo sviluppo economico, il cambiamento climatico).

Il semplice esame degli indicatori disponibili durante il breve periodo di osservazione non è sufficiente per trarre conclusioni significative. Un'ulteriore difficoltà nel giungere a un giudizio esaustivo e conclusivo sull'impatto degli strumenti e delle misure della PAC 2014-2020 sulla gestione sostenibile delle risorse naturali deriva dalla varietà delle scelte di attuazione operate dai singoli Stati membri.

La valutazione è particolarmente rilevante alla luce degli obiettivi delle strategie dell'UE sulla biodiversità e *Farm to fork*, che integrano il *Green Deal* europeo. L'accresciuta enfasi sugli obiettivi agroambientali, unita alla necessità di un sistema alimentare resiliente, sicuro e sostenibile che garantisca la sicurezza alimentare, si traduce nella richiesta di migliorare l'equilibrio tra agricoltura e natura. La gestione sostenibile delle risorse naturali rimane un obiettivo chiave della PAC.

Di seguito verranno sinteticamente presentate le conclusioni della valutazione su efficacia, efficienza, coerenza, rilevanza dei principali strumenti della PAC, in particolare delle misure agro-climatico ambientali e dell'agricoltura biologica (M10 ed M11) del secondo pilastro.

Efficacia

L'AECM (M10) e Natura 2000 (M12) sono le misure della PAC più efficaci nell'affrontare gli obiettivi della biodiversità; tuttavia, gli impatti dei regimi agro-climatico ambientali sono spesso limitati da budget poco

⁵⁰ Dr. J-L. Peyraud e Dr. M. MacLeod, 'Future of EU livestock: how to contribute to a sustainable agricultural sector', 2020.



consistenti e dall'adesione degli agricoltori, mentre la misura Natura 2000 è stata poco utilizzata dagli Stati membri (nonostante un aumento del 45,5% delle superfici sostenute nell'ambito della M12). L'agricoltura biologica (M11) apporta benefici alla biodiversità, in particolare quando si trova in paesaggi coltivati in modo più intensivo, in quanto contribuisce a pratiche che limitano la perdita di materia organica del suolo e promuove attività positive sulla biodiversità e sull'inquinamento del suolo attraverso restrizioni sul tipo di prodotti fitosanitari e fertilizzanti.

Per quanto riguarda gli strumenti e le misure della PAC relativi alle pratiche di gestione del suolo, le disposizioni sull'uso dei prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti sono molto importanti e riguardano una quota significativa dei terreni coltivabili dell'UE. Queste disposizioni comprendono la condizionalità, che sanziona i beneficiari che non rispettano le norme pertinenti e contribuisce a garantire il rispetto delle norme per l'applicazione di fertilizzanti animali al suolo nelle zone vulnerabili ai nitrati. Le disposizioni riguardano anche il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari sulle EFA e il sostegno all'agricoltura biologica. La PAC ha contribuito a cambiamenti duraturi nelle pratiche degli agricoltori, favorendo l'introduzione dell'uso di colture intercalari, di copertura e di colture che fissano l'azoto. La M11 contribuisce alle pratiche che limitano la perdita di materia organica del suolo e incoraggia attività positive per la biodiversità e l'inquinamento del suolo. La M10 ha sostenuto la riduzione della lavorazione del terreno sui seminativi, ma è stata limitata ad aree specifiche e, quindi, non ha portato a una copertura significativa a livello europeo. Anche il mantenimento dei residui colturali, la concimazione e l'applicazione di compost hanno avuto effetti limitati.

Gli strumenti e le misure della PAC più rilevanti per la gestione sostenibile delle acque includono la condizionalità, che rafforza i controlli dei requisiti stabiliti al di fuori della PAC (come la direttiva sui nitrati) e stabilisce standard minimi obbligatori per le buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni destinati all'acqua (in particolare le fasce tampone, l'autorizzazione per l'estrazione dell'acqua in caso di irrigazione, il divieto di scarico di sostanze pericolose elencate). Mentre la condizionalità fornisce un livello di protezione di base, l'AECM (M10) e l'agricoltura biologica (M11) sono le misure del secondo pilastro più efficaci per ridurre le pressioni agricole sulla qualità dell'acqua.

Efficienza

L'efficienza degli strumenti e delle misure della PAC per la gestione sostenibile delle risorse naturali è valutata esaminando se esistano opportunità per migliorare il rapporto tra costi e benefici e se l'onere amministrativo è proporzionato al sostegno fornito e ai risultati ottenuti. Gli Stati membri avrebbero potuto destinare una parte maggiore dei loro finanziamenti alle misure che producono benefici per la biodiversità in modo più efficace (agroclima, Natura 2000 e conversione all'agricoltura biologica), piuttosto che a quelle meno efficaci.

Le misure agro-climatico ambientali orientate al suolo possono avere effetti più specifici sulla qualità del suolo a un costo/ha inferiore rispetto al sostegno all'agricoltura biologica. Tuttavia, i tassi di finanziamento delle misure agro-ambientali non sono sempre stati sufficienti a motivare gli agricoltori a impegnarsi nell'attuazione delle attività sostenute relative al suolo. D'altro canto, i pagamenti nell'ambito del sostegno alle attività forestali (M8), all'agricoltura biologica (M11) e alle misure ambientali dei programmi operativi ortofrutticoli (regolamento OCM) sono stati generalmente fissati a un livello adeguato a incoraggiare l'applicazione da parte degli agricoltori e dei detentori di foreste negli Stati membri interessati dagli studi di caso.

Per l'agricoltura biologica (M11), in particolare, il livello di aiuti può essere considerato efficiente, dato che l'agricoltura biologica riduce notevolmente i rischi di inquinamento delle acque da fertilizzanti e pesticidi e i relativi costi di disinquinamento. D'altro canto, gli investimenti (M4) destinati a operazioni rilevanti per l'acqua non sono risultati molto efficienti per la protezione delle acque dall'inquinamento.



Il rapporto tra i pagamenti distribuiti e i benefici osservati della misura di diversificazione delle colture è considerato basso, soprattutto perché non ha portato a cambiamenti significativi nelle pratiche agricole utili alla gestione sostenibile del suolo.

Gli strumenti e le misure della PAC con i maggiori benefici per la biodiversità e il suolo (in particolare la M10) sono anche quelli che comportano i maggiori costi amministrativi, ma ciò è considerato complessivamente proporzionato, data la complessità intrinseca di alcune delle pratiche di gestione che richiedono il sostegno.

I servizi forestali-ambientali e climatici (M15) e l'imboschimento (M8) sono entrambe misure significative che promuovono coperture del suolo utili alla protezione delle acque. Tuttavia, generano un pesante onere amministrativo. Gli investimenti (M4) hanno generato un pesante onere amministrativo e anche i beneficiari hanno indicato la cooperazione (M16) come onerosa.

Coerenza

La coerenza interna degli strumenti e delle misure della PAC a sostegno della gestione sostenibile della biodiversità, del suolo e dell'acqua è notevole e vi sono numerose opportunità di combinare le misure in modo sinergico. È il caso, ad esempio, del sostegno alle misure agro-climatico ambientali (M10), della misura per l'agricoltura biologica (M11), della misura Natura 2000 (M12) e degli investimenti non produttivi (M4). Tutte queste misure possono essere utilizzate insieme e possono anche beneficiare del sostegno al trasferimento di conoscenze (M1), ai servizi di consulenza (M2) e alla cooperazione (M16), nonché al sistema di consulenza aziendale. Il sostegno accoppiato volontario alle colture azotofissatrici e all'allevamento (che contribuisce indirettamente al mantenimento dei pascoli e alla promozione dell'uso di letame entro i limiti consentiti) può avere indirettamente un effetto positivo sulla gestione del suolo.

Gli strumenti e le misure della PAC sono per lo più coerenti con le altre politiche nazionali e dell'UE relative alla biodiversità, al suolo e all'acqua; alcune politiche ambientali dell'UE sono fortemente collegate alla PAC attraverso requisiti di gestione obbligatori (ad esempio, la direttiva quadro sulle acque, la direttiva sui nitrati e la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi).

Rilevanza

Durante il periodo di osservazione, la PAC ha avuto un ruolo importante nella gestione sostenibile delle risorse naturali. Nel complesso, la PAC ha avuto un effetto positivo in una situazione in cui gli indicatori di contesto disponibili indicavano una continua pressione sulla biodiversità, sul suolo e sulle risorse idriche.

La rilevanza degli strumenti e delle misure della PAC è stabilita dai risultati su efficacia, efficienza e coerenza. Nel complesso, non c'è un singolo strumento o misura che possa essere considerato il più rilevante per raggiungere l'obiettivo della gestione sostenibile delle risorse naturali: le misure di condizionalità, il sostegno alle pratiche agro-climatico ambientali (M10) e l'agricoltura biologica (M11) sembrano essere utili in tutte le aree valutate. Come già accennato, le scelte di attuazione degli Stati membri determinano in larga misura gli effetti degli strumenti e delle misure.

L'analisi identifica sfide particolari che la PAC non affronta sufficientemente o per nulla in modo pertinente:

- La compattazione del suolo, la biodiversità del suolo e l'inquinamento mancano di misure mirate.
- La diversificazione delle colture non ha incentivato a sufficienza l'attuazione di rotazioni colturali diversificate che favoriscono la qualità del suolo.
- La PAC non è stata in grado di fornire agli agricoltori una rete di sicurezza specifica per incoraggiare l'assunzione di rischi nel passaggio a pratiche di agricoltura conservativa.



- Mancano misure specifiche per l'uso di prodotti farmaceutici o di prodotti per la pulizia nel settore zootecnico (per quanto riguarda la qualità dell'acqua).
- Manca un aiuto alle aziende agricole irrigue per adattarsi agli episodi di stress da carenza idrica, sostenendo la loro diversificazione con colture alimentate dalla pioggia nelle aree soggette a siccità.

Valore aggiunto dell'UE

Nel complesso, gli strumenti e le misure della PAC, in particolare quelli programmati nell'ambito del secondo pilastro e finanziati dal FEASR, forniscono un valore aggiunto europeo alla biodiversità e ai paesaggi, al suolo e all'acqua. Ciò avviene principalmente fissando un livello di ambizione più elevato e richiedendo livelli minimi di sostegno finanziario da destinare a questi obiettivi rispetto a quanto avverrebbe se gli Stati membri fossero lasciati liberi di progettare autonomamente le misure nazionali (data la loro preferenza per le priorità economico-finanziarie⁵¹). Ciò significa che gli Stati membri devono utilizzare il 30% della loro dotazione di pagamenti diretti per il primo pilastro e il 30% del loro bilancio FEASR per misure specifiche in materia di ambiente e clima, cosa che potrebbe non accadere senza la PAC.

Il valore aggiunto dell'UE si crea anche trattando queste risorse naturali a livello europeo, poiché le risorse idriche, la biodiversità e il suolo attraversano le frontiere e sono una responsabilità condivisa. Le risorse naturali richiedono una gestione transfrontaliera e azioni congiunte per garantire la coerenza, che l'UE fornisce. Un'azione congiunta a livello dell'UE crea inoltre condizioni di parità per tutti gli Stati membri, a condizione che il sistema di controlli e sanzioni a livello degli Stati membri non porti a distorsioni.

La PAC offre inoltre agli Stati membri la certezza giuridica sugli obiettivi e sulla disponibilità di finanziamenti per le risorse naturali per tutta la durata del periodo di programmazione. La rete e la condivisione delle conoscenze a livello europeo finanziate dalla PAC apportano un valore aggiunto all'UE, contribuendo a migliorare l'efficacia della PAC nel raggiungimento dei suoi obiettivi. I gruppi del Partenariato europeo per l'innovazione in agricoltura e della Rete europea per lo sviluppo rurale hanno incoraggiato il coordinamento tra i ricercatori europei, la società civile e le imprese a livello europeo.

Tuttavia, la PAC ha portato scarsi risultati nel coordinamento tra le autorità degli Stati membri e delle regioni dell'UE; uno dei principali ostacoli al coordinamento tra gli Stati membri è la mancanza di definizioni comuni di qualità del suolo e di minacce per il suolo.

Risultati della consultazione pubblica

La consultazione pubblica sulla valutazione dell'impatto della politica agricola comune dell'UE sulla biodiversità, il suolo e l'acqua (risorse naturali) è stata condotta dal 9 luglio 2020 al 22 ottobre 2020 attraverso l'*EU Survey*, tramite il sito web della Commissione europea, in tutte le lingue ufficiali dell'UE tranne l'irlandese. Si è trattato di una consultazione completa con domande specifiche su biodiversità, suolo e acqua e sui singoli criteri di valutazione di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'UE.

Questa consultazione aveva lo scopo di raccogliere informazioni e feedback dalle parti interessate, in particolare dai rappresentanti dei settori agroalimentare e forestale, nonché dagli amministratori, dai servizi

⁵¹ I fattori economici, come il miglioramento della competitività dell'agricoltura, il mantenimento della redditività dell'agricoltura nelle zone rurali remote e la semplificazione finanziaria e amministrativa, hanno fortemente influenzato le scelte di attuazione degli Stati membri.



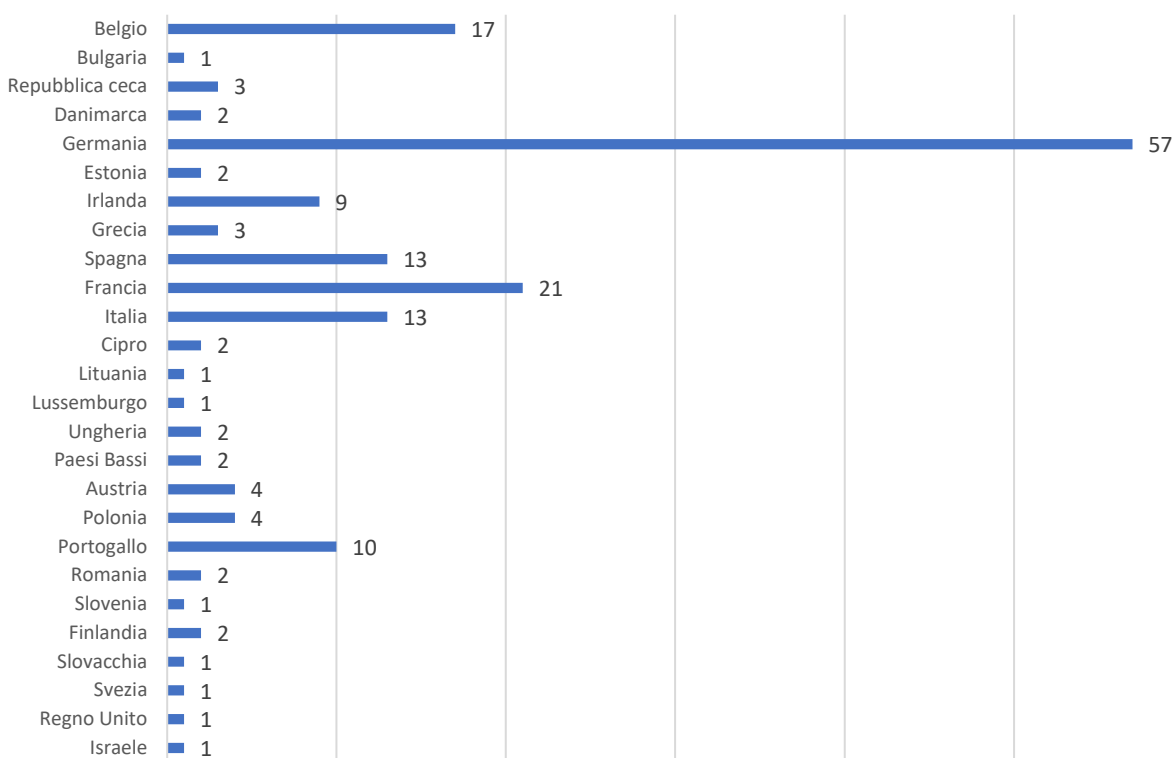
di consulenza, dalle ONG e dal pubblico in generale, in relazione alle aree coperte dalle valutazioni separate riguardanti l'impatto della PAC sulle risorse naturali.

I risultati hanno contribuito alla realizzazione del documento di lavoro congiunto dei servizi della Commissione sulla valutazione dell'impatto della PAC sulle risorse naturali. Infatti, la consultazione analizza l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto dell'UE delle misure pertinenti in vigore dalla riforma della PAC del 2013, ai sensi dei regolamenti 1305/2013 (sviluppo rurale), 1306/2013 (questioni orizzontali), 1307/2013 (pagamenti diretti) e 1308/2013 (mercati).

Sono pervenuti 183 contributi (e 27 documenti allegati ai contributi) da 25 Stati membri dell'UE⁵² e da Israele (figura 2).

I cittadini dell'UE hanno fornito il maggior numero di contributi a questa consultazione, rappresentando il 47% di tutti i rispondenti (numero di risposte N =86), seguiti dalle ONG per l'11% di tutti i rispondenti (N=21), dalle autorità pubbliche per l'11% di tutti i rispondenti (N=20) e dalle associazioni imprenditoriali per l'11% di tutti i rispondenti (N=18). Tra tutti gli intervistati, le aziende/organizzazioni commerciali hanno rappresentato il 5% del totale delle risposte (N=10), le istituzioni accademiche/di ricerca il 4% (N=8), le organizzazioni ambientaliste il 2% (N=4) e le organizzazioni dei consumatori meno dell'1% (N=1). Il restante 9% (N=15) degli intervistati si è identificato come "altri" (figura 3).

Figura 2 - Numero rispondenti alla consultazione pubblica per paese d'origine

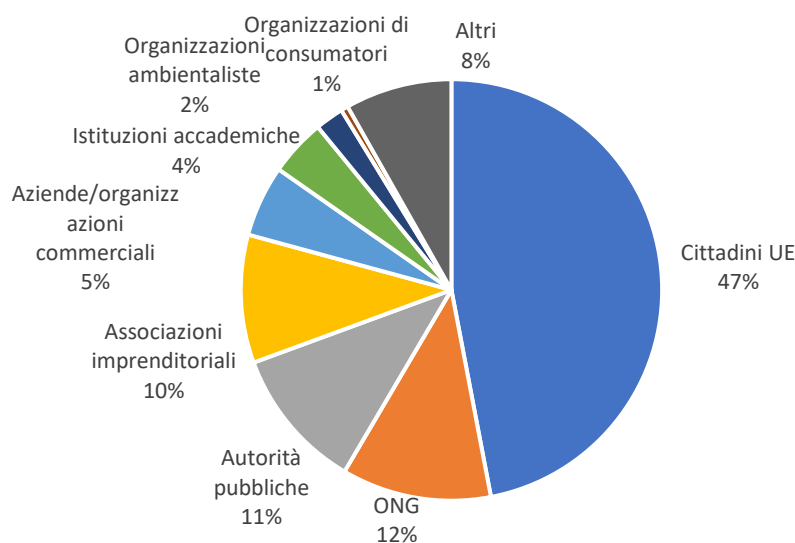


Fonte: European Commission – Dg Agri, "Factual summary of the public consultation on the evaluation of the EU Common Agricultural Policy impact on biodiversity, soil and water (natural resources)"

⁵² Incluso il Regno Unito che è stato considerato uno Stato Membro per l'obiettivo della consultazione. Non sono pervenuti i contributi da parte di Malta, Lituania e Croazia.



Figura 3 - Percentuale di rispondenti alla consultazione pubblica per categoria



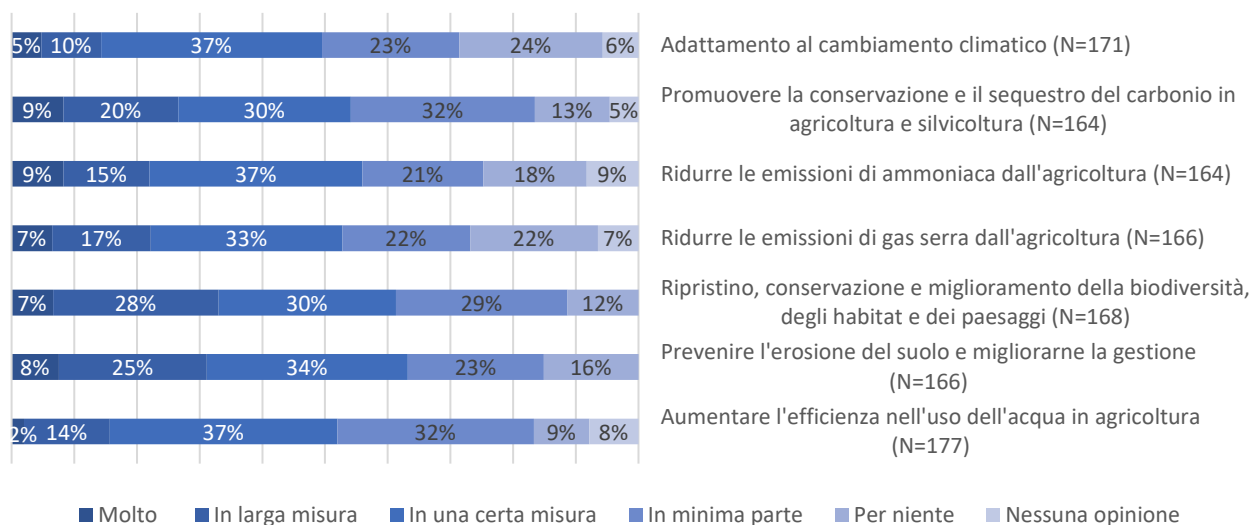
Fonte: European Commission – Dg Agri, “Factual summary of the public consultation on the evaluation of the EU Common Agricultural Policy impact on biodiversity, soil and water (natural resources)”

Per quanto riguarda i settori rappresentati dagli intervistati, l'“agricoltura (allevamento)” è il più comune, con 65 risposte (36%), seguito dal “settore della protezione ambientale”, 32 (18%), dalla “società civile”, 19 (10%), dai “servizi di consulenza agricola”, 12 (7%), dalla “silvicoltura, compreso il settore agroforestale”, con 8 risposte (4%), dallo “sviluppo delle aree rurali”, 7 (4%) e, infine, dai “produttori di fattori di produzione (ad esempio, fertilizzanti, produttori di energia, fertilizzazione, pesticidi, sementi, macchinari)” e “altri fornitori di servizi e imprenditori agricoli”, entrambi con 2 risposte. Il resto (35%) corrisponde ad “altri” settori.

La distribuzione disomogenea delle risposte alle singole domande non consente una valutazione generale. La maggioranza degli intervistati ritiene che la PAC abbia contribuito al raggiungimento degli obiettivi ambientali dell'UE “molto”, “in larga misura” o “in qualche misura” (figura 4). Tuttavia, la percezione varia a seconda dei diversi obiettivi, con la biodiversità e il suolo che ricevono il più alto tasso di risposte positive e l'azione per il clima il più alto tasso di risposte negative (“per niente”).



Figura 4 - Contributo della PAC agli obiettivi ambientali dell'UE



Fonte: European Commission – Dg Agri, “Factual summary of the public consultation on the evaluation of the EU Common Agricultural Policy impact on biodiversity, soil and water (natural resources)”

Le risposte sui principali fattori di successo nell'attuazione degli strumenti della PAC e delle misure per contribuire alla gestione sostenibile delle risorse naturali suggeriscono che non ci sono fattori chiari, poiché il tasso di risposta varia tra il 2% e il 13%.

Gli "impegni volontari (ad es. AECM, agricoltura biologica)" hanno ricevuto la percentuale più alta di risposte (13%), seguiti da:

- "misure mirate e adeguate al contesto/esigenze locali" (11%)
- "consulenza (qualità, indipendenza) e trasferimento di conoscenze" (10%)
- approcci innovativi nella fornitura di beni pubblici ambientali (ad esempio, approccio basato sui risultati, azioni collettive)" (9%)
- "investimenti ambientali volti a migliorare la gestione delle risorse naturali" (8%)
- "il livello di incentivi finanziari" (8%)
- "requisiti obbligatori derivanti dalla legislazione della PAC che sono gli stessi in tutti gli Stati membri (greening)" (8%)
- "una combinazione sinergica di misure della PAC (obbligatorie e volontarie)" (7%)
- "collegamento del sostegno della PAC ai requisiti obbligatori esistenti stabiliti dalla legislazione non PAC attuata negli Stati membri (CGO)" (7%)
- "criteri di ammissibilità e selezione per l'accesso alle misure della PAC" (7%)
- "requisiti obbligatori derivanti dalla legislazione della PAC ulteriormente specificati dagli Stati membri (BCAA)" (5%)
- "obiettivi chiari e mirati della PAC" (4%)
- "altro" (2%).

Le risposte alla domanda sui principali fattori che limitano il contributo alla gestione sostenibile delle risorse naturali attraverso l'attuazione degli attuali strumenti e misure della PAC sono ancora più distribuite (tasso di risposta tra il 3% e il 10%). L'"insufficiente livello di incentivi finanziari" ha raccolto il maggior numero di consensi (10%), seguito da:

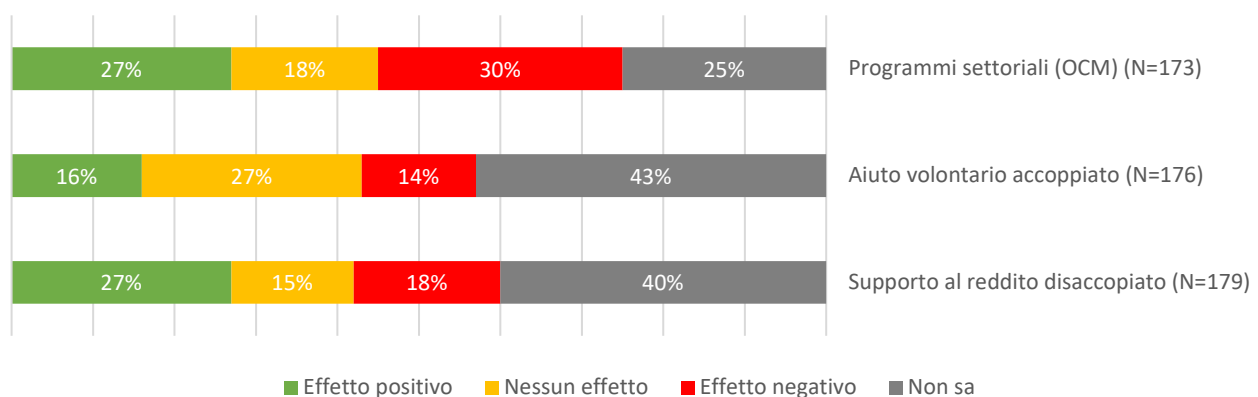


- "scarsa ambizione delle misure" (8%),
- l'"insufficiente dotazione di bilancio", "la mancanza/qualità/indipendenza della consulenza aziendale" e "l'onere amministrativo sproporzionato per i beneficiari (timore di controlli eccessivi)" (7% ciascuno),
- "mancanza di orientamento del sostegno verso obiettivi chiari", "costi del cambiamento delle pratiche agricole", "strutture di governance/coordinamento inadeguate", "insufficiente sinergia/coerenza tra le misure" (6% ciascuno),
- i rischi (produttivi, finanziari, amministrativi) legati al cambiamento delle pratiche agricole", "la complessità dell'adattamento delle pratiche agricole", "la diversità delle situazioni e delle esigenze (misure non adattate)", "cambiamenti troppo frequenti della politica" (5% ciascuno),
- esenzioni troppo ampie (cioè settori e aree esclusi dai requisiti)" (4%),
- criteri di ammissibilità difficili per beneficiare delle misure e/o per accedere ai finanziamenti (sovvenzioni, prestiti, ecc.)", "ritardi nel pagamento del sostegno", "criteri di ammissibilità e selezione troppo restrittivi" e "altro" (3% ciascuno).

Per quanto riguarda la domanda sull'efficacia degli strumenti della PAC che contribuiscono alla gestione sostenibile della biodiversità, degli habitat e dei paesaggi, gli strumenti che sono stati percepiti come più efficaci sono stati il sostegno all'agricoltura biologica (47%), il sostegno agli investimenti per la silvicoltura (imboschimento, agroforestazione) (45%), Natura 2000, il pagamento della Direttiva quadro sulle acque (43%) e le misure agroambientali per il clima (40%). D'altro canto, gli strumenti percepiti come meno efficaci sono le pratiche obbligatorie (BCAA) senza sostegno finanziario (46%) e il sostegno agli investimenti nelle aziende agricole (45%).

Come mostra la figura 5, un'ampia percentuale di intervistati non è riuscita a determinare l'effetto dell'attuazione del sostegno al reddito disaccoppiato e del sostegno accoppiato volontario sulle risorse naturali (rispettivamente il 40% e il 43%). Per quanto riguarda i programmi settoriali, le risposte sono state contrastanti, ma in entrambi i casi le quote più alte sono state attribuite all'"effetto negativo" (rispettivamente 30% e 32%).

Figura 5 - Effetto dell'implementazione in termini di gestione sostenibile delle risorse naturali



Fonte: European Commission – Dg Agri, "Factual summary of the public consultation on the evaluation of the EU Common Agricultural Policy impact on biodiversity, soil and water (natural resources)"



La lezione appresa

La presenza della PAC ha aumentato l'ambizione degli Stati membri di affrontare gli obiettivi di gestione sostenibile delle risorse e il loro livello di finanziamento, creando un valore aggiunto per l'UE.

Gli Stati membri e le regioni possono migliorare le loro scelte di attuazione, in modo che riflettano meglio gli obiettivi ambientali e la progettazione delle misure politiche, garantendo in ultima analisi risultati efficaci, efficienti e coerenti. Per quanto riguarda strumenti e misure particolari:

- Gli Stati membri non hanno fatto un uso sufficiente degli strumenti e delle misure della PAC disponibili per proteggere le caratteristiche seminaturali, in particolare i pascoli.
- La progettazione e il finanziamento del sostegno alle AECM non sono stati sufficientemente attraenti per indurre i cambiamenti di gestione necessari a migliorare le prestazioni in termini di biodiversità, soprattutto per le aziende agricole a coltura intensiva.
- Gli Stati membri avrebbero potuto utilizzare una gamma più ampia di strumenti e misure della PAC per sostenere la coesistenza tra agricoltura e biodiversità.
- L'implementazione di servizi di conoscenza e consulenza è utile per una migliore comprensione delle prospettive ambientali e per un follow-up appropriato, comprese le scelte di attuazione a livello aziendale.

A livello di PAC,

- potenziali incoerenze/sovrapposizioni nella progettazione della politica possono ostacolare i risultati complessivi della gestione sostenibile delle risorse naturali;
- l'inclusione dei pagamenti ANC (M13 Aree soggette a Vincoli naturali) nell'assegnazione del 30% del FEASR potrebbe comportare un uso meno efficiente dei fondi, che potrebbero essere destinati a misure con benefici ambientali diretti al di là della condizionalità;
- il disegno della politica non affronta in modo sufficiente determinate pressioni ed esigenze (vedi rilevanza), lasciando spazio per migliorare la rilevanza della PAC nell'affrontare la gestione sostenibile delle risorse naturali;
- una valutazione complessiva dell'impatto della PAC sulla gestione sostenibile delle risorse naturali non è stata possibile a causa dell'assenza di dati di monitoraggio adeguati, di definizioni comuni (di suolo, gestione sostenibile del suolo, agricoltura conservativa e minacce per il suolo) e/o di obiettivi quantificati nella legislazione UE (per il suolo).

Sebbene la valutazione arrivi in ritardo rispetto alle discussioni politiche sulla PAC post-2020, le sue conclusioni convalidano gli elementi politici rilevanti per la programmazione 2023-2027, tra cui la necessità di un approccio più strategico per migliorare l'orientamento, la coerenza dell'approccio e le prestazioni complessive e un miglioramento dei finanziamenti e degli incentivi.

Tra gli aspetti chiave della proposta della Commissione per la PAC 2023-2027 vi sono i seguenti:

- un approccio di pianificazione strategica che comprenda la maggior parte degli elementi di entrambi i pilastri della PAC;
- una maggiore condizionalità che sostituisca l'attuale condizionalità e il *greening* - migliorando gli standard esistenti e introducendo nuovi standard per l'acqua, il suolo, la biodiversità, il paesaggio e il clima, introducendo anche la direttiva quadro sulle acque e la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi nel sistema di condizionalità;



- eco-schemi nel primo pilastro - sostenere le azioni volontarie che vanno oltre la condizionalità e gli altri obblighi (ad esempio, l'agro-ecologia e l'agricoltura di precisione);
- possibilità di sostegno continuo attraverso il secondo pilastro della PAC per le pratiche agricole e forestali legate all'ambiente e al clima, per gli investimenti e per lo sviluppo delle conoscenze e l'innovazione - con i pagamenti ANC non più presi in considerazione per il livello minimo obbligatorio di spesa per l'ambiente e il clima del 30% del FEASR;
- legami più forti con la legislazione dell'UE in materia di cambiamenti climatici, energia, acqua, aria e pesticidi;
- l'obbligo esplicito per gli Stati membri di dimostrare maggiore ambizione nell'affrontare l'ambiente e il clima attraverso la PAC rispetto al periodo 2014-2020.

La maggior parte di questi elementi è sopravvissuta nella sostanza nell'accordo politico raggiunto dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Nella PAC per il 2023-2027 la Commissione ha inoltre introdotto un quadro per il monitoraggio e la valutazione delle prestazioni, che comprende una serie di indicatori comuni, la raccolta di dati e la stesura di relazioni periodiche sulle attività di monitoraggio e valutazione, per aiutare la PAC a passare dalla conformità ai risultati e per spiegare meglio i risultati della PAC e semplificare gli oneri amministrativi legati al monitoraggio (utilizzando immagini satellitari e altre soluzioni tecnologiche moderne).

Per valutare meglio l'impatto della PAC sulla biodiversità, sono stati aggiunti due indicatori di impatto al nuovo quadro di monitoraggio e valutazione delle prestazioni (PMEF). Si tratta di indicatori su habitat e specie (basati sulle notifiche degli Stati membri alla Direzione generale Ambiente) e sugli elementi del paesaggio (in fase di sviluppo da parte del Centro comune di ricerca e dell'Agenzia europea dell'ambiente). Inoltre, per migliorare la completezza dei dati, è stato potenziato l'uso delle notifiche ad altre Direzioni generali e sono state introdotte basi giuridiche laddove necessario, in particolare per sostituire la fornitura di dati basata su *gentlemen agreement* (ad esempio per i bilanci dei nutrienti lordi). Infine, la mancanza di informazioni sulle pratiche agricole sarà risolta dalle spiegazioni dettagliate sugli interventi attuati dagli Stati membri nei piani della PAC e dalla rendicontazione dettagliata degli interventi nelle relazioni annuali sulla performance.

In ogni caso, rimarrà la difficoltà di quantificare l'impatto netto della PAC sulle risorse naturali, dati gli effetti degli altri fattori che giocano un ruolo e il tempo necessario affinché i risultati si concretizzino.

4. Alcune considerazioni

Nel complesso, dalla valutazione della PAC 2014-2020 risulta che i pagamenti agroclimatico-ambientali e l'agricoltura biologica siano le misure della PAC più efficaci nel contribuire alla gestione sostenibile delle risorse naturali, con la condizionalità che fornisce un livello minimo di protezione ambientale. La loro efficacia aumenta quando sono integrate dal sostegno al trasferimento delle conoscenze e dai servizi di consulenza aziendale.

Per gli agricoltori, la scelta di impegnarsi o meno in misure incentrate sulla biodiversità, sull'acqua e sulla qualità del suolo durante la passata programmazione è stata condizionata da fattori economici e finanziari, da un disegno politico conveniente e dalla vicinanza con pratiche agricole ritenute già familiari. In misura minore, anche la consapevolezza ambientale e gli sviluppi del mercato hanno avuto un ruolo nelle scelte di attuazione degli agricoltori. Di fatto, risulta che gli imprenditori dotati di una maggiore consapevolezza sulle questioni ambientali adottano un maggior numero di pratiche mirate alla tutela di biodiversità e risorse



naturali. È quindi evidente come le conoscenze tecniche e la consulenza siano un fattore chiave per rendere più diffusa ed efficace l'attuazione di pratiche di gestione rispettose dell'ambiente.

Il supporto della PAC all'agricoltura biologica ha sicuramente contribuito in modo significativo allo sviluppo di questa pratica e quindi alla diffusione di un cambiamento nelle tecniche di gestione aziendale. La misura di sostegno al biologico ha avuto un impatto positivo sulla qualità dell'acqua e fornisce anche benefici misurabili per la biodiversità. Nel complesso, gli studi rilevano che la misura ha impatti positivi anche sulla qualità del suolo, promuovendo la riduzione degli input rispetto all'agricoltura convenzionale e pratiche per preservare la struttura e la materia organica. Ciò ha, a sua volta, un impatto positivo sulla riduzione dell'erosione, del ruscellamento e della lisciviazione.

Sicuramente le scelte e le modalità di attuazione degli Stati membri determinano, in larga misura, l'efficacia degli strumenti e degli interventi.

Il periodo di programmazione della nuova PAC è stato aggiornato al 2023-2027, anziché al 2021-2027, a seguito del Regolamento UE 2020/2220 del 23 dicembre 2020 che stabilisce le disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del FEASR e del FEAGA negli anni 2021 e 2022; la nuova programmazione è entrata in vigore il 1° gennaio 2023. Tale slittamento è stato determinato dalla pandemia mondiale da Covid-19 e le diverse tensioni tra le istituzioni europee e gli Stati membri sull'integrazione degli obiettivi del Patto Verde nella politica agricola, che hanno portato, solo a fine 2021, alla chiusura del nuovo accordo (che, in bozza, risaliva al 2018). Successivamente, al dibattito acceso tra gli attivisti climatici da una parte e, dall'altra, i grandi gruppi agro-industriali rispetto, rispettivamente, all'insufficiente o eccessiva ambizione della nuova PAC verso il clima, insieme ai contrasti tra la Commissione e gli Stati membri, si è aggiunta una situazione di crisi con la guerra in Ucraina, che ha portato a tutta una serie di conseguenze e forti ripercussioni, sia a livello europeo che mondiale. In altre parole, la PAC 2023-2027 nasce prima dell'avvento della pandemia, delle decisioni di Bruxelles in merito a *Green Deal* e *Farm to Fork*, della guerra in Ucraina e di tutto quello che essa ha comportato e sta comportando per l'economia nazionale ed europea.

E quindi, se da una parte la nuova PAC ambisce ad un ruolo orientato ai risultati delle scelte degli agricoltori che operano nei diversi territori, in un'ottica di integrazione tra quanto il *Green Deal* prescrive in termini di obiettivi di sostenibilità e quanto le strategie *Farm to Fork* e la Strategia per la biodiversità declinano in ambito agro-alimentare, tale slittamento temporale e la situazione geo-politica in forte evoluzione hanno portato ad una serie di emendamenti che da alcuni analisti sono considerati più dei correttivi invece che indirizzi strategici comuni verso la transizione ecologica dei sistemi agro-alimentari dell'UE. Gli stessi analisti affermano che una delle conseguenze di questa situazione è la delega che la Commissione ha fatto agli Stati membri per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità della nuova PAC, esplicitata attraverso i PSP che ognuno dei 27 ha declinato sottoforma di strategie e azioni da intraprendere a fronte del contributo comunitario erogato.

A queste valutazioni si contrappone invece l'analisi di altri addetti ai lavori che considerano la maggiore autonomia e responsabilità degli Stati membri prevista dalla riforma della PAC come una sfida necessaria per poter rispondere ai bisogni e alle specificità delle proprie regioni con scelte autonome, adattando l'offerta di politiche alle esigenze reali dei territori e dei settori.

In effetti, le principali novità di questa PAC non riguardano solamente la natura di alcuni strumenti (es. abolizione del *greening* e introduzione dell'eco-schema nel primo pilastro), ma piuttosto la loro modalità di attuazione. Nel quadro più ampio del *New delivery model* proposto per tutto il pacchetto della riforma, la Commissione ha infatti immaginato un mix di misure "verdi" volontarie e obbligatorie per raggiungere con maggiore efficacia gli obiettivi ambientali e climatici, secondo un approccio più mirato, flessibile e all'interno di un quadro meno prescrittivo rispetto a quello adottato fino ad oggi. Il nuovo impianto della PAC vuole così



riconfigurare le modalità con cui le misure vengono implementate e valutate, dando agli Stati membri un margine più ampio di flessibilità nella programmazione e attuazione delle strategie nazionali, al fine di individuare e perseguire traguardi realistici e adeguati. Un approccio "su misura" che offre interessanti prospettive di ri-calibrazione degli schemi futuri di sostegno alla sostenibilità ambientale finora introdotti soprattutto dai PSR. È il caso, ad esempio, delle "misure a superficie" dei PSR (es. l'attuale Misura 10 "Pagamenti agro-climatico-ambientali") che potrà andare oltre l'erogazione di un sostegno imperniato sul rispetto di schemi di impegni rigidi, eccessivamente codificati e poco adattabili alle varie realtà di campo, per orientarsi, invece, a favorire il conseguimento di risultati ambientali, oltre l'adozione delle pratiche necessarie a conseguirli. Pagamenti condizionati, dunque, e almeno in parte anche commisurati, al raggiungimento di risultati ambientali che dovranno essere però ragionevolmente quantificati ex-ante e oggettivamente misurati ex-post.

Nella nuova architettura verde della PAC la novità più interessante è indubbiamente l'eco-schema, che potenzialmente può rappresentare un importante incentivo per gli agricoltori a contribuire al raggiungimento dei target ambientali nazionali e comunitari, attraverso risultati misurabili. Questa modalità di supporto potrebbe coprire un ampio ventaglio di obiettivi, aiutando le imprese ad ottenere una remunerazione più proporzionata allo sforzo di produrre quei beni e servizi pubblici che non sono adeguatamente remunerati dal mercato. Inoltre, a differenza del *greening*, la flessibilità di scelte e di modelli di attuazione a livello nazionale è indubbiamente un vantaggio che, se sfruttato in maniera virtuosa, potrà aumentare l'efficacia ambientale del primo pilastro. Al contempo l'eco-schema presenta anche alcune criticità, tra cui la possibilità che gli Stati membri non finanzino questo strumento con un'adeguata quota dei pagamenti diretti; laddove invece venga adeguatamente finanziato, è necessario evitare che non diventi un sostituto (o, se vogliamo, una sorta di competitore "interno") delle misure volontarie del secondo pilastro o, al contrario, uno schema di sostegno troppo leggero dalla scarsa ambizione e potenzialità d'impatto. In questo senso ogni Stato membro è stato chiamato a fare delle scelte strategiche che dovranno inevitabilmente fare media fra la necessità di mantenere alto l'appeal dei pagamenti PAC del primo pilastro e l'opportunità di intraprendere la strada verso la sostenibilità ambientale delineata fortemente dalla Commissione anche in risposta alle crescenti pressioni esercitate dalla società.

In riferimento all'analisi della valutazione degli aspetti ambientali della Pac è interessante, in conclusione, notare come la Commissione europea sia stata particolarmente attenta a considerare i risultati emersi dai diversi studi di impatto. Sebbene le conclusioni della valutazione siano state tratte a fine 2021, con il processo di revisione del Regolamento sulla PAC post 2020 già in stato avanzato, è indubbio come i principali caratteri di debolezza individuati rispetto all'efficacia, all'efficienza e alla coerenza degli strumenti ambientali siano stati al centro dell'attenzione del legislatore e, seppure con qualche mitigazione, mantenuti anche dopo il processo co-decisorio.

Ne sono esempio l'introduzione di una forte caratterizzazione verde nel primo pilastro, di un legame diretto con altri strumenti dedicati all'ambiente della legislazione europea, di un importante rafforzamento delle condizioni di base previste dalla condizionalità e la richiesta agli Stati membri di garantire maggiori evidenze sui risultati che saranno perseguiti attraverso l'utilizzo di un aggiornato sistema di monitoraggio continuo imperniato sugli indicatori.



Riferimenti bibliografici

Dumangane, M., Freo, M., Granato, S., Lapatinas, A. and Mazzarella, G., An Evaluation of the CAP impact: a Discrete policy mix analysis, EUR 30880 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-43291-3, doi:10.2760/72177, JRC125451.

Garrone, M., Emmers, D., Olper, A., & Swinnen, J. (2019). Jobs and agricultural policy: Impact of the common agricultural policy on EU agricultural employment. *Food Policy*, 87, 101744.

M'barek R Barreiro-Hurle., J., Boulanger P., Caivano A., Ciaian P., Dudu H., Espinosa M., Fellmann T., Ferrari E., Gomez y Paloma S., Gorrin Gonzalez C., Himics M., Louhichi K., Perni A., Philippidis G., Salputra G., Witzke P., Genovese G.; *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020* (Summary report), EUR 28883 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017. [Scenar 2030 - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

ÖIR GmbH, BAB, RegioGro, *Research for AGRI Committee - The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures*, 2020. [Research for AGRI Committee - The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures | Think Tank | European Parliament \(europa.eu\)](#).

Peyraud J-L., MacLeod M., *Future of EU livestock: how to contribute to a sustainable agricultural sector*, 2020.

RRN, *Piano Strategico della PAC 2023-2027* (Documento di sintesi), 2022, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>





Rete Rurale Nazionale

Ministero dell'agricoltura, della sovranità
alimentare e delle foreste

Via XX Settembre, 20 Roma

    [RETERURALE.IT](https://www.reterurale.it)

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2022

