



PIANO STRATEGICO  
DELLA PAC

IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA SOSTENIBILE

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA  
DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE  
E DELLE FORESTE



Finanziato  
dall'Unione europea

RETE  
PAC

Connessioni che seminano opportunità



# Contributi analitici al dibattito sulla Politica agricola comune dell'UE basati su “Scenar 2040” (JRC)

Dicembre 2025

ismea

**DOCUMENTO REALIZZATO NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA  
DELLA RETE NAZIONALE DELLA PAC 2025-2027**

Scheda Intervento IS 01.2 Supporto alla programmazione e riprogrammazione della PAC

**Organismo responsabile della gestione e attuazione della Rete della PAC**

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Direzione Generale Sviluppo Rurale

Direttore Generale: Simona Angelini

Responsabile scientifico: Camillo Zaccarini Bonelli

Autori: Giovanna Maria Ferrari, Martina Francescone e Marta Carriero (ISMEA)

*Per la redazione del presente report si ringraziano Martina Francescone e Marta Carriero per il gentile contributo fornito attinente anche alle questioni affrontate nell'ambito dei progetti ISMEA IS 04.03 “Strumenti finanziari, accesso al credito, BPOL” e IS 04.02 “Osservatorio delle terre agricole e rurali”.*

Data: dicembre 2025

Grafica e impaginazione: Roberta Ruberto

# Sommario

1. Introduzione.....	5
2. Gli scenari dello studio Scenar 2040 .....	6
3. Gli impatti degli scenari .....	8
3.1. Come cambierebbero i prezzi al consumo dei prodotti agroalimentari in ognuno degli scenari ipotizzati? .....	11
3.2. Elementi economici dei diversi scenari .....	13
4. Politiche agricole mondiali .....	19
5. Elementi conclusivi .....	20



## 1. INTRODUZIONE

Il Joint Research Center (JRC) ha elaborato di recente uno studio, *Scenar 2040*, per analizzare, con modelli economici avanzati, gli effetti di tre diversi scenari ipotetici della Politica Agricola Comune (PAC) post 2027, puntualizzando che l'intento dello studio non è quello di fornire proposte di politica per la PAC futura, bensì evidenze quantitative utili al dibattito corrente e futuro.

In particolare, lo studio condotto dal servizio scientifico interno della Commissione europea confronta gli effetti dei tre diversi scenari ipotetici, “*Produttività e Investimenti*” (Prod&Inv), “*Ambiente e Clima*” (Env&Clim) e del controfattuale “*NoPAC*”, con uno scenario di riferimento *Baseline*, costruito supponendo di mantenere invariato l'attuale impianto dei Piani Strategici della PAC 2023-2027 (PSP) e tenendo conto dei risultati del *Medium-term Outlook for EU Agricultural Markets and Income 2023-2035* (DG AGRI, 2023), proiettati al 2040. L'Outlook di medio termine, a sua volta, tiene conto degli esiti degli studi omologhi condotti dalla FAO (Food and Agriculture Organization) e dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), basati su proiezioni specifiche di indicatori macroeconomici – quali la crescita del PIL, i tassi di cambio, la crescita demografica e i prezzi del petrolio greggio – rilasciati dall'OCSE, dal Fondo Monetario Internazionale, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalla Banca Mondiale.

L'approccio metodologico di *Scenar 2040*, in particolare, si avvale di modelli tratti dalla piattaforma integrata di modellazione per l'analisi agro-economica delle materie prime e delle politiche (**iMAP**) del JRC. Per questo studio, segnatamente, vengono utilizzati tre modelli economici complementari iMAP: il modello di equilibrio generale computabile **MAGNET**, il modello di equilibrio parziale **CAPRI** e il modello a livello di azienda agricola **IFM-CAP**. Questi modelli sono specificamente sviluppati per studiare l'impatto dei cambiamenti politici sui mercati agricoli, sui redditi agricoli, sull'uso del suolo, sugli indicatori ambientali (incluse le emissioni di gas serra) e sulla sostenibilità complessiva. La combinazione di questi tre modelli, come evidenziato da JRC, consente la valutazione di un'ampia gamma di fattori e impatti su diverse scale, dai mercati globali alle singole tipologie di aziende agricole dell'UE. La descrizione e l'uso di tali modelli, in linea con la *Better Regulation Agenda* dell'UE, sono documentati nel sistema MIDAS della Commissione Europea.

## 2. GLI SCENARI DELLO STUDIO SCENAR 2040

Come anticipato in apertura, lo *Scenar 2040* elaborato dal JRC prende in analisi tre scenari simulati sulla futura gestione della PAC, confrontandoli con uno scenario di riferimento baseline.

### **Scenario NoPAC**

Questo scenario, seppure non plausibile data la sua incompatibilità con gli obiettivi del Trattato dell’Unione Europea, funge da benchmark per valutare gli impatti economici, sociali e ambientali in assenza del quadro normativo e finanziario della Politica Agricola Comune, simulandone la completa eliminazione entro il 2040. Nelle proiezioni vengono rimossi tutti gli interventi della PAC, sia del primo sia del secondo pilastro, inclusi il contributo dell’Unione Europea e il cofinanziamento nazionale obbligatorio. Restano invece in vigore, ove applicabili, i finanziamenti nazionali supplementari (top-ups). Con l’eliminazione della PAC decadono anche gli obblighi relativi alle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), che non trovano più applicazione in questo scenario.

### **Scenario Produttività e Investimenti**

Questo scenario ipotizza una PAC orientata ai risultati economici e agli investimenti, con politiche mirate a migliorare la produttività e la competitività del settore agricolo. Il budget dell’Unione Europea (UE) rimane ai livelli del periodo di programmazione 2023-2027, seppure rimodulato, per concentrare maggiori risorse sugli interventi a supporto degli investimenti, del trasferimento di conoscenze, della produttività.

In particolare, il sostegno agli investimenti, con possibili condizioni ambientali, è considerato più efficace dei pagamenti ambientali specifici, sicché il contributo dell’UE per gli eco-schemi e per gli interventi ambientali e climatici (ENVCLIM) viene ridotto del 50%. Allo stesso tempo, il sostegno complementare ai giovani agricoltori rimane invariato, mentre il pagamento diretto al reddito di base viene ridotto del 7%, mantenendo però il ruolo di ammortizzatore per la volatilità del reddito agricolo. In questo scenario, inoltre, viene introdotta una soglia massima uniforme di 75.000 euro per il sostegno al reddito di base, in tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle regole nazionali attuali, e aumentato del 70% il contributo dell’UE per il sostegno al reddito redistributivo complementare per la sostenibilità.

I pagamenti diretti diventano quindi più mirati, considerando anche le esigenze delle realtà produttive agricole di minori dimensioni, al fine di migliorarne la produttività e di contribuire più efficacemente alla crescita del sistema primario. Contestualmente, la quota di risorse destinata agli interventi settoriali viene aumentata per sostenere quei settori che affrontano maggiori sfide in termini di competitività. Lo sviluppo rurale, infine, si concentra sugli investimenti e sul rafforzamento della gestione del rischio, dello scambio di conoscenze e della diffusione di informazioni, mantenendo comunque un supporto ai sistemi produttivi e agli impegni benefici per l’ambiente e il clima, come ad esempio l’agricoltura biologica.

## Scenario Ambiente e Clima

Questo scenario ipotizza una PAC orientata alla neutralità climatica e a una produzione agricola più sostenibile dal punto di vista ambientale, con politiche focalizzate sull'adattamento ai cambiamenti climatici e sulla riduzione dell'impatto ambientale.

Il budget complessivo dell'UE, anche in questo scenario, rimane ai livelli medi del periodo 2023-2027, ma viene rimodulato e maggiormente orientato agli interventi ambientali e climatici e implementato con requisiti più stringenti per il rispetto degli obiettivi agroambientali. I pagamenti diretti al reddito di base vengono ridotti dell'80%, mentre i giovani agricoltori ricevono un maggiore sostegno. Viene inoltre introdotto un limite massimo di 100.000 euro per azienda, allineato ai massimali già applicati in alcuni Stati membri.

Lo scenario promuove inoltre strumenti di gestione del rischio, per aumentare la resilienza del settore agricolo. Il primo pilastro viene riorientato, e oltre alla riduzione del sostegno al reddito di base viene eliminato il sostegno accoppiato, per premiare la fornitura di servizi ecosistemici, attraverso il raddoppiamento delle risorse per gli eco-schemi. Il secondo pilastro, d'altronde, sostiene ulteriormente le pratiche di gestione sostenibile del territorio, gli impegni agroambientali e climatici (ENVCLIM), le aree con vincoli naturali (ANC) e le zone con svantaggi specifici (ASD). Vengono rafforzati anche la cooperazione, lo scambio di conoscenze e le iniziative innovative per favorire l'adozione di pratiche agricole sostenibili. Il contributo UE per gli investimenti rimane invariato. Il bilancio destinato agli interventi settoriali resta anch'esso invariato, garantendo supporto per affrontare squilibri di mercato, crisi e gestione della catena di approvvigionamento.

I due scenari ipotetici PAC presi in considerazione e sopra descritti sono diametralmente opposti, riflettendo i trade-off strutturali che esistono tra intensificazione ed estensivizzazione: le strategie agricole orientate alla produttività, nello scenario *“Produttività e Investimenti”*, rendono più efficiente l'uso delle risorse, aumentano la produzione e le performance economiche e limitano l'espansione delle superfici coltivate. Al contrario, le strategie estensive e orientate alla sostenibilità ambientale, nello scenario *“Ambiente e Clima”*, riducono le pressioni sull'ambiente per ettaro, ma spesso richiedono più terreno, diminuendo l'efficienza complessiva.

In sintesi, le politiche focalizzate sulla produttività migliorano l'efficienza e la produzione, ma possono intensificare le pressioni ambientali locali. Di converso, le strategie estensive riducono l'impatto ambientale per superficie, ma comportano una diminuzione della produzione e un aumento dei prezzi.

### 3. GLI IMPATTI DEGLI SCENARI

Lo scenario “*NoPAC*”, che comporta l’eliminazione del sostegno della Politica Agricola Comune, evidenzia impatti economici, sociali e ambientali rilevanti e differenziati tra le aziende agricole dell’UE. I redditi agricoli subirebbero un forte calo, con effetti particolarmente pesanti sulle aziende più piccole, aumentando la vulnerabilità e il rischio di abbandono delle attività. La produzione totale e quella zootecnica diminuirebbero, la superficie agricola utilizzata si ridurrebbe e i prezzi al consumo aumenterebbero, incidendo maggiormente sui Paesi e territori più fragili. Dal punto di vista ambientale, le emissioni agricole di gas serra non-CO<sub>2</sub> e le eccedenze di azoto diminuirebbero nell’UE, ma la diversità delle colture calerebbe e si registrerebbe un’intensificazione produttiva in alcune aree, con possibili effetti negativi a livello globale.

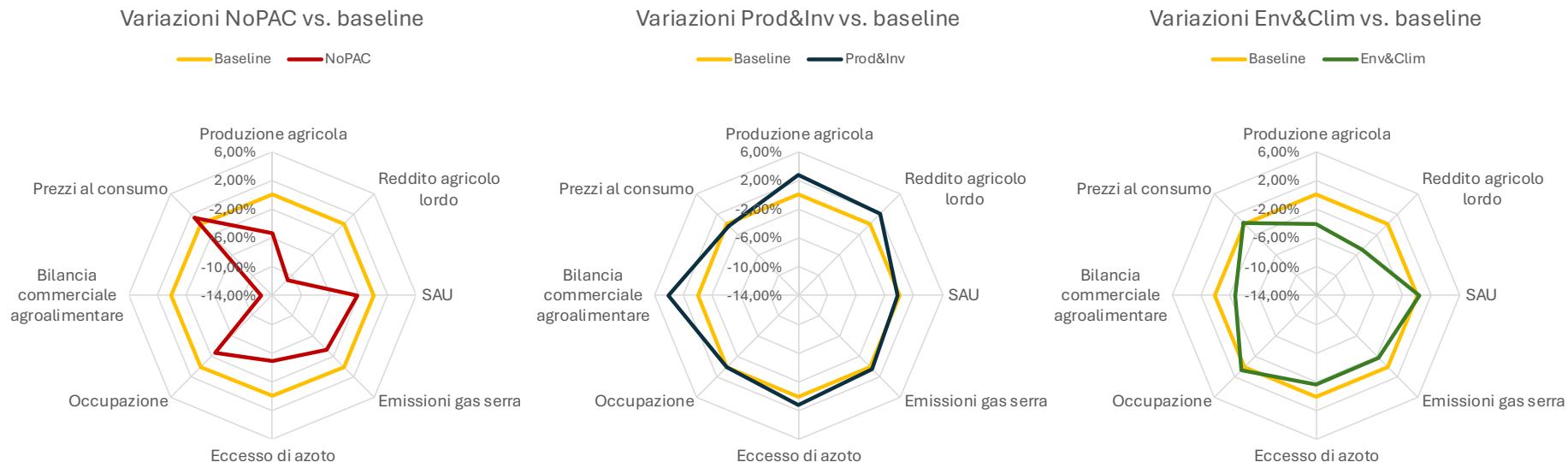
Lo scenario “*Produttività e Investimenti*” mira a incrementare competitività e produzione attraverso maggiori investimenti e rese più elevate, rafforzando autosufficienza e scambi commerciali dell’UE. Questa strategia, inoltre, comporta un aumento limitato delle emissioni agricole e delle eccedenze di azoto, oltre a una riduzione della diversità delle colture, pur generando benefici globali in termini di efficienza produttiva e riduzione delle emissioni nette, grazie alla sostituzione della produzione meno efficiente extra-UE.

Lo scenario “*Ambiente e Clima*” pone al centro la sostenibilità ambientale, con minore produzione e redditi più bassi, prezzi più alti e una riduzione complessiva della superficie agricola, sebbene alcuni Stati membri registrino un aumento per compensare la diminuzione delle rese. Implica un miglioramento degli indicatori ambientali interni – riducendo emissioni e eccedenze di azoto – e favorisce la diversità delle colture e la diffusione di pratiche agricole meno intensive, pur generando potenziali “spostamenti di emissioni” a livello globale, dovuti al trasferimento della produzione fuori dall’UE (fenomeno della delocalizzazione delle emissioni).

In sintesi, i tre scenari illustrano i compromessi tra produttività, competitività, sostenibilità ambientale e resilienza socioeconomica, sottolineando il ruolo centrale della PAC nel bilanciare reddito, produzione e impatti ambientali nel settore agricolo europeo.

I grafici di seguito riportati illustrano i principali risultati degli scenari a livello UE, espressi in termini di variazioni percentuali rispetto allo scenario di riferimento (baseline).

**Figura 1 – Confronto degli effetti degli scenari analizzati**



Indicatore	Baseline	NoPAC
Produzione agricola	0,00%	-5,40%
Reddito agricolo lordo	0,00%	-11,00%
SAU	0,00%	-2,20%
Emissioni gas serra	0,00%	-3,30%
Eccesso di azoto	0,00%	-4,90%
Occupazione	0,00%	-2,80%
Bilancia commerciale agroalimentare	0,00%	-12,40%
Prezzi al consumo	0,00%	1,35%

Indicatore	Baseline	Prod&Inv
Produzione agricola	0,00%	2,70%
Reddito agricolo lordo	0,00%	2,00%
SAU	0,00%	-0,20%
Emissioni gas serra	0,00%	0,50%
Eccesso di azoto	0,00%	1,20%
Occupazione	0,00%	0,10%
Bilancia commerciale agroalimentare	0,00%	4,10%
Prezzi al consumo	0,00%	-0,36%

Indicatore	Baseline	Env&Clim
Produzione agricola	0,00%	-4,00%
Reddito agricolo lordo	0,00%	-5,00%
SAU	0,00%	0,30%
Emissioni gas serra	0,00%	-1,70%
Eccesso di azoto	0,00%	-1,70%
Occupazione	0,00%	0,70%
Bilancia commerciale agroalimentare	0,00%	-2,80%
Prezzi al consumo	0,00%	0,34%

Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

Nello scenario “*Produttività e Investimenti*”, a fronte di un incremento della produzione agricola del 2,7%, il reddito agricolo lordo aumenta del 2,0% e si osserva un leggero miglioramento dell’occupazione (poco più dello 0,1%). I prezzi al consumo registrano una leggera riduzione dello 0,36% e la superficie agricola utilizzata (SAU) dell’UE registra una lieve contrazione dello 0,2%, poiché gli aumenti di produttività consentono di mantenere livelli di produzione uguali o superiori su una superficie inferiore. Gli indicatori del commercio indicano un aumento delle esportazioni dello 0,7% e una diminuzione delle importazioni dell’1,2%, con un miglioramento del saldo della bilancia commerciale agroalimentare del 4,1%. Sul fronte ambientale, l’implementazione di questo scenario implica un leggero aumento delle eccedenze di azoto (1,2%) e delle emissioni di gas serra dell’agricoltura (0,5%). Tuttavia, a livello globale, le emissioni nette di gas serra diminuiscono, dato che la produzione dell’UE, più efficiente in termini di emissioni, sostituisce la produzione meno efficiente dei paesi terzi, determinando così una riduzione delle emissioni agricole dei paesi terzi dello 0,2% rispetto allo scenario di riferimento (baseline); ciò consentirebbe di evitare (o, quantomeno, contenere) la *delocalizzazione delle emissioni (emission leakage)*.

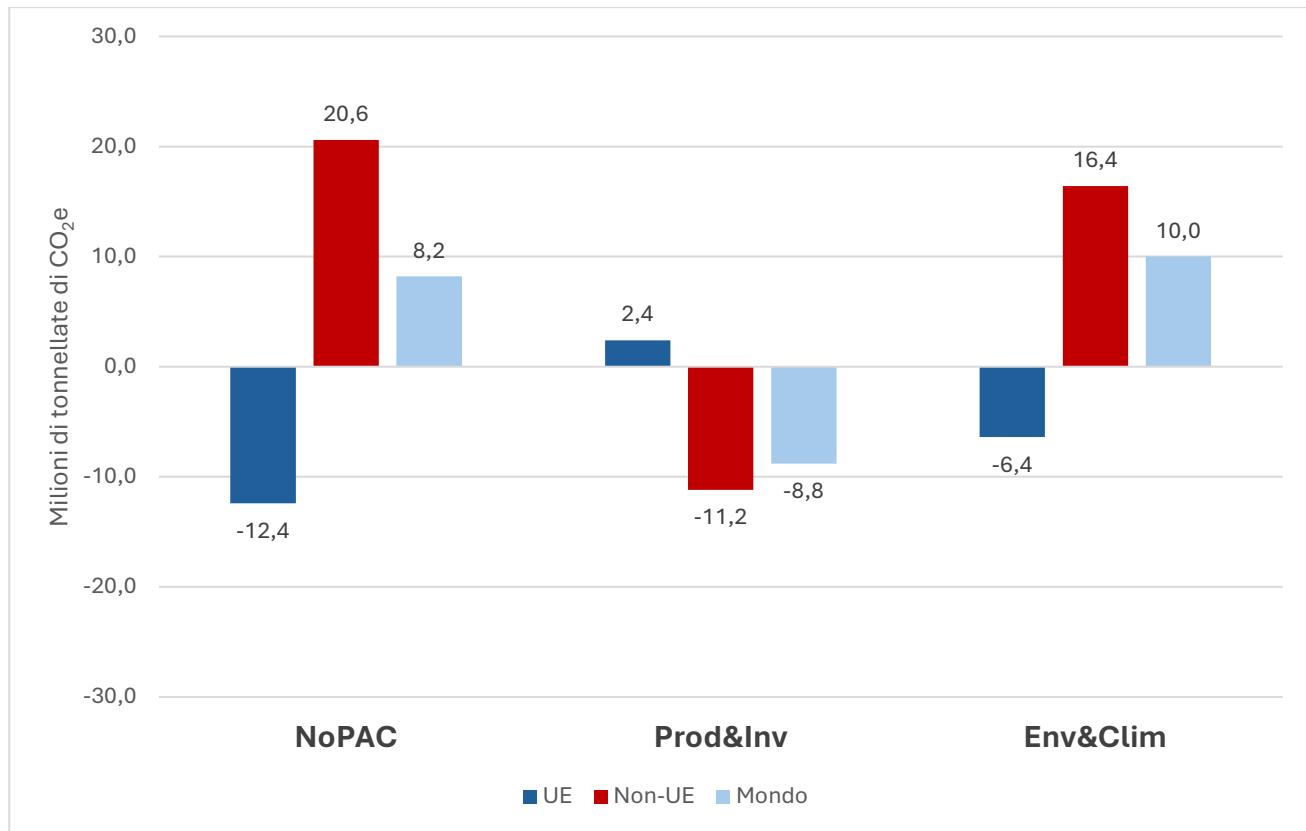
Nello scenario controfattuale “*NoPAC*”, invece, con una minore produzione UE dovuta alla rimozione dei sostegni PAC, la riduzione delle emissioni dell’UE nel settore agricolo implica una sostanziale delocalizzazione delle emissioni, poiché la produzione agricola nel resto del mondo aumenta per compensare la minore produzione europea. Poiché la produzione agricola dell’UE è relativamente efficiente in termini di emissioni rispetto alla maggior parte delle altre regioni del mondo, si stima che la riduzione delle emissioni agricole dell’UE viene più che compensata dall’incremento delle emissioni dei paesi terzi, quantificato in 20,6 Milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente (MtCO<sub>2</sub>e) (con una delocalizzazione delle emissioni del 166%).

Il confronto tra i tre scenari (“*NoPAC*”, “*Produttività e Investimenti*” e “*Ambiente e Clima*”) in termini di emissioni di gas serra a livello UE e mondiale è riportato nella Figura 2.

L’ultimo scenario simulato nello studio del JRC, “*Ambiente e Clima*”, comporta una perdita della produzione agricola del 4,0% e una contestuale riduzione del reddito agricolo lordo del 5,0%, mentre la SAU aumenta lievemente (0,3%). La riduzione della produzione in questo scenario determina lievi aumenti nei prezzi pagati dai consumatori e un leggero calo nella domanda; con l’aumento delle importazioni e la riduzione delle esportazioni, la bilancia commerciale agroalimentare registra una diminuzione pari a -2,8%.

Il calo della produzione interna determina anche una diminuzione delle emissioni di gas serra provenienti dall’agricoltura (-1,7%); tuttavia, questo minor output agricolo dell’UE viene compensato da un aumento della produzione nei paesi terzi, necessario per soddisfare la maggiore domanda di importazioni europee e la riduzione delle esportazioni dell’UE. Di conseguenza, le emissioni agricole dei paesi terzi crescono di 16,4 MtCO<sub>2</sub>e (+0,3%). Il bilancio delle emissioni agricole globali registra quindi un aumento di 10,0 MtCO<sub>2</sub>e (+0,2%). Ciò evidenzia una significativa *delocalizzazione* delle emissioni verso l’esterno, dovuta al fatto che l’agricoltura europea risulta, in media, più efficiente in termini emissivi rispetto a gran parte dei paesi terzi.

**Figura 2 - Variazioni delle emissioni di gas serra (non CO<sub>2</sub>) dall'agricoltura UE e mondiale nei diversi scenari analizzati, NoPAC, Prod&Inv, Env&Clim vs baseline (2040)**



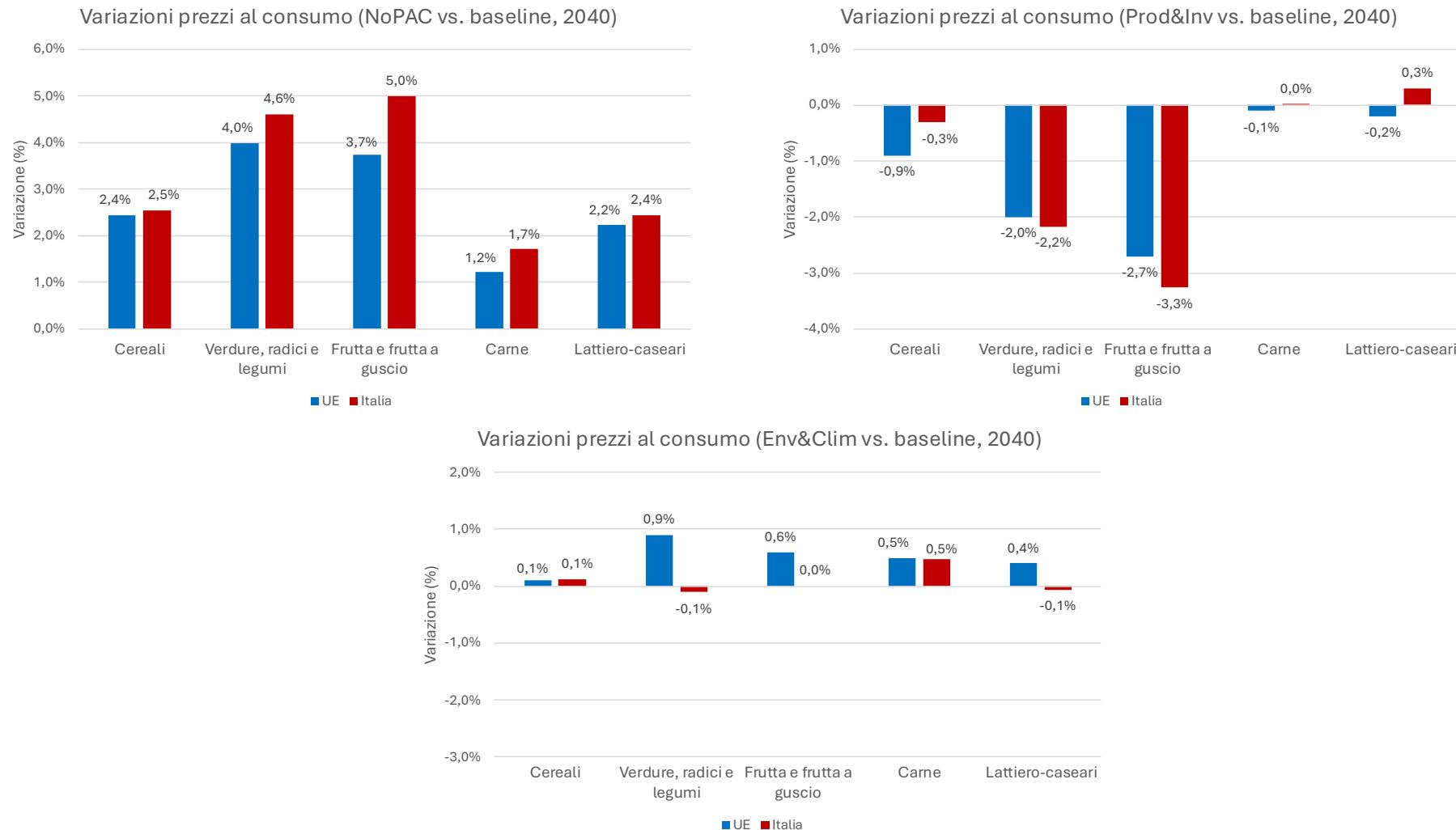
Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

### 3.1. Come cambierebbero i prezzi al consumo dei prodotti agroalimentari in ognuno degli scenari ipotizzati?

Nello scenario “*Produttività e Investimenti*”, a godere di una maggiore diminuzione dei prezzi al consumo nell’UE sono i prodotti del settore ortofrutticolo, con una riduzione del 2,7% per frutta e frutta a guscio e del 2,0% per verdure, radici e legumi. Queste riduzioni si osservano anche in Italia, con una riduzione dei prezzi al consumo del 3,3% per la frutta e del 2,2% per le verdure.

In modo opposto, nello scenario controfattuale “*NoPAC*”, in cui viene simulata la rimozione di tutti i sostegni PAC, il settore ortofrutticolo nell’UE osserverebbe il maggiore impatto inflattivo, con un aumento dei prezzi pagati dal consumatore di verdure, radici e legumi (+4,0%) e di frutta e frutta a guscio (+3,7%); tale aumento di prezzi sarebbe addirittura enfatizzato nel contesto italiano, con un incremento del 4,6% per il prezzo delle verdure e del 5,0% per la frutta.

**Figura 3 – Variazioni dei prezzi al consumo nei tre diversi scenari politici simulati, per gruppo di prodotti**



Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

### 3.2. Elementi economici dei diversi scenari

L'implementazione dello scenario “*Produttività e Investimenti*” o, in alternativa, dello scenario “*Ambiente e Clima*”, ha delle implicazioni sulla spesa a carico degli Stati membri, ossia sul cofinanziamento nazionale. In particolare, per entrambi gli scenari, a fronte di un budget complessivo invariato di risorse europee e ferme restando le percentuali di cofinanziamento di ogni Stato membro per ciascun intervento, come definite per il periodo di programmazione 2023-2027, sono necessarie maggiori o minori risorse nazionali a seguito dello spostamento di risorse europee da interventi che non prevedono il cofinanziamento degli Stati membri a interventi che lo prevedono, e viceversa. Va inoltre tenuto presente, come puntualizzato da JRC nello studio *Scenar 2040*: che il cofinanziamento nazionale non include gli eventuali finanziamenti nazionali aggiuntivi (top-up); che nell'ambito degli interventi settoriali, solo l'apicoltura riceve un cofinanziamento nazionale in aggiunta al contributo UE; che se uno Stato membro non include una tipologia di intervento nel suo attuale PSP 2023-2027, si assume che non lo attiverà nemmeno negli altri scenari ipotetici analizzati.

Ciò premesso, in Tabella 1 viene riportata la Spesa pubblica totale media annua per tipologia di intervento - data dalla somma del contributo dell'Unione europea e dal cofinanziamento nazionale, laddove previsto - nel caso dello scenario “*Baseline*” e come questa vari nei due scenari ipotetici alternativi “*Produttività e Investimenti*” e “*Ambiente e Clima*”. In particolare, i dati dello scenario “*Baseline*” derivano dall'attuale impianto della PAC 2023-2027 e dai relativi piani strategici nazionali. Nel caso degli altri due scenari analizzati, gli importi assegnati agli interventi variano in funzione delle diverse scelte politiche sottostanti, dalle quali discende una variazione nella spesa pubblica totale media annua, riconducibile esclusivamente alla variazione della spesa/cofinanziamento degli Stati membri. Nello scenario “*Produttività e Investimenti*” l'importo totale del cofinanziamento degli Stati membri aumenta ogni anno di 138 milioni di euro (+1,6%); mentre, nello scenario “*Ambiente e Clima*”, aumenta all'incirca di 6,7 miliardi di euro (+77,0%), in ragione del sostanziale spostamento di risorse dall'intervento “Sostegno al reddito di base per la sostenibilità” (BISS) verso gli interventi di sviluppo rurale che implica un aumento notevole dell'importo cofinanziato dagli Stati. Pertanto, la spesa pubblica totale per i due scenari, comprendente il contributo medio annuo costante del bilancio dell'UE, pari a 52,2 miliardi di euro, e il maggiore cofinanziamento degli Stati membri, aumenta dello 0,2% nello scenario “*Produttività e Investimenti*” e del 10,9% nello scenario “*Ambiente e Clima*”. Se tali cambiamenti si verificassero nella realtà, sarebbe tuttavia verosimile ipotizzare che gli Stati membri proverebbero ad adeguare i propri tassi di cofinanziamento nazionali per attenuare l'onere finanziario a proprio carico.

**Tabella 1 - Variazioni percentuali (%) e assolute (milioni di euro) del contributo UE e dei cofinanziamenti degli Stati membri, per tipo di intervento, nei due scenari “*Produttività e Investimenti*” e “*Ambiente e Clima*” rispetto allo scenario “*Baseline*”**

INTERVENTI	Scenario “Baseline”			Scenario “Produttività e Investimenti”			Scenario “Ambiente e Clima”		
	Spesa pubblica totale	Spesa UE	Spesa Stati membri	Spesa UE (variazioni)	Spesa Stati membri (Variazioni)		Spesa UE (variazioni)	Spesa Stati membri (Variazioni)	
	<i>milioni €</i>	<i>milioni €</i>	<i>milioni €</i>	%	<i>milioni €</i>	%	%	<i>milioni €</i>	%
BISS	19.340	19.340		-7%	-1.354		-80%	-15.472	
CRISS	4.019	4.019		70%	2.807		0%	0	
CIS-YF	682	682		0%	0		99%	675	
Eco-Schemi	8.943	8.943		-50%	-4.471		101%	9.038	
CIS	4.606	4.606		0%	0		-100%	-4.606	
Settoriali	1.848	1.774	74	204%	3.635	251%	0%	0	0%
ENVCLIM	6.643	4.052	2.591	-50%	-2.029	-50%	-1.292		128%
ANC	3.743	2.134	1.610	0%	0	0%	0	5.193	125%
ASD	166	100	66	0%	0	0%	0	2.177	101%
INVEST	6.276	3.703	2.573	67%	2.476	72%	1.859	132%	1.638
INSTAL	1.035	683	352	-67%	-457	-67%	-236	0%	92
RISK	918	542	377	49%	267	30%	111	103%	356
COOP	2.232	1.406	826	-75%	-1.055	-75%	-619	98%	342
KNOW	415	228	187	80%	181	81%	153	100%	820
<b>TOTALE</b>	<b>60.864</b>	<b>52.210</b>	<b>8.654</b>	<b>0</b>	<b>138</b>	<b>1,6%</b>	<b>0</b>	<b>6.661</b>	<b>77,0%</b>
						<b>0,2%</b>			<b>10,9%</b>

**Incremento su Spesa Stati membri Baseline**

**Incremento su Spesa pubblica totale Baseline**

Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

Legenda:

BISS - Sostegno al reddito di base per la sostenibilità

CRISS - Sostegno al reddito redistributivo complementare per la sostenibilità

CIS-YF - Sostegno al reddito complementare per i giovani agricoltori

Eco-Schemi

CIS - Sostegno al reddito accoppiato

Settoriale - Interventi settoriali

ENVCLIM - Impegni ambientali, climatici e di gestione

ANC - Vincoli naturali o specifici di altre aree

ASD - Svantaggi specifici di un'area derivanti da determinati requisiti obbligatori

INVEST - Investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione

INSTAL - Insediamento di giovani agricoltori e nuovi agricoltori e start-up di imprese rurali

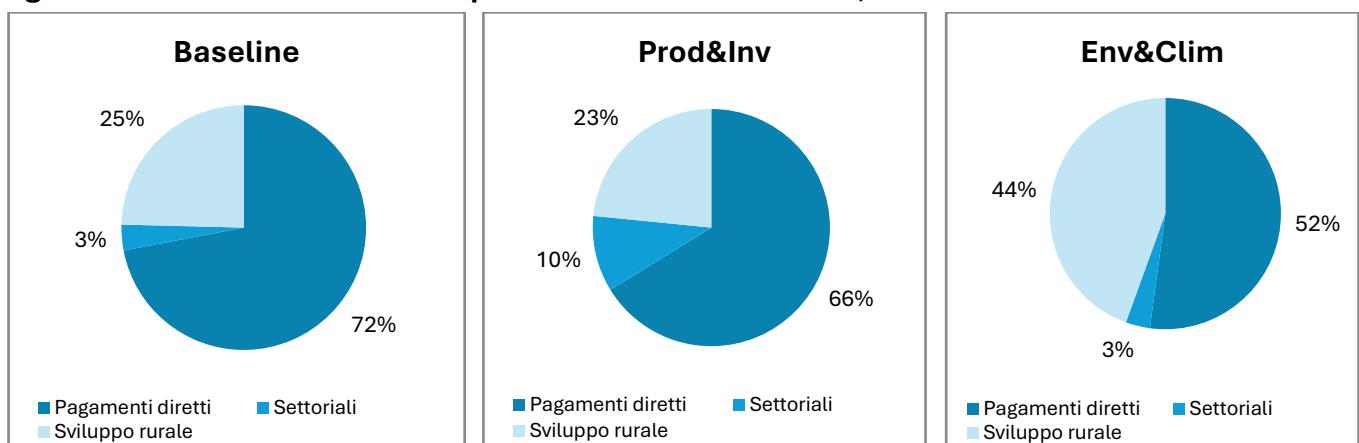
RISK - Strumenti di gestione del rischio

COOP - Cooperazione

KNOW - Scambio di conoscenze e diffusione di informazioni

Riguardo invece al contributo complessivo dell’Unione Europea, premesso che in termini assoluti, in entrambi gli scenari di analisi, resta invariato e uguale all’importo dello scenario di base, in termini percentuali, viceversa, subisce delle modifiche, come illustrato in Figura 4 e in Tabella 2. In particolare, rispetto alla ripartizione del 72%, del 3% e del 25% della Baseline - corrispondente alle quote relative dei pagamenti diretti, degli interventi settoriali e dello sviluppo rurale -, nell’ipotesi dell’implementazione dello scenario “*Produttività e Investimenti*” le quote diventano, rispettivamente, del 66%, del 10% e del 23%; mentre, nell’ipotesi dell’implementazione dello scenario “*Ambiente e Clima*”, del 52%, del 3% e del 44%, evidenziando, nel primo caso, un’importanza relativa rafforzata degli interventi settoriali e, nel secondo, degli interventi dello sviluppo rurale.

**Figura 4 - Redistribuzione della Spesa UE nei diversi scenari, a livello UE**



Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

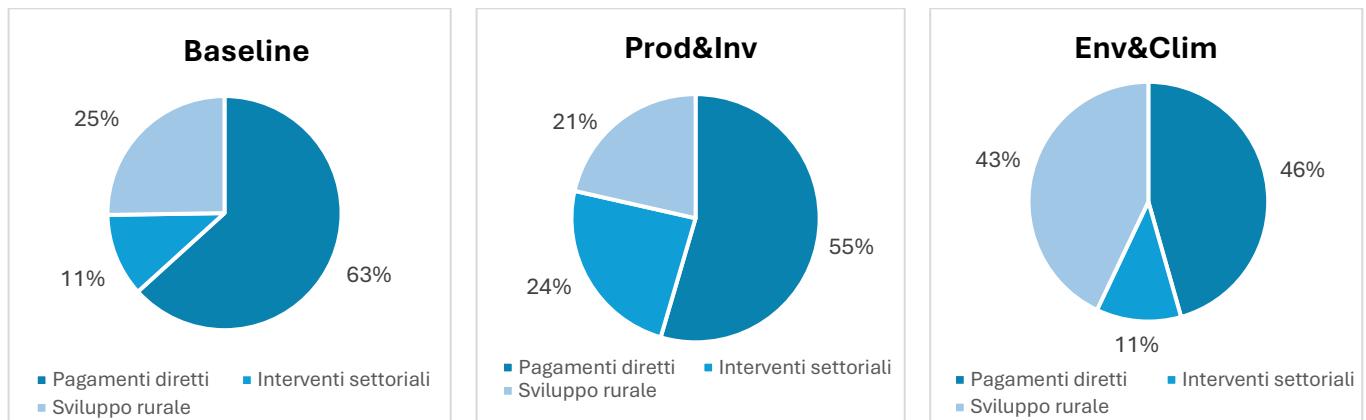
**Tabella 2 – Spesa media annua dell’Unione europea per tipologia di intervento nei tre diversi scenari**

	Scenario “Baseline”		Scenario “Produttività e Investimenti”		Scenario “Ambiente e Clima”	
INTERVENTI	milioni €	%	milioni €	%	milioni €	%
<b>Pagamenti diretti</b>	<b>37.589</b>	<b>72%</b>	<b>34.571</b>	<b>66%</b>	<b>27.224</b>	<b>52%</b>
BISS	19.340	37%	17.986	34%	3.868	7%
CRISS	4.019	8%	6.826	13%	4.019	8%
CIS-YF	682	1%	682	1%	1.357	3%
Eco-schemi	8.943	17%	4.472	9%	17.981	34%
CIS	4.606	9%	4.606	9%	0	0%
<b>Interventi settoriali</b>	<b>1.774</b>	<b>3%</b>	<b>5.409</b>	<b>10%</b>	<b>1.774</b>	<b>3%</b>
<b>Sviluppo rurale</b>	<b>12.847</b>	<b>25%</b>	<b>12.230</b>	<b>23%</b>	<b>23.213</b>	<b>44%</b>
ENVCLIM	4.052	8%	2.023	4%	9.245	18%
ANC	2.134	4%	2.134	4%	4.311	8%
ASD	100	0%	100	0%	232	0%
INVEST	3.703	7%	6.179	12%	3.703	7%
INSTAL	683	1%	226	0%	1.384	3%
RISK	542	1%	809	2%	1.078	2%
COOP	1.406	3%	351	1%	2.814	5%
KNOW	228	0%	409	1%	447	1%
<b>Budget UE</b>	<b>52.210</b>	<b>100%</b>	<b>52.210</b>	<b>100%</b>	<b>52.210</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

Prendendo poi in considerazione soltanto la Spesa media annua dell'Unione europea per l'Italia, anche in questo caso, qualora venissero implementati i due diversi scenari, si avrebbe una variazione delle quote relative dei pagamenti diretti, degli interventi settoriali e dello sviluppo rurale analoga a quella osservata a livello complessivo UE, come illustrato dai grafici della Figura 5, che esplicitano tali mutamenti rispetto allo scenario “Baseline”, definito sulla scorta del PSP 2023-2027.

**Figura 5- Redistribuzione della Spesa UE nei diversi scenari, a livello Italia**



Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

In particolare, dall'approfondimento dei dati dello studio Scenar 2040 relativi all'Italia, si evince che l'implementazione dello scenario “*Produttività e Investimenti*” comporta, per il nostro Paese, una riduzione della spesa nazionale del 13,6% rispetto allo scenario “Baseline”, come illustrato dettagliatamente in Tabella 3, alla quale corrisponde una flessione della spesa pubblica complessiva del 3,2%. L'Italia registra quindi delle economie che potrebbero essere reimpiegate in interventi strategici per il sistema agricolo nazionale. Nel caso, invece, dell'implementazione dello scenario “*Ambiente e Clima*”, l'Italia vede aumentare la spesa nazionale del 69,1% rispetto allo scenario “Baseline”, corrispondente ad un incremento del 16,2% della spesa pubblica complessiva (Tabella 4).

**Tabella 3 - Variazioni percentuali (%) e assolute (milioni di euro) del contributo UE e del cofinanziamento nazionale Italia, per tipo di intervento, nello scenario “Produttività e Investimenti” rispetto allo scenario “Baseline”**

### **Variazioni della spesa rispetto alla baseline**

Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

Tabella 4 - Variazioni percentuali (%) e assolute (milioni di euro) del contributo UE e del cofinanziamento nazionale Italia per lo scenario “Ambiente e Clima” rispetto allo scenario “Baseline”

### ***Variazioni della spesa rispetto alla baseline***

Fonte: nostre elaborazioni su dati dello studio Scenar 2040, JRC, 2025

## 4. POLITICHE AGRICOLE MONDIALI

I lunghi processi produttivi che durano stagioni intere, la frammentazione dell'offerta in tanti piccoli produttori, l'incognita meteo sui raccolti, gli elevati costi fissi di produzione e la scarsa mobilità sociale degli agricoltori, sono variabili che rendono l'offerta di prodotti agroalimentari poco capace di adattarsi alla domanda, fenomeno questo che rende l'agricoltore un "price taker" e che porta alla sotto-remunerazione del settore agricolo.

***Per tale ragione, in tutto il mondo il settore primario viene sussidiato dallo Stato, per garantire la sicurezza alimentare e allo stesso tempo sostenere il reddito di chi lavora nel settore.***

Nel report *Monitoraggio e valutazione della politica agricola* edito annualmente dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), giunto nel 2025 alla sua 38<sup>a</sup> edizione, l'Organizzazione di Parigi offre sistematicamente una panoramica aggiornata delle politiche agricole adottate in 54 paesi e dei relativi impatti.

Segnatamente, i 54 paesi monitorati comprendono i trentotto paesi dell'OCSE, i cinque Stati membri dell'UE non appartenenti all'OCSE e undici economie emergenti e in via di sviluppo, ossia Argentina, Brasile, Repubblica Popolare Cinese, India, Indonesia, Kazakistan, Filippine, Federazione Russa, Sudafrica, Ucraina e Vietnam.

In particolare, in base all'analisi del report del 2025, tra il 2022 e il 2024, nell'ambito dei 54 paesi monitorati, sono stati erogati ogni anno al settore agricolo 842 miliardi di dollari di sussidi, di cui più di due terzi (69%) ascrivibili a Cina, Giappone, Unione Europea e Stati Uniti. È da notare che le quote relative di queste quattro economie, nel corso dell'ultimo ventennio, sono cambiate in modo significativo, a seguito del fatto che il sostegno positivo ai produttori, nel panorama globale, si è progressivamente spostato verso le grandi economie emergenti: se nel triennio 2000-2002 l'Unione Europea rappresentava la quota maggiore con il 30% di tutto il sostegno positivo ai produttori, seguita dal Giappone (17%), dagli Stati Uniti (17%) e dalla Cina (7%), nel triennio 2022-2024, il sostegno fornito dalla Cina ha superato quello complessivo degli Stati Uniti e dell'Unione Europea e ha rappresentato circa il 44% del totale, mentre l'Unione Europea (16%), gli Stati Uniti (6%) e il Giappone (4%) hanno inciso complessivamente per circa il 26%.

Sul fronte degli elementi di sostegno negativo, la quota già consistente dell'India nella tassazione implicita (attraverso prezzi interni più bassi di quelli medi internazionali) è cresciuta dal 61% nel 2000-2002 all'83% nel 2022-2024. Le principali evidenze dell'analisi condotta dall'OCSE in questi 54 paesi confermano che nella rosa delle diverse forme di sostegno che supportano il settore agricolo ve ne sono alcune con un impatto significativamente distorsivo sulla produzione e sul commercio, come ad esempio il sostegno dei prezzi di mercato, i pagamenti basati sulla produzione e i pagamenti basati sull'uso di fattori di produzione variabili senza restrizioni, che implicano l'aumento dei prezzi dei prodotti agricoli (forme di sostegno ad impatto inflativo).

## 5. ELEMENTI CONCLUSIVI

Lo studio *Scenar 2040* del JRC evidenzia che il pieno mantenimento del budget della PAC 2023-2027 a livello UE costituisce una condizione imprescindibile per garantire la sicurezza e la sovranità alimentare del Continente, prezzi equi per i consumatori e redditi sostenibili per gli agricoltori; infatti, in un contesto globale caratterizzato da crescenti tensioni geopolitiche, volatilità dei mercati e competizione internazionale sui sussidi agricoli, la PAC rappresenta uno strumento strategico per la tutela degli obiettivi inclusi nell'Articolo 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

In tale quadro, lo scenario *“Produttività e Investimenti”* simulato nello studio del Centro di ricerca della Commissione Europea si profila come l'opzione più equilibrata e sostenibile, in quanto consente di rafforzare la competitività del settore agricolo europeo, di sostenere in modo mirato le aziende più vulnerabili e di garantire un miglioramento complessivo dei redditi agricoli (+2,0% a livello UE), aumentando la produzione e la produttività del comparto, che, a sua volta, determina un miglioramento della bilancia commerciale agroalimentare e un contenimento dei prezzi al consumo. L'elemento discriminante di questo scenario, come sopra richiamato, va ravvisato nella riallocazione delle risorse verso gli investimenti, il trasferimento delle conoscenze e gli interventi settoriali, con un maggiore grado di *targeting* dei pagamenti diretti, a beneficio delle aziende più piccole, preservando al contempo la funzione di stabilizzazione del reddito. Gli impatti ambientali, seppur leggermente in aumento a livello UE e comunque in crescita in modo meno che proporzionale rispetto alla produzione agricola, risultano mitigati su scala globale, grazie alla maggiore efficienza europea e alla riduzione del fenomeno di delocalizzazione delle emissioni. Occorre infine tener conto delle criticità legate al ricambio generazionale.

Al contrario, i dati risultanti dallo scenario *“Ambiente e Clima”* evidenziano un trade-off significativo tra obiettivi ambientali e risultati economici: il riorientamento della spesa verso gli eco-schemi, gli interventi ambientali e climatici e il sostegno a zone svantaggiate determina una riduzione della produzione agricola e dei redditi (rispettivamente -4,0% e -5,0%), accompagnata da un onere finanziario elevato, che, per l'Italia, significa un incremento di 1,2 miliardi €/anno del cofinanziamento medio attuale (+69,1%). Tali effetti sollevano criticità in termini di sostenibilità finanziaria e di resilienza del settore agricolo, considerando inoltre l'aumento di emissioni che questo scenario comporta a livello globale.

Ancora più critiche appaiono le conseguenze di un'ipotesi di smantellamento della PAC, in quanto lo scenario controfattuale *“NoPAC”* indica effetti negativi sia a livello UE che a livello nazionale. In Italia, in particolare, si avrebbe una contrazione media dei redditi agricoli del 9,0%, che nel caso delle aziende più piccole - con uno standard output inferiore a 50.000 euro - si inaspirebbe al -19,6% e un aumento dei prezzi al consumo, con impatti superiori alla media UE, specie per prodotti quali la verdura (+4,6%) e la frutta (+5,0%). Tali dinamiche sottendono il rischio concreto di *desertificazione dell'agricoltura*, con l'abbandono delle attività agricole, specie nelle aree più fragili.

Ne consegue che la riduzione strutturale della PAC prospettata per la nuova programmazione non può essere considerata sostenibile, in quanto innescherebbe dinamiche inflattive sui generi alimentari, penalizzando cittadini, contribuenti e i primi finanziatori della PAC, e produrrebbe gravi squilibri socioeconomici nel sistema agricolo europeo, con potenziali costi esplicativi e occulti che finirebbero per gravare nel lungo periodo sui bilanci degli Stati membri.

Alla luce di queste considerazioni, l'adozione di un orientamento coerente con l'Agenda Draghi per la PAC appare una scelta determinata anche a livello geopolitico, ma deve fondarsi su un chiaro principio di continuità delle risorse finanziarie e su una maggiore enfasi sulla competitività.

**Rete Nazionale della PAC**  
Ministero dell'agricoltura, della sovranità  
alimentare e delle foreste  
Direzione Generale Sviluppo Rurale  
Via XX Settembre, 20 Roma

[reterurale@politicheagricole.it](mailto:reterurale@politicheagricole.it)



PIANO STRATEGICO  
DELLA **PAC**  
IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA SOSTENIBILE

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA  
DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE  
E DELLE FORESTE  




Progetto realizzato con il contributo del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)  
nell'ambito delle attività previste dal Programma Rete Nazionale della PAC 2025-2027