

# dossier

22 ottobre 2019

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza delle Commissioni Agricoltura  
dei Parlamenti dell'UE  
“PAC 2020: dal dibattito all'accordo”

---

Helsinki, 27 e 28 ottobre 2019

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A





XVIII LEGISLATURA

## Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza delle Commissioni Agricoltura dei  
Parlamenti dell'UE

“PAC 2020: dal dibattito all'accordo”

*Helsinki, 27-28 ottobre 2019*

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI

N. 68


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA

N. 31



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR\_Studi

Dossier europei n. 68



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 31

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

# INDICE

## ORDINE DEL GIORNO

<b>SCHEDE DI LETTURA .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>SESSIONE I: LA POLITICA AGRICOLA COMUNE</b>	<b>5</b>
Le proposte legislative della Commissione europea per la nuova PAC.....	6
Le principali novità della nuova PAC 2021-2027 .....	7
Le risorse per la nuova PAC .....	13
Esame presso le istituzioni UE .....	18
<b>SESSIONE II: CAMBIAMENTI CLIMATICI.....</b>	<b>23</b>
L'impatto dell'agricoltura sul cambiamento climatico.....	23
Gli effetti del cambiamento climatico sull'agricoltura .....	24
Evoluzione della domanda, sicurezza alimentare e impatto sul riscaldamento globale .....	25
L'adattamento ai cambiamenti climatici e la PAC.....	27
Il Report IPCC su cambiamento climatico e territorio .....	29





## Meeting of Agriculture Committees of EU Parliaments 27–28 October 2019, Helsinki

*Draft as of 16 October 2019*

### *"CAP2020 - From Arguments to Settlement"*

#### **Sunday, 27 October 2019**

- 15.00 – 19.00      Arrival of the delegations and registration at the hotels (Hotel Scandic Simonkenttä & Original Sokos Hotel Presidentti)
- 19:00                Departure to the Parliament House from the Hotel Scandic Simonkenttä by bus and from the Original Sokos Hotel Presidentti on foot
- 19.10 – 19.50      **Visit to the Parliament House**  
*(address: Mannerheimintie 30, 00100 Helsinki)*
- 20.00                Dinner at the **Finnish Museum of Natural History** hosted by **Ms Anne Kalmari**, Chair of the Agricultural and Forestry Committee  
*(address: Pohjoinen Rautatiekatu 13, 00100 Helsinki)*
- 22.30                Return to the hotel Scandic Simonkenttä by bus and to the Original Sokos Hotel Presidentti on foot

#### **Monday, 28 October 2019**

- 8.00                Departure from the hotel Scandic Simonkenttä by bus and from the Original Sokos Hotel Presidentti on foot to the Little Parliament, annexe building of the Parliament  
*(address: Arkadiankatu 3, 00100 Helsinki)*
- 8.30                **OPENING SESSION**
- Opening of the Conference: **Mr Matti Vanhanen**, Speaker of the Finnish Parliament
- Welcome address by **Ms Anne Kalmari**, Chair of the Agricultural and Forestry Committee

8.45 – 9.45

## SESSION I: CAP2020

Chair: **Ms Anne Kalmari**, Chair of the Agricultural and Forestry Committee

### Speakers:

**Mr Jerzy Plewa**, Director General of DG Agriculture and Rural Development, European Commission

**Mr Jari Leppä**, Minister of Agriculture and Forestry, Government of Finland

**Mr Guerreiro Francisco**, Vice Chair of the Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament

**Mr Pekka Pesonen**, Secretary General of the COPA

9.45 – 11.15

**Exchange of views**

11.15 – 11.45

*Family photo and Coffee break*

11.45 – 12.15

## SESSION II: CLIMATE CHANGE

Chair: **Ms Anne Kalmari**, Chair of the Agricultural and Forestry Committee

*Climate Change and Agricultural Policy*

**Mr Jussi Lankoski**, Policy Analyst of the OECD

*Climate Change and Food Security*

**Mr René Castro-Salazar**, Assistant Director-General of the FAO

12.15 – 13.45

**Exchange of views**

13.45 – 14.00

**Closing remarks**

14.00 – 15.00

*Lunch at the Restaurant Pikkuparlamentti*

15.00

Departure of delegations

Return to the hotel Scandic Simonkenttä by bus and to the Original Sokos Hotel Presidentti on foot. Bus transfer is also available from the conference venue directly to the airport.



# **Schede di lettura**



## INTRODUZIONE

La **Conferenza interparlamentare sulla politica agricola comune e la politica di coesione** (Helsinki 27-28 ottobre 2019) rientra tra quelle previste nell'ambito della dimensione parlamentare della Presidenza finlandese del Consiglio dell'UE, la presidenza di turno del Consiglio UE fino alla fine dell'anno.

In base al programma dei lavori, la Conferenza si aprirà con una **sessione introduttiva** durante la quale interverranno il Presidente del Parlamento finlandese, Mr Matti Vanhanen, e il Presidente della Commissione per l'agricoltura e le foreste del Parlamento, Ms Anne Kalmari.

L'ordine del giorno della Conferenza prevede che nelle due sessioni siano affrontati due temi principali:

- **le proposte** della Commissione europea **per la riforma della politica agricola comune (PAC)** oltre il 2020.
- **i cambiamenti climatici e l'agricoltura**



## SESSIONE I: LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

L'articolo 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce gli obiettivi specifici della politica agricola comune (PAC):

- incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

La PAC contribuisce, inoltre, alle priorità dell'UE quali la creazione di posti di lavoro e la crescita economica, la lotta ai cambiamenti climatici e la promozione dello sviluppo sostenibile.

Attualmente la PAC è fondata su **due pilastri**:

1) il **primo pilastro** è costituito, a sua volta, da **due strumenti**:

- **sostegno al reddito degli agricoltori** (i cosiddetti **pagamenti diretti, interamente a carico del FEAGA**) riservato agli agricoltori attivi. Si tratta dei pagamenti effettuati direttamente agli agricoltori subordinatamente alla condizione che gli agricoltori che se ne avvalgono rispettino le norme in materia di sicurezza alimentare, ambientale e di benessere degli animali (cosiddetti **criteri di condizionalità**). In Italia, i pagamenti diretti si articolano per circa il 60% in pagamenti di base, il 30% nel cd. *greening*, l'1% per i giovani e la restante parte per gli accoppiati. **I pagamenti diretti** costituiscono **la quota maggiore (70%)** dell'attuale bilancio agricolo dell'UE. Sono circa **7 milioni gli agricoltori** in tutta l'Unione che **beneficiano di pagamenti diretti** che, spesso, rappresentano una quota rilevante del loro reddito. Il pagamento di base è **in funzione del numero di ettari coltivati**, integrato poi eventualmente da una serie di altri regimi di sostegno mirati a specifici obiettivi o tipologie di agricoltori.

**Ai pagamenti si applicano le regole della convergenza interna** volte a garantire in ciascuno Stato membro **aiuti tendenzialmente**

**uniformi su tutto il territorio nazionale o regionale.** Entro l'anno di domanda 2019, nessun diritto all'aiuto dovrà avere un valore unitario inferiore al 60% del valore unitario nazionale. Si applicano, altresì, le regole della **convergenza esterna**. Si tratta di un **meccanismo** volto a garantire una distribuzione più uniforme dei pagamenti diretti, che subiscono un progressivo adeguamento per garantire che tutti gli Stati raggiungano un **livello minimo di aiuti**. Nel concreto, si verifica il progressivo **riallineamento** del valore dei pagamenti verso la **media UE: gli Stati membri con un livello medio di sostegno inferiore al 90% della media UE ridurranno il divario del 50% fino a raggiungere il 90% della media UE in sei fasi gradual**i a decorrere **dal 2022; per l'Italia la convergenza esterna comporterebbe una riduzione dei pagamenti.**

- le **misure di mercato (circa il 5% del totale):** istituite al fine di **controbilanciare gli effetti dell'elevata volatilità dei prezzi** sui mercati agricoli per effetto degli andamenti della domanda o dell'offerta. L'Organizzazione comune dei mercati (OCM) intende garantire la diversità, la disponibilità e l'accessibilità economica e la sicurezza dei suoi prodotti agricoli;
- 2) il **secondo pilastro** è costituito dalla **politica di sviluppo rurale** (circa il 25% del totale delle risorse, **a carico del FEASR**, ma cofinanziate con fondi nazionali) che punta a:
- migliorare la **competitività del settore** agricolo, anche mediante la modernizzazione delle aziende agricole, promuovendo la diffusione delle tecnologie e dell'innovazione;
  - **tutelare l'ambiente e mitigare i cambiamenti climatici;** uno sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali; assicurare il ricambio generazionale nel settore agricolo (giovani agricoltori).

### **Le proposte legislative della Commissione europea per la nuova PAC**

Il **1° giugno 2018**, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure recanti il quadro legislativo della PAC per il periodo 2021-2027.

Si tratta delle seguenti tre iniziative legislative:

- proposta di regolamento ([COM\(2018\)392](#)) recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune e finanziati dal FEAGA e dal FEASR e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e 1307/2013 (**regolamento sui piani strategici della PAC**);
- proposta di regolamento ([COM\(2018\)393](#)) sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 (**regolamento orizzontale della PAC**);
- proposta di regolamento ([COM\(2018\)394](#)) che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo (**regolamento di modifica**).

## **Le principali novità della nuova PAC 2021-2027**

### ***a) Il Piano Strategico nazionale***

Tra le principali novità introdotte nella nuova PAC vi è il **riequilibrio delle responsabilità tra UE e Stati membri** (maggiore sussidiarietà a vantaggio degli Stati membri) e l'introduzione dei **piani strategici nazionali della PAC**.

Gli **Stati membri** dovranno redigere un **Piano strategico nazionale (PSN)** della PAC che, sulla base delle proprie esigenze, individuate attraverso l'analisi di contesto, individui gli **obiettivi specifici che intende conseguire e attraverso quali interventi**. Il Piano dovrà assicurare coerenza tra esigenze e interventi, sinergia tra gli interventi, attenzione agli obiettivi climatici e ambientali, azioni per il ricambio generazionale e un approccio coerente e integrato alla gestione del rischio. Ogni Piano dovrà essere **approvato preventivamente dalla Commissione** e il raggiungimento degli obiettivi sarà **valutato annualmente** attraverso un **set comune di indicatori**. La Commissione europea esaminerà le relazioni e prenderà in considerazione

eventuali misure appropriate, comprese, se del caso, raccomandazioni per migliorare l'efficacia.

b) **Il nuovo sistema dei pagamenti diretti**

La **nuova struttura prospetta** una articolazione in **più tipologie per interventi più mirati** ed è composta dalle seguenti tipologie di intervento:

Pagamenti diretti **disaccoppiati**:

- il sostegno di base al reddito per la sostenibilità;
- il sostegno complementare redistributivo;
- il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori;
- il regime per il clima e l'ambiente (eco-scheme).

Pagamenti diretti **accoppiati**

- il sostegno accoppiato al reddito;
- il pagamento specifico per il cotone (Belgio, Grecia, Spagna e Portogallo).

Gli **aiuti diretti disaccoppiati** sono erogati indipendentemente dalla produzione. Gli agricoltori ricevono comunque l'aiuto sotto forma di pagamento unico purché soddisfino i requisiti imposti dalla condizionalità. Scopo principale di tale pagamento è garantire una maggiore stabilità dei redditi agli agricoltori i quali possono decidere che cosa intendono produrre senza perdere gli aiuti adattando l'offerta alla domanda.

I **pagamenti diretti accoppiati** sono aiuti legati alla produzione. Essi sono concessi entro determinati limiti quantitativi e sono legati a rese, superfici o numero di capi fissi.

***b.1) Il sostegno al reddito di base per la sostenibilità dei “veri agricoltori” e il superamento dei titoli***

Con il nuovo regime gli Stati membri concedono per il sostegno di base al reddito un **pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile a favore dei “veri agricoltori”** (*genuine farmers*). Gli Stati membri definiscono quali soggetti non sono considerati “veri agricoltori”, in base a criteri quali reddito, impiego di lavoro nell'azienda agricola, oggetto sociale, inclusione in registri nazionali.

Gli Stati membri possono decidere di **superare il regime di pagamento unico** (Rpu) o *Single Payment System* (Sps) e **passare ad un regime di**



**pagamento unico per superficie** (Rpus) o *Single Area Payment System* (Saps).

Il regime di pagamento unico (Rpu) è in vigore nella maggior parte dei Paesi UE (tra cui l'Italia). Il regime di pagamento unico per superficie (Rpus) è un regime semplificato di sostegno del reddito, proposto agli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea nel 2004 e nel 2007 (UE-12) come opzione al fine di agevolare l'attuazione dei pagamenti diretti. Tale regime, che tutti gli Stati membri UE-12 tranne la Slovenia e Malta hanno deciso di applicare, sostituisce tutti i pagamenti diretti con un pagamento unico per superficie.

Il livello del pagamento si ottiene dividendo la dotazione finanziaria annuale del Paese per la sua superficie agricola ammissibile. Con la nuova PAC 2021-2027, l'UE offre la possibilità anche all'Italia di superare il regime dei titoli all'aiuto per passare al pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile, attualmente in vigore nei Paesi dell'est Europa. Gli agricoltori presentano annualmente la domanda con le superfici ammissibili e ricevono un pagamento uniforme ad ettaro, senza la necessità di possedere i titoli.

Ciascuno **Stato membro può comunque continuare a concedere il sostegno al reddito di base sulla base dei titoli all'aiuto**. In tal caso, la proposta di regolamento impone un processo di convergenza dei titoli storici. I vecchi titoli scadono il 31 dicembre 2020 e i nuovi titoli vengono riassegnati nel 2021, sulla base dell'anno di riferimento 2020. I titoli rimangono differenziati sulla base del loro valore storico, ma con l'applicazione di una convergenza per avvicinare il valore dei titoli al valore medio nazionale. Lo Stato membro assicura entro il 2026 una convergenza del valore unitario dei titoli al 75% del valore unitario medio.

### ***b.2) Il sostegno complementare redistributivo***

Al fine di garantire la redistribuzione del sostegno dalle **aziende agricole** di grandi dimensioni a favore di quelle **piccole e medie** è previsto un **sostegno complementare redistributivo** attraverso un **pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile**. Rispetto all'attuale programmazione questo diventa un **pagamento obbligatorio**, al quale accedono gli agricoltori che hanno diritto al pagamento di base, con criteri stabiliti dagli Stati membri.

### ***b.3) Il sostegno complementare per i “giovani agricoltori”***

**Gli Stati membri possono** fornire un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori che hanno diritto al pagamento di base e che si insediano per la prima volta, sotto forma di un pagamento annuale disaccoppiato per ettaro ammissibile.

La definizione di “giovane agricoltore” va stabilita all’interno del Piano strategico della PAC e deve prevedere:

- un limite di età non superiore ai 40 anni;
- le condizioni per essere “capo dell’azienda”;
- una formazione appropriata e/o le competenze richieste.

Per contribuire all’obiettivo, ogni Stato membro deve utilizzare almeno il **2% degli stanziamenti a disposizione per i pagamenti diretti**.

### ***b.4) Lo schema volontario per clima e l’ambiente (eco-scheme)***

Nella PAC attuale è già previsto che il sostegno al reddito degli agricoltori dipenda dall’attuazione di pratiche rispettose dell’ambiente e del clima; tuttavia, la nuova PAC intende richiedere agli agricoltori di conseguire obiettivi più ambiziosi grazie a misure obbligatorie e basate su incentivi.

Pur venendo meno il *greening*, si stabilisce che:

- **almeno il 30%** di ciascuna dotazione nazionale per lo sviluppo rurale sarà dedicata alle **misure ambientali e climatiche**;
- il **40% del bilancio complessivo della PAC** dovrebbe contribuire all’azione per il clima;
- **i pagamenti diretti saranno subordinati a requisiti ambientali e climatici più rigorosi**; ciascuno Stato membro dovrà offrire regimi ecologici che aiuteranno gli agricoltori ad andare oltre i requisiti obbligatori e che saranno finanziati con una quota delle dotazioni nazionali per i pagamenti diretti;
- **maggiore flessibilità** per cui, oltre alla possibilità di **trasferire il 15% delle dotazioni tra i pilastri**, gli Stati membri avranno anche la possibilità di **trasferire un ulteriore 15% dal primo al secondo pilastro** per le spese relative alle misure climatiche e ambientali (senza cofinanziamento nazionale).

Il sostegno dell'eco-schema è erogato sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile, secondo due modalità, stabilite dagli Stati membri:

- importo addizionale ai pagamenti diretti disaccoppiati (sul modello dell'attuale *greening*);
- importo che compensa i beneficiari, in tutto o in parte, dei costi aggiuntivi sostenuti e del mancato guadagno a seguito degli impegni (sul modello degli attuali pagamenti agro-climatico-ambientali del secondo pilastro).

#### ***b.5) Il sostegno accoppiato al reddito***

Gli Stati membri possono concedere un sostegno accoppiato al reddito ai veri agricoltori sotto forma di un pagamento annuale per ettaro ammissibile o per capo animale ammissibile a **favore di comparti che sono importanti per ragioni economiche, sociali o ambientali, per affrontare le difficoltà ma migliorando la competitività, la loro sostenibilità o la loro qualità**. Il sostegno accoppiato al reddito è concesso nei seguenti settori e produzioni: cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta in guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio d'oliva, bachi da seta, foraggi essiccati, luppolo, barbabietola da zucchero, cicoria e canna da zucchero, ortofrutticoli, bosco ceduo a rotazione rapida e altre colture no-food che forniscono prodotti che potenzialmente potrebbero sostituire i materiali fossili.

Il sostegno accoppiato può essere concesso sino a un importo massimo del 10% del massimale per i pagamenti diretti che può essere aumentato per gli Stati membri che attualmente concedono un importo superiore al 13%. È previsto un ulteriore aumento sino del 2% se tale importo è destinato al sostegno per le colture proteiche.

#### ***b.6) La riduzione dei pagamenti e capping***

Sono soggetti alla **riduzione dei pagamenti** gli agricoltori che ricevono un ammontare di pagamenti diretti superiore a 60.000 euro.

Il taglio è graduale e suddiviso per i seguenti scaglioni:

- almeno il 25% per l'importo compreso tra 60.000 e 75.000 euro;

- almeno il 50% per l'importo compreso tra 75.000 e 90.000 euro;
- almeno il 75% per l'importo compreso tra 90.000 e 100.000 euro;
- 100% per l'importo superiore a 100.000.

Il *capping* si applica, dunque, agli agricoltori con un importo di pagamenti diretti superiori a 100.000.

Gli importi derivanti dalla riduzione dei pagamenti saranno utilizzati per contribuire a finanziare il **pagamento redistributivo**.

L'obbligatorietà del *capping* ha quindi un duplice obiettivo: ridurre i pagamenti alle grandi aziende e **accrescere il sostegno alle piccole aziende**.

Per finanziare il sostegno complementare redistributivo si useranno anche i proventi del *capping*. Lo Stato membro dovrà pianificare una percentuale di massimale da destinare al pagamento redistributivo.

#### ***b.7) La convergenza esterna***

La Commissione europea propone di **proseguire nel processo di convergenza esterna**. Gli effetti della convergenza saranno attenuati dal fatto che essa, di fatto, è finanziata non, come in passato, dalla riduzione dei soli pagamenti degli Stati membri sopra la media Ue, ma **dal taglio lineare iniziale del 3,9% ai massimali attuali** (calcolato a prezzi correnti e si applica sull'ammontare delle risorse disponibili per il 2020 moltiplicato per 7 anni) che riguarda tutti gli Stati membri, compresi quelli con pagamenti inferiori alla media Ue, che poi recuperano – in tutto o in parte – tale taglio grazie al meccanismo di riavvicinamento alla media.

#### ***c) Semplificazione e modernizzazione***

La PAC si avvarrà delle tecnologie e delle innovazioni più recenti, fornendo un aiuto sul campo agli agricoltori e alle pubbliche amministrazioni.

In particolare, si segnala che:

- **10 miliardi di euro** nell'ambito del programma di ricerca dell'UE **Orizzonte Europa 2021-2027** saranno destinati a progetti di ricerca e innovazione nel settore dell'alimentazione, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della bioeconomia;

- gli Stati membri saranno incoraggiati a utilizzare i **big data e le nuove tecnologie per i controlli e il monitoraggio** (ad esempio, verificando le dimensioni dell'azienda agricola ai fini delle domande di pagamenti diretti mediante dati satellitari), con una conseguente diminuzione della necessità di effettuare controlli in loco. Il piano strategico della PAC di ciascun Paese conterrà una sezione su come stimolare lo scambio di conoscenze e l'innovazione e su come finanziarli;
- si intende promuovere la **digitalizzazione** della vita rurale, ad esempio **ampliando l'accesso alla banda larga nelle regioni rurali**, migliorando così la qualità della vita in queste regioni e contribuendo ulteriormente alla competitività della produzione agricola europea.

### Le risorse per la nuova PAC

La Commissione europea propone di **mantenere l'attuale struttura della PAC a due pilastri**, finanziati attraverso i fondi FEAGA (per i pagamenti diretti) e FEASR (per lo sviluppo rurale), gestiti in regime di gestione concorrente tra Stati Membri e Unione Europea.

Per la nuova PAC 2021-2027, la Commissione europea ha proposto una dotazione finanziaria di circa **365 miliardi di euro** (a **prezzi correnti** che tengono conto di un tasso di **inflazione annuo del 2%**), così ripartiti:

- **286,1 miliardi** di euro per le spese del **primo pilastro**, che finanzia i **pagamenti diretti** agli agricoltori (circa 267 miliardi) e le **misure di mercato** (circa 20 miliardi) attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (**FEAGA**);
- **78,8 miliardi** di euro per le spese del **secondo pilastro**, che finanzia i **programmi per lo sviluppo rurale** attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (**FEASR**) in regime di cofinanziamento.

*Proposta di ripartizioni annuali delle dotazioni della spesa per il I e II pilastro della PAC 2021-2027 (milioni di euro , prezzi correnti)*

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totale
<b>Primo pilastro</b>	40.300	40.527	40.791	40.931	41.072	41.214	41.357	286.195
<b>Secondo pilastro</b>	11.259	11.259	11.259	11.259	11.259	11.259	11.259	78.811
<b>Totale Pac</b>	51.559	51.786	52.050	52.190	52.331	52.473	52.616	365.006

La Commissione Si propone, inoltre, di mantenere la **riserva di crisi**, stimata in **400 milioni di euro** all'inizio di ciascun esercizio finanziario.

**Ulteriori 10 miliardi di euro** saranno, poi, disponibili attraverso il programma di ricerca e innovazione dell'UE **Orizzonte Europa**, che sostituirà l'attuale programma Orizzonte 2020 per il periodo 2021-2027, per sostenere specifiche attività di ricerca e innovazione in prodotti alimentari, agricoltura, sviluppo rurale e bioeconomia.

In tema di flessibilità, gli Stati membri avranno la possibilità di **trasferire fino al 15%** delle dotazioni PAC dai pagamenti diretti allo sviluppo rurale e viceversa; trasferire **un ulteriore 15% dal primo al secondo pilastro** per misure climatiche e ambientali senza cofinanziamento e il **2% per i giovani agricoltori**.

La Commissione europea ha presentato il bilancio per la nuova PAC anche a **prezzi costanti 2018**, per un ammontare totale pari a **324,2 miliardi di euro**, di cui **254,2 miliardi di euro** per il **FEAGA** e **70 miliardi di euro** per il **FEASR**.

Nella tabella sottostante, si riporta la **dotazione finanziaria** proposta dalla Commissione europea per la PAC 2021-2027, espressa **sia a prezzi correnti, che a prezzi costanti**.

Table 1 – CAP allocations 2021-2027	Current prices, € million	2018 prices, € million
Agricultural policy total	365 006	324 284
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	286 195	254 247
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	78 811	70 037

Si tratta di una **dotazione inferiore** rispetto a quella prevista per la **PAC 2014-2020**: la Commissione europea, al fine di aumentare i finanziamenti in alcuni ambiti (ricerca e innovazione, ambiente, migrazione e difesa) e tenuto conto anche dell'uscita del Regno Unito (che è un contribuente netto dell'UE), ha proposto **risparmi nei settori più tradizionali**, quali la **PAC** e la **politica di coesione**.

*Confronto dotazioni finanziarie PAC tra due periodi (miliardi di euro a prezzi correnti)*

	1	2	3	4	5
Stanzamenti di impegno	Qfp attuale (2014-2020) Ue-28	Qfp attuale (2014-202) Ue-27[-UK]	Qfp proposta (2021-2017)	1-3 Qfp attuale – Qfp proposta	2-3 Qfp attuale senza UK Ue-27 – Qfp proposta Ue-27
Spesa Pac totale					
Di cui:	408	380	365	- 43 (-10,5%)	- 15 (-4%)
Primo pilastro (Feaga)	308	289	286	- 22 (-7,1%)	- 3 (-1%)
Sviluppo rurale (Feasr)	99	94	79	- 20 (-20%)	- 15 (-16%)

A **prezzi correnti**, eseguendo il confronto tra la proposta della Commissione con la dotazione di bilancio prevista per l'attuale periodo di programmazione ed escludendo la quota del Regno Unito, si ottiene la **riduzione del 4% (15 miliardi di euro)**, con una incidenza relativamente bassa sul **FEAGA (1%**, pari a circa 3 miliardi di euro) e molto maggiore sullo sviluppo rurale, con una riduzione del FEARS di circa **15 miliardi di euro**, pari al **16%**.

A **prezzi costanti 2018** (cioè tenendo conto dell'inflazione), la **riduzione** delle dotazioni di bilancio per la PAC è ovviamente **più marcata**, raggiungendo il **15,6%** in complesso, frutto di un **-13%** per il **primo pilastro** e **-23%** per il **secondo pilastro**.

*Confronto delle dotazioni finanziarie PAC tra i due periodi (miliardi di euro a prezzi costanti 2018)*

	1	2	3	4	5
Stanzamenti di impegno	Qfp attuale (2014-2021) Ue-28	Qfp attuale (2014-2021) Ue-27[-UK]	Qfp proposta (2021-2017)	1-3 Qfp attuale – proposta	2-3 (Qfp attuale – proposta senza UK)
Spesa Pac totale					
Di cui:	413	384	324	- 89 (-21,5%)	- 60 (-15,6%)
Primo pilastro (Feaga)	316	292	254	- 62 (-19,6%)	- 38 (-13,0%)
Sviluppo rurale (Feasr)	97	91	70	- 27 (-27,0%)	- 21 (-23,0%)

Il confronto mostra una riduzione per il I pilastro non significativa a prezzi correnti (-1%) e più marcata in termini reali (-13%); mentre per il II pilastro, la riduzione è molto più consistente: 16% a prezzi correnti e 23% in termini reali.

Complessivamente, l'incidenza percentuale della dotazione PAC sul bilancio totale Ue passa dal 37,5% dell'attuale programmazione (2014-2020), dell'Ue a 28, al 28,5% della dotazione prevista con la nuova programmazione (2021-207), dell'Ue a 27.

**Dotazioni per Stato membro a prezzi correnti - in milioni di €**

	Pagamenti diretti	Mercati	Sviluppo rurale	TOTALE
BE	3 399,2	3,0	470,2	3 872,4
BG	5 552,5	194,5	1 972,0	7 719,0
CZ	5 871,9	49,5	1 811,4	7 732,9
DK	5 922,9	2,1	530,7	6 455,6
DE	33 761,8	296,5	6 929,5	40 987,8
EE	1 243,3	1,0	615,1	1 859,4
IE	8 147,6	0,4	1 852,7	10 000,7
EL	14 255,9	440,0	3 567,1	18 263,1
ES	33 481,4	3 287,8	7 008,4	43 777,6
FR	50 034,5	3 809,2	8 464,8	62 308,6
HR	2 489,0	86,3	1 969,4	4 544,6
IT	24 921,3	2 545,5	8 892,2	36 359,0
CY	327,3	32,4	111,9	471,6
LV	2 218,7	2,3	821,2	3 042,1
LT	3 770,5	4,2	1 366,3	5 140,9
LU	224,9	0,2	86,0	311,2
HU	8 538,4	225,7	2 913,4	11 677,5
MT	31,6	0,1	85,5	117,1
NL	4 927,1	2,1	512,1	5 441,2
AT	4 653,7	102,4	3 363,3	8 119,4
PL	21 239,2	35,2	9 225,2	30 499,6
PT	4 214,4	1 168,7	3 452,5	8 835,6
RO	13 371,8	363,5	6 758,5	20 493,8
SI	903,4	38,5	715,7	1 657,6
SK	2 753,4	41,2	1 593,8	4 388,4
FIN	3 567,0	1,4	2 044,1	5 612,5
SE	4 712,5	4,1	1 480,9	6 197,4



Dotazioni per Stato membro a prezzi costanti - in milioni di €

	Pagamenti diretti	Mercati	Sviluppo rurale	TOTALE
BE	3 020,8	2,6	417,9	3 441,3
BG	4 930,2	172,8	1 752,4	6 855,4
CZ	5 218,2	44,0	1 609,7	6 871,9
DK	5 263,5	1,8	471,6	5 736,9
DE	30 003,0	263,5	6 158,0	36 424,5
EE	1 102,4	0,9	546,6	1 650,0
IE	7 240,5	0,4	1 646,4	8 887,3
EL	12 668,8	391,0	3 170,0	16 229,8
ES	29 750,3	2 921,7	6 228,2	38 900,2
FR	44 464,1	3 385,1	7 522,4	55 371,6
HR	2 207,7	76,7	1 750,1	4 034,5
IT	22 146,8	2 262,1	7 902,2	32 311,0
CY	290,8	28,8	99,5	419,1
LV	1 967,4	2,0	729,7	2 699,2
LT	3 343,9	3,7	1 214,2	4 561,7
LU	199,9	0,2	76,5	276,5
HU	7 587,8	200,6	2 589,1	10 377,4
MT	28,0	0,1	75,9	104,1
NL	4 378,5	1,8	455,0	4 835,4
AT	4 135,6	91,0	2 988,8	7 215,5
PL	18 859,5	31,3	8 198,2	27 088,9
PT	3 741,0	1 038,6	3 068,1	7 847,7
RO	11 869,7	323,0	6 006,1	18 198,8
SI	802,8	34,2	636,1	1 473,1
SK	2 444,5	36,6	1 416,3	3 897,5
FIN	3 169,0	1,2	1 816,6	4 986,8
SE	4 187,7	3,7	1 316,0	5 507,4

L'Italia avrebbe una **dotazione complessiva** di circa **36,3 miliardi di euro a prezzi correnti** (24,9 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,5 miliardi per le misure di mercato e circa 8,9 miliardi per lo sviluppo rurale) e di circa **32,3 miliardi di euro a prezzi costanti** (oltre 22,1 miliardi per i pagamenti diretti, circa 2,2 miliardi per le misure di mercato e 7,9 miliardi per lo sviluppo rurale).

*Dotazioni pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale a disposizione dell'Italia*

	Pagamenti diretti	Misure di mercato	Sviluppo rurale	Totale
Prezzi correnti	24.921,3	2.545,5	8.892,2	36.359,0
Prezzi costanti	22 146.8	2 262.1	7 902.2	32 311.0

A prezzi correnti, si tratta di una **riduzione** rispetto agli **oltre 41 miliardi della PAC 2014-2020**, di cui **27 miliardi** per i pagamenti diretti, **4 miliardi** per le misure di mercato e **10,5 miliardi** per lo sviluppo rurale.

L'Italia sarebbe il **quarto Paese beneficiario** dei fondi PAC 2021-2027, dopo **Francia** (62,3 miliardi a prezzi correnti; 55,3 miliardi a prezzi costanti), **Spagna** (43,7 miliardi; 38,9 miliardi) e **Germania** (40,9 miliardi; 36,4 miliardi).

### **Esame presso le istituzioni UE**

#### *La posizione del Parlamento europeo*

Il **14 novembre 2018** il Parlamento europeo ha approvato la "[Relazione interlocutoria](#) sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – posizione del Parlamento in vista di un accordo", con la quale ha chiesto di mantenere il finanziamento della PAC per l'UE-27 al livello del bilancio 2014-2020 in termini reali.

In pratica, il **Parlamento europeo ha chiesto una dotazione complessiva** per la PAC 2021-2027 di **383,2 miliardi** di euro (prezzi costanti 2018) (contro i 324 miliardi della Commissione europea) ovvero di **431,9 miliardi** di euro (prezzi correnti) (contro i 365 miliardi di euro della Commissione europea).

Tale posizione è stata ribadita, il **23 maggio 2019**, dalla Commissione Agricoltura e sviluppo rurale che ha approvato, in prima lettura, una [relazione](#) in vista dell'esame in seduta plenaria, nella quale si conferma la richiesta di

una **dotazione finanziaria complessiva** per la PAC 2021-2027 superiore a quella prevista dalla Commissione, vale a dire **431,9 miliardi** di euro, di cui **322,5 miliardi** di euro per il **FEAGA** (prezzi correnti) e **109 miliardi** di euro per il **FEASR** (prezzi correnti).

### *Stato dei negoziati in Consiglio*

I **negoziati in Consiglio** seguono necessariamente quelli più ampi sul prossimo QFP 2021-2027.

Per quanto riguarda, comunque, la dotazione complessiva per la nuova PAC, si registra, in sostanza, una **divisione** tra Paesi che si **oppongono ai tagli** alla PAC (tra cui **Italia**, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo, Romania e Polonia), alcuni dei quali rilevano, tra l'altro, come una politica agricola più moderna e orientata a nuovi obiettivi (tutela dell'ambiente, contrasto al cambiamento climatico) non possa prescindere da un adeguato livello di risorse, e Paesi che, d'accordo con la proposta della Commissione europea, ritengono **inevitabili i tagli alle politiche tradizionali** (tra cui **Germania** e Svezia) al fine di finanziare le nuove priorità (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori che meglio possono sostenere la competitività dell'Unione (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio e digitale).

*Nello specifico, l'Italia ritiene necessario coniugare le nuove priorità e i settori fondamentali per la competitività dell'Unione e le politiche tradizionali, mantenendo le dotazioni di queste ultime al livello dell'attuale QFP 2014-2020, attraverso un bilancio che, tra l'altro, recepisca risorse sufficienti operando adeguatamente sul lato delle entrate.*

*L'Italia ha inoltre espresso forte contrarietà sul mantenimento del processo di convergenza esterna dei pagamenti diretti e ne chiede la sua conclusione poiché compenserebbe i metodi agricoli caratterizzati da minori costi di produzione e di terra e determinerebbe effetti distorsivi nel mercato interno, in particolare, aumentando il divario tra i redditi nazionali medi e quelli agricoli negli Stati membri che contribuiscono al finanziamento della convergenza.*

Nel corso del **Consiglio "Agricoltura" dell'UE del 14-15 ottobre 2019**, la presidenza finlandese ha espresso l'intenzione di **proseguire la discussione tecnica** su alcuni elementi delle proposte della PAC post 2020 e utilizzare le prossime due sessioni del Consiglio "Agricoltura" dell'UE, in novembre e dicembre, per discutere, in particolare, sugli **aspetti ambientali** e sul **nuovo modello di attuazione**. Inoltre, la Presidenza ha dichiarato il suo

proposito di presentare proposte emendative ai tre regolamenti entro l'inizio di dicembre 2019. La presidenza finlandese continua a sperare di giungere a un accordo del Consiglio dell'UE sulla futura PAC entro la fine del 2019. Il dibattito ha mostrato che gli argomenti più complicati da negoziare sono il nuovo modello di attuazione della PAC (*new delivery model*) e l'architettura verde.

La Francia ha presentato al Consiglio dell'UE **la dichiarazione** dei ministri dell'agricoltura di 17 paesi (Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Spagna ) **sul bilancio della PAC**. Questi paesi chiedono che il bilancio della PAC per il prossimo periodo di programmazione (2021-2027) sia mantenuto al livello attuale (in termini reali). Anche Slovenia, Croazia e Belgio hanno sostenuto questa dichiarazione.

Diverse delegazioni (tra cui Spagna e Slovacchia) hanno chiesto alla Commissione di presentare rapidamente un testo sulle **norme transitorie della PAC per l'anno 2021**, tenendo presente che la nuova PAC dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 2022. Diversi paesi (Italia, Danimarca, Paesi Bassi, Belgio) si oppongono alla proposta della Commissione sulla convergenza esterna. La Lettonia e la Slovacchia, d'altro canto, hanno richiesto una proposta più ambiziosa in questo settore rispetto all'importo previsto

Diversi paesi (Italia, Danimarca, Paesi Bassi, Belgio) si oppongono alla proposta della Commissione sulla **convergenza esterna**.

Francia, Germania, Spagna e Portogallo hanno richiesto che gli **eco-schemi** siano obbligatori per gli Stati membri. L'Italia è piuttosto critica nei confronti di questo sistema, poiché teme la duplicazione (eco-schemi del primo pilastro e misure agroambientali del secondo pilastro).

### ***Esame presso il Parlamento italiano***

Il **19 settembre 2018**, la **XIII Commissione (Agricoltura) della Camera** dei deputati ha avviato l'esame delle proposte di riforma della PAC, svolgendo in merito un ciclo di audizioni che è iniziato il 23 ottobre 2018 e si è concluso il 3 luglio 2019. La Commissione Agricoltura non ha ancora approvato un documento finale.

Nel corso delle audizioni i punti più dibattuti relativa della riforma della PAC hanno riguardato principalmente i tagli al *budget* e l'introduzione dei Piani strategici nazionali.

In particolare, secondo alcuni degli auditi la modifica istituzionale metterebbe in discussione un assetto ormai consolidato di divisione dei compiti tra Stato e regioni, dove agricoltura e sviluppo rurale, per loro natura, richiedono un forte ancoraggio regionale e sub-regionale; inoltre, metterebbe a dura prova la capacità dell'amministrazione nazionale (Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali) di coordinare in un unico documento tutte le politiche e finalizzarle ad obiettivi comuni.

Nel **luglio 2019**, il **sottosegretario Manzato**, in audizione presso la Commissione agricoltura della Camera dei deputati, aveva inoltre espresso **preoccupazioni** in merito al nuovo modello di *governance* per PAC post2020 (*new delivery model*) che **prevede l'elaborazione di un Piano strategico nazionale** che deve essere valutato dalla Commissione europea. Secondo il sottosegretario vi sarebbe un rilevante problema di fondo relativo alla struttura del piano strategico e alla sua integrazione nell'architettura costituzionale italiana, basta su una programmazione regionalizzata. Tale proposta, dunque, non terrebbe nella giusta considerazione il ruolo delle regioni

Nel mese di **ottobre 2019**, la ministro per le politiche agricole e forestali, **Teresa Bellanova**, nel corso della sua audizione presso le Commissioni riunite XIII Camera e 9a Senato, ha espresso la sua **contrarietà ai tagli** previsti dalla Commissione europea per la PAC post 2020.

Al **Senato**, le proposte legislative relative alla PAC sono ancora oggetto di discussione presso la **9<sup>a</sup> Commissione permanente** (Agricoltura e produzione agroalimentare).



## SESSIONE II: CAMBIAMENTI CLIMATICI

### L'impatto dell'agricoltura sul cambiamento climatico

L'agricoltura contribuisce al cambiamento climatico e, a sua volta, ne subisce gli effetti. L'Unione europea si è impegnata a ridurre le emissioni di gas a effetto serra provenienti dall'agricoltura e a rivedere i propri sistemi di produzione del cibo, ma il cambiamento climatico non è che una delle pressioni cui l'agricoltura è sottoposta: vista la crescente domanda mondiale e la corsa per l'accesso alle risorse, la produzione e il consumo di alimenti nell'UE dovrebbero essere considerati in un contesto più ampio, onde creare le necessarie connessioni tra agricoltura, energia e cambiamento climatico e porre in essere strategie efficaci e durature.

Il contributo dell'agricoltura al cambiamento climatico consiste nell'emissione di gas serra nell'atmosfera in tutte le fasi del processo alimentare: produzione, conservazione, lavorazione, confezionamento, trasporto, preparazione e consumo.

In particolare, l'agricoltura contribuisce a rilasciare quantità significative di **metano** e **protossido di azoto**, due potenti gas serra. Il primo viene prodotto dal bestiame durante la digestione, a causa della fermentazione enterica, ma può anche fuoriuscire dal letame e dagli scarti organici che finiscono nelle discariche. Il secondo viene emesso come prodotto indiretto dell'uso di fertilizzanti organici a base di azoto minerale.

**Nel 2012**, l'agricoltura contribuiva al **10%** delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dall'**UE**, una percentuale ridotta del **24%** rispetto ai dati del 1990, grazie a una diminuzione significativa del numero dei capi di bestiame, a un più efficiente ricorso ai fertilizzanti e a una migliore gestione del letame. **Nel resto del mondo**, tuttavia, si è registrata una tendenza di **segno opposto**: tra il **2001** e il **2011**, le emissioni globali provenienti dall'agricoltura e dall'allevamento sono **cresciute del 14%**. Un aumento concentrato in diversi Paesi in via di sviluppo, a causa dell'accrescimento della produzione agricola complessiva, innescato da una maggiore domanda di prodotti alimentari e da modifiche nelle dinamiche di consumo del cibo a seguito di un aumento del reddito. Più in particolare, **le emissioni provenienti dalla fermentazione enterica sono aumentate dell'11%**, sino a contribuire al 39% della produzione totale di gas serra nel 2011.

In considerazione delle tendenze sopra illustrate, l'**Agenzia europea per l'ambiente** ritiene improbabile un'ulteriore riduzione delle emissioni di gas

serra provenienti dal settore agricolo. Un ulteriore margine di riduzione potrebbe comunque essere ricavato tramite una migliore integrazione di tecniche innovative e metodi di produzione, ad esempio:

- i **metodi di cattura del metano** proveniente dal letame;
- un ricorso più efficiente ai **fertilizzanti**;
- una **produzione di carne e latticini** meglio organizzata (cioè con la riduzione di emissioni per unità di cibo prodotto).

La riduzione dei gas a effetto serra dovrebbe passare anche attraverso una **modifica delle abitudini di consumo**: va infatti tenuto conto che:

- la carne e i prodotti caseari hanno l'impatto maggiore in termini di produzione di carbonio e consumo di materie prime e acqua per chilogrammo di cibo;
- il bestiame e la produzione di mangime generano, in termini di emissioni di gas serra, rispettivamente più di 3 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente.

### **Gli effetti del cambiamento climatico sull'agricoltura**

L'innalzamento delle temperature atmosferiche ha già influito significativamente sulla durata della stagione vegetativa in ampie aree dell'Europa. Ad esempio, i cereali maturano e vengono raccolti con diversi giorni di anticipo rispetto al passato. Si tratta di cambiamenti che si verificheranno in misura crescente e in un numero sempre maggiore di regioni.

In generale, **nell'Europa settentrionale la produttività agricola potrebbe aumentare** grazie al prolungamento della stagione vegetativa e del periodo in cui il suolo è libero dai ghiacci, e le temperature più elevate potrebbero anche consentire la coltivazione di nuovi prodotti.

Al contrario, **nell'Europa meridionale le ondate di calore estremo e la riduzione delle precipitazioni e dell'acqua disponibile influiranno sempre più negativamente sulla produzione agricola**, che dovrebbe divenire inoltre sempre più variabile di anno in anno, a causa di eventi meteorologici estremi e di altri fattori quali la diffusione di parassiti e malattie.

I cambiamenti delle temperature e delle stagioni vegetative potrebbero infatti influire sulla proliferazione e diffusione di alcune specie, quali gli



insetti, o di erbe infestanti e malattie, influenzando pesantemente sulla produzione agricola. Parte delle perdite potenziali può essere controbilanciata da alcune pratiche agricole come, ad esempio, la rotazione delle colture in base ai periodi di disponibilità dell'acqua, la modifica delle date di semina a seconda dei modelli delle temperature e delle precipitazioni e la coltivazione di varietà agricole più adatte alle nuove condizioni (ad esempio, specie più resistenti al calore e alla siccità).

Alcuni fondi dell'UE, incluso il **Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR)** e i finanziamenti della **Banca europea per gli investimenti (BEI)** sono disponibili per un sostegno agli agricoltori e ai pescatori nell'adattamento al cambiamento climatico. Inoltre, sono state destinate alla riduzione delle emissioni di gas serra provenienti dalle attività agricole altre risorse afferenti alla PAC (v. *infra*).

### **Evoluzione della domanda, sicurezza alimentare e impatto sul riscaldamento globale**

In linea con l'aumento della popolazione previsto e con il mutamento delle abitudini alimentari a favore di un maggiore consumo di carne, **la domanda globale di cibo potrebbe aumentare anche del 70% nei prossimi decenni.**

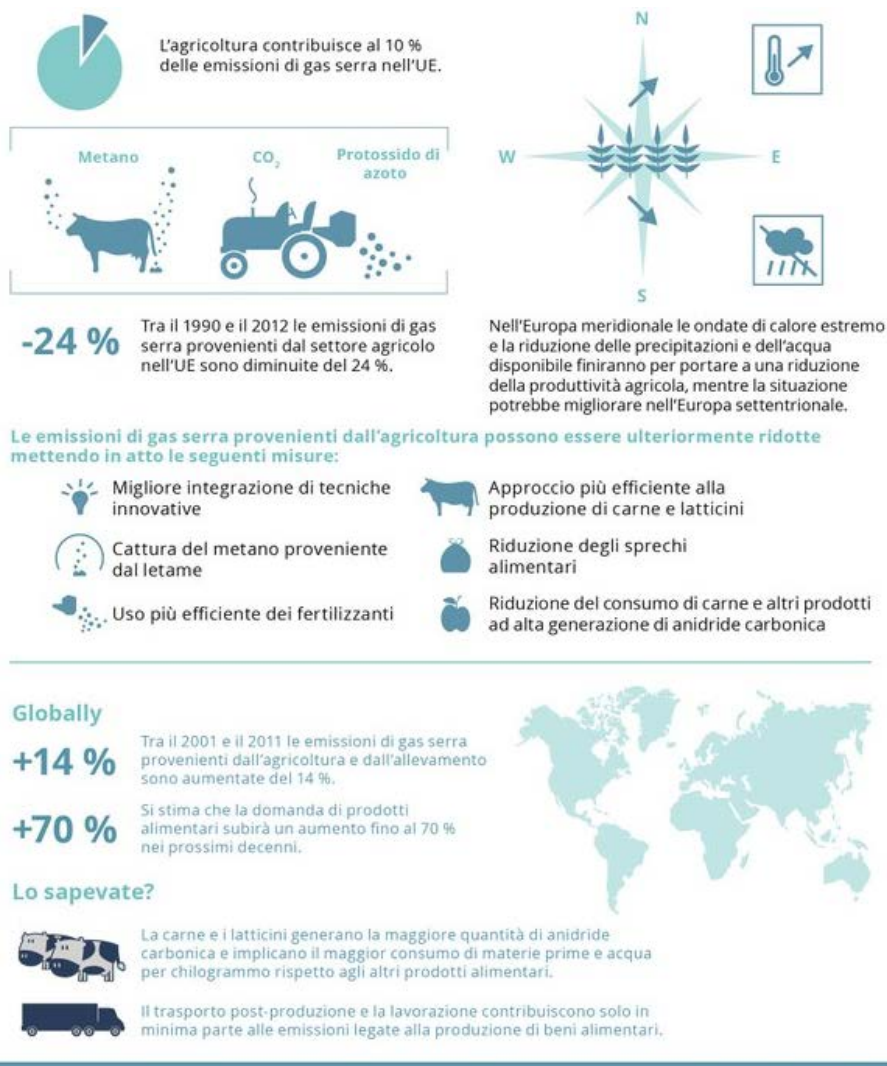
La **riduzione della produzione di beni alimentari non è pertanto una soluzione percorribile**, poiché l'UE è uno dei principali produttori di beni alimentari a livello mondiale (un ottavo dei cereali, due terzi del vino, metà delle barbabietole da zucchero e tre quarti dell'olio d'oliva, a titolo esemplificativo). Qualsiasi riduzione della produzione metterebbe quindi a repentaglio la sicurezza alimentare nell'UE e nel mondo, e contribuirebbe all'aumento dei prezzi dei generi alimentari a livello globale, rendendo più difficile l'accesso a prodotti nutrienti ed economici per diversi strati di popolazione.

Va rilevato, altresì, come **aumentare la quantità di beni alimentari prodotti utilizzando il suolo già sfruttato implica un maggiore ricorso a fertilizzanti a base di azoto**, i quali, a loro volta, emettono protossido di azoto alimentando il cambiamento climatico. L'agricoltura intensiva e i fertilizzanti rilasciano inoltre nitrati nel suolo e nelle acque, con alto rischio di eutrofizzazione, un fenomeno che favorisce la crescita delle alghe e riduce la quantità di ossigeno presente nell'acqua, influenzando pesantemente sulla vita acquatica e sulla qualità idrica.

Rilevato che le aree più adatte all'agricoltura in Europa e nei Paesi più sviluppati sono già ampiamente coltivate, e che la conversione di aree boschive in terreni agricoli è fonte di emissioni di gas serra, oltre a mettere a repentaglio la biodiversità, si registra ormai da diversi anni una corsa da parte dei Paesi sviluppati ad acquistare ampie aree di terreni agricoli nei Paesi in via di sviluppo. Un fenomeno quest'ultimo che, combinato agli effetti dei cambiamenti climatici, solleva dubbi sulla sicurezza alimentare soprattutto dei PVS.

Come rilevato dall'**Agenzia europea per l'ambiente**, per affrontare i temi del cambiamento climatico, dell'energia e della sicurezza alimentare è necessario adottare politiche coerenti e integrate che consentano all'intero sistema alimentare di trasformarsi per divenire più razionale dal punto di vista delle risorse, nonché a impatto ambientale ridotto. È necessario quindi **aumentare la produttività** e, al tempo stesso, **ridurre la dipendenza da fertilizzanti chimici, gli sprechi di cibo e il consumo di beni alimentari che, come la carne, comportano uno sfruttamento intensivo di risorse e la produzione di gas serra.**

Questo, in sintesi, il quadro sintetico delineato dall'AEA:



## L'adattamento ai cambiamenti climatici e la PAC

Il Report dell'AEA [Climate Change Adaptation in the Agriculture Sector in Europe](#) fornisce un quadro aggiornato delle attività agricole nell'UE e del loro impatto sul cambiamento climatico.

Il **40% del territorio** dell'UE è destinato all'agricoltura. L'industria agricola e alimentare fornisce più di **44 milioni di posti di lavoro**, e **22 milioni di persone sono impiegate direttamente nel settore**. A causa del clima favorevole, delle competenze tecniche e della qualità dei prodotti, l'UE è uno dei **principali produttori ed esportatori di prodotti agricoli a livello mondiale**. Negli ultimi anni, il reddito agricolo dell'UE è generalmente cresciuto per effetto del progresso tecnologico, che ha portato a un significativo incremento in termini di produttività.

Il settore agricolo è regolato, in larghissima misura, da politiche UE, e in particolare dalla PAC. **La strategia di adattamento dell'UE ai cambiamenti climatici, adottata nel 2013 e oggetto di revisione nel 2018, si propone un *mainstreaming* delle politiche ambientali in diversi settori, tra i quali la PAC**, che già nella programmazione in corso per il settennio 2014-2020 ha incluso l'adattamento al cambiamento climatico tra i suoi obiettivi. **Le misure specifiche in tale direzione sono incluse prevalentemente nei programmi nazionali di sviluppo rurale finanziati dal FEASR**, all'interno dei quali gli Stati membri possono sviluppare sottoprogrammi tematici o introdurre misure concrete per finanziare l'adattamento.

Allo stato attuale, le misure poste in essere dagli Stati membri nei rispettivi programmi nazionali restano però in larga parte legate a processi di modernizzazione - per esempio, nel settore irriguo -, e meno a misure che mirino a effetti ambientali di più ampia portata, come un adattamento che abbia la sua base nella tutela degli ecosistemi. Queste ultime sono state poste in essere da un numero molto esiguo di Stati membri, come la Finlandia e l'Austria, mentre **la maggioranza dei Paesi UE ha probabilmente scontato il mancato coinvolgimento di esperti in adattamento ai cambiamenti climatici nella fase di sviluppo dei programmi.**

Le proposte per la nuova **PAC 2021-2027** includono **l'adattamento ai cambiamenti climatici** tra gli **obiettivi primari**, da perseguire attraverso i piani strategici che gli Stati membri sono chiamati a sviluppare. Tuttavia, all'interno della nuova programmazione non mancano fattori che potrebbero sortire un effetto esattamente opposto. È per esempio il caso del **sostegno accoppiato alla produzione di cotone** in Stati membri con carenza di risorse idriche, che rischia di esacerbare ulteriormente lo sfruttamento eccessivo delle falde acquifere. Più in generale, le politiche agricole nazionali hanno tendenzialmente incrementato le aree irrigue, e il risparmio di acqua è raramente elencato tra le priorità da perseguire.

Gli aspetti più contraddittori del legame tra PAC e lotta ai cambiamenti climatici sono stati di recente oggetto di uno [studio di valutazione](#) commissionato dalla Commissione europea, dal quale emergono le seguenti considerazioni:

- per quanto concerne il **primo pilastro della PAC**, al di là degli effetti delle misure di *greening*, **l'impatto globale dei pagamenti diretti sull'attenuazione dell'emissione di gas a effetto serra è modesto.**

"Il sostegno al reddito può mantenere invariata o accrescere la superficie dei terreni destinati alla produzione, ma ciò può avere effetti positivi o negativi sulle emissioni in funzione della collocazione geografica. Sulla base della letteratura scientifica e degli studi in materia, si può concludere che **il sostegno accoppiato porta a un aumento netto delle emissioni di gas a effetto serra**. A lungo termine, l'adattamento climatico del settore agricolo necessiterà probabilmente di modificazioni d'insieme dei sistemi di produzione, per le quali andranno previste delle misure specifiche";

- benché la gestione durevole delle risorse naturali e l'azione per il clima facciano parte sin dal 2014 degli obiettivi generali della PAC, le misure vere e proprie in essa incluse non sono state concepite allo scopo specifico di rispondere agli obiettivi climatici. Ciò nonostante, **l'unico esempio di conflitto evidente tra le misure in materia di azione per il clima è la disponibilità di un sostegno accoppiato all'allevamento di ruminanti**, che accresce le emissioni di gas a effetto serra senza comportare necessariamente delle forme di compensazione (come per esempio una migliore protezione dei terreni). "Nell'insieme, le misure climatiche della PAC vanno considerate coerenti con gli obiettivi di una gestione durevole delle risorse naturali, di una produzione alimentare sostenibile e di uno sviluppo territoriale equilibrato";
- le misure della PAC concepite per conseguire gli obiettivi climatici hanno **uno scarso impatto sulla produzione nei settori considerati essenziali per lottare contro i cambiamenti climatici**, e fino a oggi non sono state concepite "per condizionare le modalità di consumo" o modificare le catene di approvvigionamento alimentare, anche se, come constatato in tutti gli studi di settore, un consumo ridotto di carne d'allevamento rappresenterebbe un fattore determinante per intervenire sulle emissioni di gas serra provenienti dal settore agricolo.

### **Il Report IPCC su cambiamento climatico e territorio**

Il quadro delineato dall'Agenzia europea dell'ambiente e dalla Commissione è stato rafforzato e confermato dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), che lo scorso 12 agosto ha reso pubblico un rapporto dal titolo "[Cambiamento climatico e territorio](#)", realizzato da 107

autori di 52 Paesi differenti che per tre anni hanno analizzato circa 7.000 pubblicazioni scientifiche in materia.

Il Report è frutto di un lavoro di ricerca sui legami tra agricoltura, degrado del territorio, desertificazione, sicurezza alimentare e cambiamenti climatici, e mette al centro il territorio quale attore di contrasto al cambiamento climatico ma anche quale luogo dove lo stesso cambiamento climatico genera i suoi effetti.

Dal Report sono ricavabili i seguenti dati.

Per quanto riguarda il **contributo del settore agro-forestale ai cambiamenti climatici:**

- circa il 23% delle emissioni di gas serra di origine umana proviene da agricoltura, silvicoltura e altri usi del suolo;
- la biosfera terrestre assorbe quasi il 30% delle emissioni umane di CO<sub>2</sub> grazie ai processi naturali, ma tale funzione è fortemente sensibile agli impatti dei cambiamenti climatici e ad altre pressioni ambientali e umane;
- i cambiamenti di uso del suolo modificano le proprietà biofisiche della superficie terrestre (bilancio di energia e bilancio idrico), situazione che porterà a ulteriori variazioni della temperatura e delle precipitazioni su scala locale.

Sul **contributo del sistema di produzione alimentare ai cambiamenti climatici:**

- **il sistema alimentare globale contribuisce per circa il 25-30% alle emissioni antropogeniche di gas serra.** Dal 1960 il consumo di calorie pro capite è aumentato di circa un terzo, il consumo di carne è raddoppiato e lo spreco alimentare pro capite è aumentato del 40%, arrivando a corrispondere al 25-30% del cibo prodotto (che a sua volta contribuisce all'8-10% delle emissioni del sistema alimentare);
- per limitare l'innalzamento della temperatura globale entro i 2°C, obiettivo della COP 21 di Parigi, è necessario **un cambiamento diffuso delle abitudini alimentari verso diete a basse emissioni di carbonio**, che prevedono un consumo maggiore di vegetali e frutta e una sostanziale riduzione del consumo di carni rosse. Una transizione diffusa a diete più *environmental friendly* porterebbe a una riduzione

delle emissioni paragonabile alle emissioni generate a livello mondiale dalla deforestazione.

In termini di **rischi per gli ecosistemi terrestri** a causa dei cambiamenti climatici:

- i cambiamenti climatici aumentano il tasso e l'entità del degrado del suolo attraverso due fattori principali: aumento della frequenza, intensità e/o quantità di forti precipitazioni e aumento dello stress da calore;
- il riscaldamento globale in futuro aggraverà ulteriormente i processi di degrado attraverso inondazioni e più frequenti fenomeni siccitosi, aumento dell'intensità dei cicloni e innalzamento del livello del mare, con effetti differenziati a seconda della gestione del territorio;
- la distribuzione di parassiti e patologie cambierà, influenzando negativamente la produzione agricola in molte regioni;
- in particolare, nella regione del Mediterraneo la diminuzione osservata e prevista delle precipitazioni annuali a causa dei cambiamenti climatici è accompagnata da un aumento dell'intensità delle precipitazioni con conseguente erosione del suolo.

Quanto ai **rischi per la sicurezza alimentare**:

- l'aumento delle temperature sta influenzando la produttività agricola a latitudini più elevate, incrementando la resa di alcune colture (mais, cotone, grano, barbabietole da zucchero), mentre nelle regioni a latitudine inferiore la resa di altre colture (quasi mais, grano, orzo) risulta in forte calo. Il riscaldamento climatico, aggravato dalla siccità, ha causato una **sensibile riduzione della produttività nell'Europa meridionale**;
- il cambiamento climatico sta minacciando la sicurezza alimentare nelle zone aride del pianeta, in particolare in Africa e nelle regioni montuose dell'Asia e del Sudamerica;
- in futuro il cambiamento climatico avrà un ulteriore impatto sulla resa agricola, la qualità e l'offerta di cibo, con un possibile aumento dei prezzi alimentari. **È previsto un aumento fino al 23% per il 2050, rispetto agli scenari al netto di un cambiamento climatico**;
- se da un lato un aumento contenuto della concentrazione della CO<sub>2</sub> atmosferica potrebbe migliorare la produttività delle colture, dall'altro

esso comporterebbe una riduzione della qualità nutrizionale di alcuni alimenti.

Quanto infine alla distribuzione dei fattori di rischio tra le diverse regioni:

- si prevede che i raccolti diminuiranno con l'aumento delle temperature, soprattutto nelle regioni tropicali e sub-tropicali;
- molto probabilmente l'aridità aumenterà in alcune zone dell'Asia meridionale, centrale e orientale, e dell'Africa occidentale, dove risiede circa la metà delle popolazioni più vulnerabili, **con gravi rischi per la sicurezza alimentare e conseguente aumento dei fenomeni migratori**. Gli effetti dipenderanno principalmente dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e dalla riduzione dei terreni disponibili per la produzione agricola;
- anche la regione del Mediterraneo sta subendo una riduzione di produttività agricola, secondo un trend che probabilmente aumenterà ancora nel futuro prossimo.