



VERSO LA PAC POST 2020

La nostra agricoltura, il nostro cibo, il nostro ambiente
Per una Politica Agricola Comune sostenibile nell'Unione Europea.



Con il contributo di





VERSO LA PAC POST 2020

La nostra agricoltura, il nostro cibo, il nostro ambiente

Per una Politica Agricola Comune sostenibile
nell'Unione Europea.



Con il contributo di:



Documento realizzato nell'ambito del progetto ***“La nostra agricoltura, il nostro cibo, il nostro ambiente. Campagna per una Politica Agricola Comune sostenibile nell’Unione Europea”***, realizzato da LIPU, Legambiente, FAI, WWF Italia, con la collaborazione di ProNatura, ISDE, AIAB, Federbio e Associazione Italiana Agricoltura Biodinamica, con il contributo della Fondazione Cariplo.

Luglio 2018

Coordinamento editoriale: Franco Ferroni (WWF Italia)

Testi a cura di:

Franco Ferroni (WWF Italia)

Federica Luoni e Claudio Celada (LIPU – BirdLife)

Damiano Si Simine (Legambiente)

Daniele Meregalli (FAI Fondo Ambiente Italiano)

Mariagrazia Mammuccini (Federbio)

Foto di: Federica Di Luca, Franco Ferroni (Archivio CREDIA WWF)

Per maggiori informazioni visita il sito: www.cambiamoagricoltura.it

I capitoli 1 e 2 del documento sono tratti e adattati dalla valutazione del fitness-test basata sull'evidenza e lezioni per la politica a cura di BirdLife Europe, European Environmental Bureau, NABU: G. Pèer, S. Lakner, R. Müller, G. Passoni, V. Bontzorlos, D. Clough, F. Moreira, C. Azam, J. Berger, P. Bezak, A. Bonn, B. Hansjürgens, L. Hartmann, J. Kleemann, A. Lomba, A. Sahrbacher, S. Schindler, C. Schleyer, J. Schmidt, S. Schüler, C. Sirami, M. von Meyer-Höfer e Y. Zinngrebe (2017) . La PAC è adatta allo scopo? Una valutazione del controllo di idoneità basata sull'evidenza. Leipzig, Centro tedesco per la ricerca sulla biodiversità integrale (iDiv) Halle-Jena-Leipzig.

Il capitolo 5 del documento è tratto ed adattato dall'analisi dell'economista Alan Matthews, del Dipartimento di Economia al Trinity College di Dublino (Irlanda), pubblicata in un articolo sul sito web www.capreform.eu

Per questo documento di consiglia la seguente citazione:

AA.VV., a cura di, *VERSO LA PAC POST 2020. La nostra agricoltura, il nostro cibo, il nostro ambiente. Per una Politica Agricola Comune sostenibile nell’Unione Europea. Coalizione italiana #CambiamoAgricoltura, 2018*

INDICE

VERSO LA PAC POST 2020

LA NOSTRA AGRICOLTURA, IL NOSTRO CIBO, IL NOSTRO AMBIENTE

PREMESSA	4
1 - LA PAC ATTUALE È ADEGUATA AGLI SCOPI?	9
1.1 – Introduzione e metodologia della valutazione	10
1.2 – Risultati	14
1.2.1 - Uso del suolo, struttura e gestione delle aziende agricole	14
1.2.2 – Efficacia	14
1.2.3 - Efficienza	19
1.2.4 - Coerenza interna	22
1.2.5 - Coerenza esterna	23
1.2.6 – Rilevanza	23
1.2.7 - Valore aggiunto UE	26
1.2.8 - La PAC sostiene gli obiettivi di sviluppo sostenibile?	26
2 - SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELLA PAC 2014 – 2020	30
2.1 - Performance socio-economica della PAC	30
2.2 - Performance ambientale della PAC	31
2.3 - La PAC può raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) delle Nazioni Unite entro il 2030?	33
2.4 - I principali insegnamenti emersi della nostra analisi	35
2.5 - Conclusioni, limiti e prospettive	37
3 - LA PAC 2014 – 2020 IN ITALIA	38
3.1 - Primo pilastro (pagamenti diretti)	38
3.1.1 - Il greening, opportunità perduta	41
3.2 - Secondo pilastro (Sviluppo Rurale)	45
4 – LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA “IL FUTURO DELL’ALIMENTAZIONE E DELL’AGRICOLTURA”. VALUTAZIONI E COMMENTI	49
5 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE NELLA PROPOSTA QFP 2021-2027: GUARDARE ALLA PAC CON GLI OBIETTIVI DI BILANCIO DELLA UE	55
5.1 – Conclusioni	61
6 – LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER I REGOLAMENTI PAC POST 2020. VALUTAZIONI E PROPOSTE PER IL NEGOZIATO	64
6.1 – Un Piano strategico della PAC per ogni Stato membro	66
6.2 - Una nostra prima valutazione delle proposte dei nuovi Regolamenti della PAC post 2020 presentati dalla Commissione	67
6.3 - Analisi degli articoli del nuovo regolamento connessi alle sfide ambientali	70
7 - LA PAC CHE VORREMMO	77
7.1 - Il Decalogo #CambiamoAgricoltura per una vera riforma della PAC post 2020	81
8 - I PROSSIMI PASSI DELLA RIFORMA	85

LA NOSTRA AGRICOLTURA, IL NOSTRO CIBO, IL NOSTRO AMBIENTE

Campagna per una politica agricola sostenibile nell'Unione Europea

PREMESSA

L'agricoltura è alla base della nostra sussistenza, in primo luogo perché fornisce il cibo da cui noi tutti, quotidianamente, dipendiamo. Le modalità di produzione del cibo e più in generale le pratiche agricole correnti influenzano in grande misura la qualità dell'ambiente e del paesaggio in cui viviamo e che condividiamo con numerose altre specie animali e vegetali e in ultima analisi il nostro benessere e la nostra salute.

Gli agricoltori gestiscono più del 50% del territorio europeo e non deve, quindi, sorprendere che l'agricoltura costituisca, nel bene e nel male, un fattore di primaria importanza (spesso il più importante) nel determinare lo stato di conservazione della biodiversità e l'integrità dei nostri ecosistemi, non solo di quelli agricoli.

Purtroppo, la maggior parte degli indicatori ambientali disponibili sia a scala EU sia a scala nazionale, indicano che i nostri agroecosistemi si stanno rapidamente e inesorabilmente deteriorando. Il rapporto di medio termine della *“Strategia dell'Unione europea per la biodiversità sino al 2020”* reso pubblico nel 2016, ha evidenziato un netto ritardo per quanto concerne l'obiettivo di fermare il declino della biodiversità e dei servizi ecosistemici entro il 2020. In particolare, per quanto riguarda il Target 3 (*“preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura”*) relativo al contributo dell'agricoltura al mantenimento della diversità biologica, il rapporto evidenzia l'assenza di progressi, anzi il continuo declino di specie ed habitat legati agli ambienti agricoli, protetti dalle Direttive Habitat e Uccelli. Tale declino, nel Mid Term report, viene esplicitamente collegato alla PAC (Politica Agricola Comune), pur riconoscendo le potenzialità in gran parte inesprese offerte dalla sua parte più virtuosa, la politica di Sviluppo Rurale.

Per quanto riguarda il declino della biodiversità legata agli ambienti agricoli, sono ormai disponibili dati molto affidabili su trend delle specie di uccelli, e seppur da meno anni, anche delle farfalle. BirdLife Europe ha evidenziato come gli uccelli legati alle zone agricole costituiscano a scala dell'UE il gruppo maggiormente in declino. Il Farmland Bird Index, indicatore ufficialmente adottato dall'Unione Europea, evidenzia andamenti drammatici (sino a - 50% di consistenza numerica negli ultimi trent'anni) per diverse specie. Analoga sorte sta toccando a diverse specie di farfalle (-50% dal 1990 al 2011 per 17 specie, European Environment Agency), di api e di altri insetti impollinatori. L'Italia non fa eccezione, con tendenze negative più drammatiche per la pianura padana, dominata da un'agricoltura intensiva e da un'accentuata semplificazione degli agro-ecosistemi. Ma la biodiversità, non è altro che la spia, il “canarino nella miniera” che ci indica, se accuratamente monitorata e correttamente misurata, lo stato di salute di tutte le componenti ambientali: qualità delle acque, del suolo, dell'aria, sino a giungere al clima.

In sintesi possiamo dunque affermare che la capacità degli ecosistemi (inclusi gli

agroecosistemi) di fornire i servizi ecosistemici materiali e immateriali, e di mantenere il capitale naturale da cui tutti noi dipendiamo, è largamente influenzata dalle prevalenti pratiche agricole che a loro volta vengono incentivate o penalizzate da politiche settoriali più o meno attente alla sostenibilità ambientale. Per quanto concerne l'Unione Europea, e dunque anche l'Italia, è ormai certo, e in parte ammesso dalle stesse istituzioni dell'Unione, che la Politica Agricola Comune (PAC), nonostante una lunga serie di riforme che si sono succedute nell'ultimo mezzo secolo, ha massicciamente sostenuto pratiche agricole inefficaci e drammaticamente disfunzionali per quanto riguarda la sostenibilità ambientale e anche economica di ampi segmenti del settore agricolo (si veda ad es. l'importante lavoro di Peer et al. "EU agricultural reform fails on biodiversity"; Science 344, 2014).

La PAC, che costituisce circa il 38% del budget dell'UE (360 miliardi di Euro), divendone così il principale "driver" è ben lungi dall'essere verde e ha condotto a una progressiva e insostenibile intensificazione del settore agricolo, minando ad esempio, la qualità dei suoli e delle acque e mettendo a rischio, in ultima analisi, anche la futura produttività delle nostre aziende. A titolo puramente esemplificativo basti pensare che il cosiddetto "greening", elevato a simbolo della PAC verde, non si applica alle colture arboree permanenti (frutteti, vigneti, oliveti), indipendentemente dal loro valore ambientale, e che circa 1/5 della SAU in Italia è esentata da qualsiasi regola relativa a questo pagamento ecologico. Il numero di aziende che devono effettivamente destinare una quota di superficie agricola all'ecological focus area (EFA) è pari a solo 82mila unità (5,1% del totale) corrispondenti a 3,4 milioni di ettari le cui EFA dovranno coprire 170mila ettari. O ancora, l'obbligo della diversificazione colturale è un requisito che interessa il 3,8% delle aziende italiane (circa 61.000 unità) cui corrispondono circa 1,9 milioni di ettari a seminativo (pari al 27,8% della superficie totale a seminativo)¹. Poiché le esenzioni sono dunque diventate la norma, nella PAC 2014 – 2020 continuano a prevalere le monoculture intensive, che causano perdita di biodiversità, degrado dei suoli, uso massiccio di pesticidi e di fertilizzanti di sintesi e banalizzazione del paesaggio. È bene anche ricordare che le modalità di applicazione del "greening" da parte dei singoli Stati membri lasciano ampi margini di discrezionalità, in particolare nell'individuazione delle misure equivalenti, che favoriscono essenzialmente la sostenibilità economica delle aziende rispetto alla sostenibilità ambientale, o comunque la massima riduzione degli oneri per le imprese rispetto alla effettiva efficacia per la tutela della biodiversità ed una gestione sostenibile delle risorse (suolo, acqua, clima). Nella pratica il "greening" come definito dai regolamenti attuativi della PAC è diventato solo un'ulteriore complicazione burocratica e gestionale per le aziende agricole senza produrre concreti effetti positivi per la tutela dell'ambiente.

La PAC inoltre, non riesce nemmeno più a tutelare la sostenibilità economica delle aziende agricole: il settore agricolo ha perso il 20% dei posti di lavoro in cinque anni (2007-2013) e mostra le stesse dinamiche che si riscontrano nella società, cioè quelle di una crescente disuguaglianza nella distribuzione delle risorse. Le aziende che hanno ottenuto i maggiori aiuti dalla PAC sono quelle di dimensioni più grandi e che producono

¹ La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali. A cura di F. De Filippis. Quaderni, Gruppo 2013. Tellus ed. Settembre 2014.

merci indifferenziate (monoculturali) ma che, al contrario, realizzano un reddito netto più basso e sulle quali la crisi ha avuto impatto maggiore. Dall'altro lato reggono meglio la recessione economica le aziende diversificate, multifunzionali, sia di piccola che di media e grande dimensione, che producono prodotti di qualità e mantengono le aree agricole ad alto valore naturale, e che ricevono meno dalla PAC, in particolare dai pagamenti diretti del primo pilastro. Paradossalmente quindi, le aziende che spesso portano avanti un'agricoltura ad elevato valore naturale, traggono dalla PAC benefici molto limitati, spesso insufficienti a rimanere sul mercato, e che le imprese che hanno importanti sostegni PAC non hanno futuro neanche sul piano economico; miliardi di euro sono stati spesi dunque, negli ultimi anni, per un modello agricolo socialmente ed ecologicamente insostenibile. La PAC, inoltre, ha impatti negativi anche oltre i confini dell'Unione europea. Ad esempio, i settori della carne e del latte dipendono dall'importazione di mangimi proteici la cui produzione causa danni ambientali e sociali, come la soia proveniente in prevalenza dai paesi del sud America con impatti rilevanti sugli ecosistemi più ricchi di biodiversità a livello globale. I produttori extra-europei le cui merci vengono importate non devono, infatti, rispettare le norme ambientali della PAC, e al fine di aumentare la produzione per far fronte alle richieste europee applicano metodologie che causano ulteriori problemi ambientali fuori dalla UE, oltre a esercitare una concorrenza scorretta nei confronti degli agricoltori dell'UE. Nonostante ingenti sforzi, sono invariabilmente falliti i numerosi tentativi della società civile per rendere più sostenibile la PAC; anche l'ultima riforma del 2013 ha mancato l'obiettivo inizialmente dichiarato di rendere la PAC più sostenibile e più equa, sebbene venga spesso presentata come "verde". Ancora una volta sono prevalsi gli interessi di pochi su quelli di milioni di cittadini europei. La PAC fra l'altro, assorbe la quasi totalità del capitolo del bilancio europeo dedicato alla conservazione e gestione delle risorse naturali. È chiaro quindi che la crisi ecologica e della biodiversità non si può arrestare se non si cambia radicalmente il modello agricolo. Ne va del nostro ambiente, della nostra salute e anche della sopravvivenza di ampi segmenti del settore agricolo. Fortunatamente anche da una parte del mondo agricolo arrivano segnali importanti di attenzione e sensibilità verso una reale conversione ecologica dell'agricoltura europea. In particolare da parte dei giovani agricoltori vi è attenzione verso modelli e pratiche colturali che fanno riferimento all'agroecologia e ad una multifunzionalità dell'azienda agricola in grado di valorizzare il patrimonio naturale e garantire importanti servizi di welfare nelle aree rurali marginali. Purtroppo questi modelli e queste buone pratiche non vengono ancora adeguatamente sostenute dall'applicazione della PAC, nonostante vi sia un richiamo esplicito nei regolamenti comunitari e nei programmi per lo sviluppo rurale. Dalla società civile arrivano, inoltre, segnali incoraggianti di una crescente attenzione verso gli impatti negativi che l'agricoltura causa all'ambiente, gli stili alimentari degli europei stanno cambiando verso una dieta più sostenibile, la domanda per i prodotti biologici è in costante aumento (oltre il 20% nel 2016), l'attenzione al consumo consapevole e sostenibile è in crescita, come la richiesta da parte dei cittadini consumatori di servizi ambientali e sociali da parte dell'agricoltura (una domanda crescente che trova riscontro anche nel dinamismo di attività connesse all'agricoltura come l'agriturismo, le fattorie didattiche e sociali). Anche l'ISTAT nel suo annuale rapporto BES (Il Benessere Equo e sostenibile in Italia - studio finalizzato al superamento del PIL, quale indicatore del

benessere economico) inserisce tra i parametri di misura della qualità della vita il paesaggio e tra i suoi indicatori la salvaguardia dei paesaggi rurali, enfatizzando tra l'altro il potenziale economico insito nella tutela del paesaggio, in termini di valore aggiunto per le produzioni di qualità e il turismo sostenibile; nonché per il suo valore sociale e culturale, così come tutelati anche dall'UNESCO.

È giunto quindi il momento di una svolta radicale. Serve una PAC diversa che favorisca un'agricoltura davvero multifunzionale e consenta di produrre un cibo ecologicamente e socialmente sostenibile. Serve dunque un nuovo paradigma economico in grado di riconciliare economia, ecologia, salute ed equità sociale.

Occorre che la nuova PAC, che sarà in vigore a partire dal 2021, affronti seriamente, efficacemente e in maniera integrata le sfide del declino della biodiversità e del capitale naturale, della mitigazione e dell'adattamento al cambiamento climatico, della prevenzione della contaminazione dei suoli e delle acque e, in ultima istanza, della sicurezza alimentare e della salubrità del nostro cibo, del paesaggio, della coesione sociale nei contesti rurali e della competitività delle nostre aziende più virtuose, con una visione anche di lungo termine.

L'esperienza di lavoro di questi anni, ha evidenziato la difficoltà di "comunicare" al grande pubblico la PAC, la sua essenza, le conseguenze che determina sull'ambiente, sulla società, sulla salubrità del nostro ambiente ed in particolare sul cibo che ciascun cittadino mette in tavola. Si ha talvolta l'impressione che proprio grazie alla scarsa possibilità di comprensione di come la PAC influenzi la nostra vita di tutti giorni, questa politica abbia potuto andare in una direzione poco attenta ai reali bisogni dei cittadini e degli agricoltori più attenti all'ambiente.

Il 29 novembre 2017 la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni il documento d'indirizzo per la riforma della PAC post 2020 "*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*" (Bruxelles, 29.11.2017 COM(2017) 713 final). La presentazione del documento è stata preceduta da una consultazione pubblica per raccogliere l'opinione dei cittadini e gruppi d'interesse sul futuro della PAC.

Le Associazioni FAI, Legambiente, LIPU e WWF Italia hanno avviato, con il contributo della Fondazione Cariplo, una campagna d'informazione e comunicazione per coinvolgere un vasto pubblico a sostegno di una sostanziale riforma della PAC.

La narrativa della campagna si basa sull'individuazione dei legami esistenti tra il cibo e gli stili alimentari, l'ambiente, il paesaggio, la salute e il benessere umano, le pratiche agricole relative all'agroecologia ed alla multifunzionalità nella politica agricola. In sostanza la campagna vuole produrre consapevolezza su come la PAC influenzi la qualità e la salubrità dell'ambiente in cui viviamo, la biodiversità, la qualità del cibo che quotidianamente mettiamo nei piatti, il welfare sociale nelle aree rurali e in definitiva il benessere umano delle collettività sia delle campagne che delle città.

Uno dei primi risultati del progetto è stata la costituzione di una più ampia coalizione italiana di Associazioni ambientaliste e dell'agricoltura biologica e biodinamica che lavoreranno insieme nei prossimi anni sulla riforma della PAC post 2020, seguendo i lavori del negoziato tra gli Stati membri dell'Unione Europea per l'approvazione dei nuovi

Regolamenti UE per la PAC post 2020 (presentati dalla Commissione Europea il 1mo giugno del 2018).

Fanno oggi parte della **Coalizione Italiana #CambiamoAgricoltura** le seguenti Associazioni nazionali: AIAB, Associazione italiana Agricoltura Biodinamica, FAI Fondo Ambiente Italiano, Federbio, ISDE Medici per l'Ambiente, Legambiente, LIPU – BirdLife, ProNatura, WWF Italia. La coalizione #CambiamoAgricoltura è aperta all'adesione di altre Associazioni, movimenti e comitati locali di cittadini che condividono la stessa visione per una agricoltura più sostenibile in Europa.

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web: www.cambiamoagricoltura.it

Questo documento è uno dei prodotti previsti dal progetto *“La nostra agricoltura, il nostro cibo, il nostro ambiente. Campagna per una politica agricola sostenibile nell'unione europea”* della Coalizione Italiana #CambiamoAgricoltura ed intende essere uno strumento di analisi e riflessione sulla PAC 2014 – 2020 e di proposte per la riforma annunciata della PAC post 2020. Il documento è strutturato per questo in tre diverse parti, nel capitolo 1 e 2 viene presentata la sintesi della valutazione del fitness-test a cura di BirdLife Europe, European Environmental Bureau, NABU, *“La PAC è adatta allo scopo? Una valutazione della sua efficacia basata sulle prove”* sulla base di una ricerca condotta nel 2017 dal Centro tedesco per la ricerca sulla biodiversità integrale (iDiv) Halle-Jena-Leipzig. Nel capitolo 3 viene presentata l'analisi dell'applicazione in Italia della PAC 2014 – 2020 realizzata e condivisa dalle Associazioni aderenti alla Coalizione #CambiamoAgricoltura. Infine nel capitolo 4 sono presenti i commenti alla Comunicazione della Commissione Europea *“Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”* presentata il 29 novembre 2017 e nel capitolo 5 una prima sommaria valutazione delle proposte dei nuovi Regolamenti per la PAC post 2020 presentati dalla Commissione UE il 1 giugno 2018, che saranno oggetto del negoziato del “trilogo” (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) nei prossimi mesi.

L'auspicio delle Associazioni nazionali che hanno promosso la Coalizione #CambiamoAgricoltura e redatto questo documento è che nei prossimi mesi si sviluppi nel nostro paese un proficuo dibattito e confronto tra tutti gli attori istituzionali, sociali ed economici interessati alla riforma della PAC, per disegnare insieme uno scenario realistico e sostenibile per una agricoltura europea capace di futuro.



1 - LA PAC ATTUALE È ADEGUATA AGLI SCOPI?

Molto è cambiato dal 1962, anno in cui è stata introdotta la Politica Agricola Comune (PAC). La PAC ha cercato di seguire attraverso i diversi processi di riforma i continui cambiamenti nell'agricoltura europea, ma ha clamorosamente fallito. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), adottati nel settembre 2015 dalle Nazioni Unite, ci ricordano le numerose sfide ambientali e sociali che l'umanità deve affrontare, i cui effetti negativi sono visibili anche in Europa: i dati sull'obesità infantile dell'UE sono scioccanti, le crisi dei prezzi colpiscono il settore agricolo oramai ogni mese per effetto delle speculazioni finanziarie, il calo demografico nelle aree rurali continua senza sosta, gli effetti dei cambiamenti climatici stanno diventando sempre più drammatici e la biodiversità, la nostra preziosa Natura costituita dagli habitat, dalla fauna e flora, sta scomparendo davanti ai nostri occhi. Allo stesso tempo, la Commissione Europea si è impegnata in un programma per *"legiferare meglio"* e svolge per questo *"controlli di idoneità"* su molte normative del diritto comunitario. L'Unione Europea non sarebbe credibile se una politica come la PAC, che impegna quasi il 38% del bilancio UE, fosse del tutto esentata da questo esercizio. Eppure, anche se la Commissione ha appena avviato un processo per modernizzare e semplificare la PAC con la presentazione della proposta per i futuri Regolamenti, l'attuale processo di riforma non è stato basato su un'adeguata fitness check di questa importante politica comunitaria. Pertanto, a seguito di una serie di analisi e di innumerevoli richieste da parte della società civile per l'attivazione del processo di fitness check, alcune tra le maggiori Organizzazioni non governative europee hanno deciso di commissionare uno studio che adotta la stessa metodologia di indagine della Commissione per produrre il rapporto: *"La PAC è adatta allo scopo?: una valutazione basata sulle prove"*. BirdLife ed EEB hanno lanciato l'iniziativa e gli scienziati hanno realizzato la ricerca ricevendo un ulteriore sostegno da Naturschutzbund Deutschland (NABU), dal Centro tedesco per la ricerca sulla biodiversità integrale (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, dal Centro Helmholtz per la ricerca ambientale - UFZ, dall'Università di Göttingen, da The Greens/The European Free Alliance nel Parlamento Europeo e dal gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici del Parlamento europeo.

Questo studio indipendente esamina i documenti pubblicati relativi alle prestazioni della PAC fornendo una valutazione di questa politica comunitaria basata sull'evidenza delle prove disponibili. L'obiettivo della ricerca era, infatti, raccogliere dati sugli impatti della PAC sulla nostra società, l'economia e l'ambiente; valutare se la PAC soddisfa gli obiettivi dichiarati; valutare la capacità della PAC nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite al 2030. Oltre 800 pubblicazioni sono state selezionate e valutate come potenzialmente rilevanti per la valutazione della PAC. Con tempi e risorse limitate, più di 450 di queste sono state utilizzate per analizzare la PAC e produrre il report e 306 di queste pubblicazioni sono state inserite in un database disponibile per ogni utile approfondimento.

Le Associazioni che in Italia hanno promosso la Coalizione nazionale #CambiamoAgricoltura condividono i risultati della ricerca realizzata a livello europeo e presentano di seguito una loro sintesi, utile per stimolare anche nel nostro paese una riflessione critica sulla gestione della PAC 2014-2020, in vista della riforma post 2020.

La versione integrale dello studio (in inglese) è disponibile sul sito web della Coalizione italiana #CambiamoAgricoltura: www.cambiamoagricoltura.it

1.1 – INTRODUZIONE E METODOLOGIA DELLA VALUTAZIONE

La prossima riforma determinerà la PAC post 2020. In preparazione dei negoziati, la Commissione Europea ha realizzato una consultazione pubblica che ha raccolto oltre 330.000 pareri ed opinioni sulla potenziale modernizzazione e semplificazione della PAC. Inoltre, la Commissione Europea ha realizzato una valutazione d'impatto che, secondo le precedenti esperienze, cerca di esaminare scenari alternativi per la futura PAC. Tuttavia, finora, la PAC non è mai stata sottoposta ad una valutazione sistematica basata sull'evidenza o una vera e propria fitness check. Tale processo, definito dalla Commissione Europea come lo standard più avanzato per la valutazione delle sue politiche, è stato utilizzato per altri settori e politiche (ad esempio per le Direttive UE sulla conservazione della natura), ma finora non per la PAC. Questa valutazione sarebbe particolarmente importante per i negoziati politici già avviati per la definizione della futura PAC, a fronte di richieste contrastanti da parte delle parti interessate. Si ritiene che una adeguata *fitness check* non è stata garantita né dalla consultazione pubblica del 2017 (che ha raccolto opinioni piuttosto che prove) né dalla valutazione d'impatto realizzata dalla Commissione Europea.

Lo studio promosso dalle Associazioni ambientaliste europee completa, quindi, le attività svolte esaminando i dati fino ad ora disponibili relativi alle prestazioni della PAC 2014 – 2020. La Fitness-Check della PAC basata sulle prove, mira a:

- raccogliere dati sugli impatti della PAC sulla nostra società, l'economia e l'ambiente;
- valutare se la PAC 2014 – 2020 soddisfa i propri obiettivi (**Riquadro 1**);
- valutare la capacità della PAC di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs 2030), che l'UE ha approvato nel 2015.

Al fine di generare una solida base di conoscenze per rispondere a queste finalità, lo studio si è concentrato su un'analisi attraverso un processo di "*valutazione rapida delle prove*" (come ideato da Collins et al., 2015, "*La realizzazione di recensioni rapide e valutazioni rapide delle prove: A How to Guide*"). La prima fase della valutazione mirava a raccogliere la base dei dati. È stata condotta tra gennaio e luglio 2017 e ha incluso una serie di incontri online e due workshop. È stato istituito un comitato di selezione interdisciplinare comprendente 18 membri; definite domande chiave, criteri di valutazione, e selezionati gli SDGs da valutare in relazione ai contributi della PAC e delineato i metodi di ricerca della letteratura con un protocollo di lavoro, affrontando, ad esempio, i criteri di

inclusione ed esclusione. È stata scandagliata la letteratura disponibile che coprisse gli aspetti socio-economici ed ambientali, cercando di raggiungere una base di conoscenze equilibrata sia a livello tematico che geografico. Sono state separate le pubblicazioni che affrontano i fenomeni di base e le tendenze relative all'agricoltura in generale, da quelle che forniscono una valutazione diretta della PAC, i suoi strumenti e gli impatti.

La valutazione comprendeva la letteratura scientifica peer-reviewed dal 2006-2017 (vale a dire dopo la Fischler-Reform del 2005), nonché relazioni e fonti di dati supplementari come Eurostat, FAOSTAT e rapporti e dati nazionali / UE / CE.

Riquadro 1: Gli otto obiettivi chiave della PAC 2014 - 2020

L'articolo 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (2009) specifica che gli obiettivi della politica agricola comune devono essere:

1. aumentare la produttività agricola promuovendo il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola e l'utilizzazione ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
2. garantire in tal modo un equo tenore di vita per la comunità agricola, in particolare aumentando i redditi individuali delle persone impegnate in agricoltura;
3. stabilizzare i mercati;
4. assicurare la disponibilità delle forniture;
5. assicurare che le forniture raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli.

Nel 2010 la Commissione Europea ha delineato nuovi obiettivi generali (CE 2010):

6. produzione alimentare sostenibile, compreso il contributo al reddito agricolo, miglioramento della competitività del settore e compensazione dei vincoli naturali;
7. gestione sostenibile delle risorse naturali e azione per il clima, compreso il sostegno alla fornitura di beni pubblici ambientali, promuovendo la crescita verde attraverso l'innovazione, perseguendo la mitigazione dei cambiamenti climatici;
8. sviluppo territoriale equilibrato, compreso il sostegno all'occupazione rurale, promozione della diversificazione, miglioramento dell'economia rurale e concessione della diversità strutturale.

Poiché i tre nuovi obiettivi non sono stati formalizzati con l'integrazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, si chiamiamo "priorità".

Di conseguenza, sono stati creati due database. Il primo database elenca tutte le pubblicazioni potenzialmente rilevanti per la valutazione, mentre il secondo database corrisponde all'esito di una valutazione approfondita di un sottogruppo di pubblicazioni pertinenti.

Tutte le fonti sono state raccolte nel database approfondito dal team di lavoro nonché grazie ad tramite un sondaggio online aperto per raccogliere gli input tra marzo e luglio 2017. L'invito a raccogliere prove è stato diffuso tra centinaia di esperti in tutta Europa anche attraverso una collaborazione con il progetto EKLIPSE finanziato dalla UE.

Al fine di classificare le prove raccolte, sono stati seguiti i criteri della Commissione Europea per le fitness check delle sue politiche, adottando sei criteri di valutazione per la PAC:

1. **Efficacia:** la progettazione, gli strumenti e l'attuazione della PAC contribuiscono al conseguimento dei suoi obiettivi?
2. **Efficienza:** i costi sono ragionevoli e proporzionati ai benefici ottenuti, anche rispetto ai meccanismi alternativi? Gli investimenti sono ben posizionati e distribuiti?
3. **Coerenza interna:** gli obiettivi e gli strumenti della PAC sono complementari o in conflitto l'uno con l'altro nel sostenere i suoi obiettivi e la sua attuazione?
4. **Coerenza esterna:** la PAC sostiene, integra o confligge con altre politiche dell'UE e internazionali in termini di obiettivi, attuazione e/o effetti?
5. **Rilevanza:** la PAC è pertinente alle sfide attuali e alle priorità stabilite dai cittadini, dagli agricoltori e dai responsabili politici dell'UE? Sta usando (e supportando) i criteri, gli strumenti e le conoscenze più aggiornati?
6. **Valore aggiunto dell'UE:** la PAC risponde meglio delle soluzioni nazionali, regionali o locali?

Oltre a queste, è stata aggiunta un'ulteriore domanda relativa agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite per il 2030, ovvero:

7. **Obiettivi Sviluppo Sostenibile (SDGs):** in che misura la PAC può contribuire a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile pertinenti? (SDGs 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15)

A seguito del processo di raccolta delle pubblicazioni, da luglio a ottobre 2017, è stato controllato ed ampliato il database, affrontato le lacune di conoscenza ed eseguite ulteriori analisi dei dati con un team ampliato. In questa fase, è stata anche inviata la relazione a diversi revisori esterni per una valutazione e suggerimenti prima del suo completamento.

A partire da ottobre 2017, oltre 800 pubblicazioni sono state selezionate e valutate come potenzialmente rilevanti per la valutazione della PAC. Oltre 450 di queste sono state ritenute utili e 306 inserite nel database approfondito. Per produrre questo rapporto sono state utilizzate le informazioni delle pubblicazioni più rilevanti e del database approfondito. Queste pubblicazioni coprono 26 Stati membri, nonché l'impatto della PAC nei paesi al di fuori dell'UE.

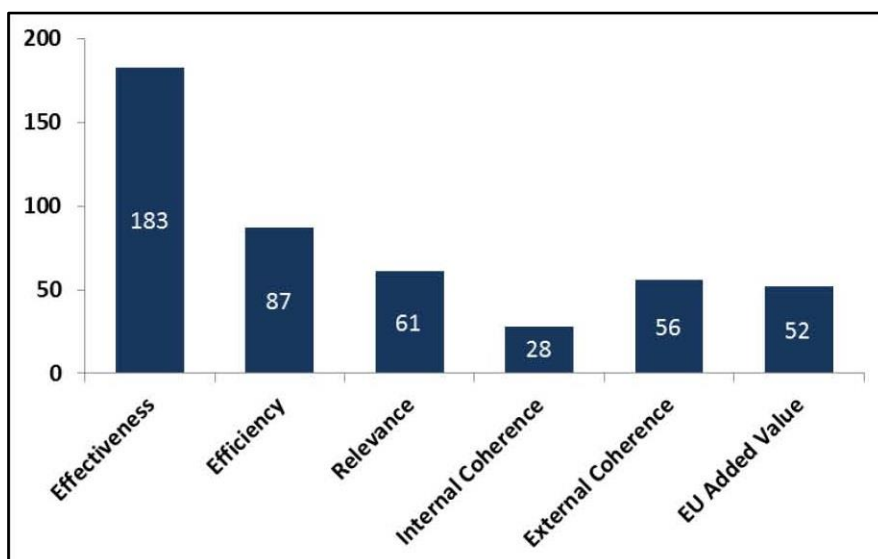


Figura 1: numero di documenti valutati completi nel database, suddivisi in criteri di valutazione della fitness check. Nota: una data pubblicazione potrebbe riguardare uno o più criteri.

La maggior parte delle pubblicazioni rispondeva ai criteri di "efficacia" seguiti da "efficienza", mentre la "coerenza interna" era meno presente (**Figura 1**)

Il database delle pubblicazioni utilizzate per la valutazione della PAC è pubblicato e disponibile online all'indirizzo:

<https://idata.idiv.de/DDM/Data/ShowData/248>.



1.2 - RISULTATI

1.2.1 - Uso del suolo, struttura e gestione delle aziende agricole

L'agricoltura europea presenta una diminuzione costante del numero di aziende agricole, mentre la superficie agricola utilizzata totale (SAU) rimane stabile, mostrando una tendenza verso la creazione di aziende agricole con maggiori superfici (**Figura 2**). Una serie di fattori socioeconomici e storici contribuisce a questa tendenza, come i cambiamenti post-socialisti nei nuovi Stati membri dell'est Europa. La PAC ha contribuito in parte a questa trasformazione, ad esempio, con i finanziamenti per la modernizzazione, seguiti da una maggiore produttività, dall'intensificazione dell'allevamento e dalla gestione delle colture, con una riduzione del lavoro umano. Sebbene la PAC rallenti la diminuzione dell'occupazione agricola, fornisce un sostegno insufficiente alle piccole aziende agricole. Nella gestione delle aziende agricole l'uso di prodotti agrochimici è diminuito nei vecchi Stati membri, specialmente dopo il 1990, mentre la PAC incentiva l'intensificazione dell'agricoltura e sostiene un aumento dell'impiego agrochimico nei nuovi Stati membri. Le sovvenzioni consentono di acquistare prodotti chimici per l'agricoltura, mentre i regolamenti e alcuni incentivi (ad esempio attraverso le misure agro-climatico-ambientali) promuovono la loro riduzione.

1.2.2 - Efficacia

Efficacia socioeconomica: la PAC ha effetti positivi sul reddito degli agricoltori dell'UE principalmente attraverso i pagamenti diretti del primo pilastro. I pagamenti del secondo pilastro contribuiscono ad uno sviluppo territoriale più equilibrato attraverso redditi supplementari, ma con una elevata variabilità tra gli Stati membri. Come mostrato in **Figura 3**, i paesi con un profitto inferiore delle aziende agricole sono generalmente associati a una maggiore quota di pagamenti diretti, la quota è, inoltre, altamente eterogenea, compresa tra il 10 e il 60% (con una media del 25,7%). I pagamenti diretti influenzano la scelta degli input degli agricoltori ed i livelli di intensità di lavorazione in modo tale che gli agricoltori optino per adottare scelte gestionali meno efficienti. Di conseguenza i pagamenti diretti agiscono per ridurre l'efficienza aziendale e distorcere le decisioni sulla produzione, anche se la loro influenza è inferiore rispetto al periodo precedente il disaccoppiamento dei pagamenti dalla produzione. I pagamenti diretti condizionano in parte anche i prezzi del suolo agricolo in poiché forniscono entrate anche per i proprietari terrieri che non sono necessariamente agricoltori. I pagamenti portano infine alla dipendenza degli agricoltori dai sussidi. Gli impatti complessivi della PAC possono, quindi, essere definiti come leggermente positivi, ma la loro efficacia è bassa.

Le passate riforme della PAC hanno ridotto con successo le distorsioni del mercato globale, tanto che oggi i prezzi seguono ampiamente i mercati globali (ad esempio, i prezzi del grano in Germania seguono i mercati mondiali dal 1992 in poi, come mostrato in **Figura 4**). I prezzi dell'UE in molte aree e settori (ad eccezione della barbabietola da zucchero e della carne bovina) sono per lo più integrati nei mercati internazionali, in modo che l'offerta e la domanda si incontrino ed i prezzi siano modellati dal mercato anziché fissati politicamente.

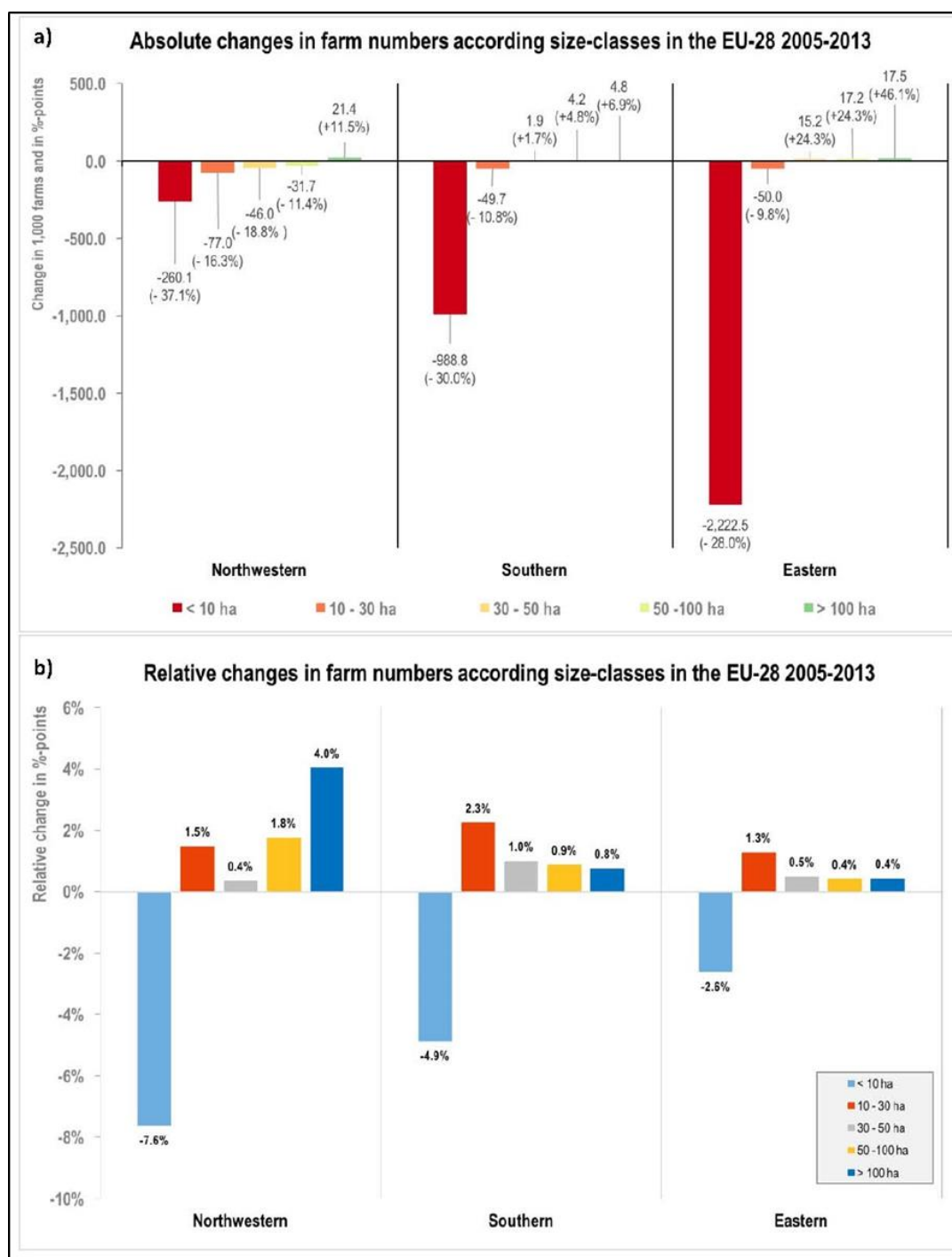


Figura 2: (a) Variazione assoluta del numero di aziende per classe di dimensione agricola e (b) variazione relativa delle classi di dimensioni delle aziende negli Stati membri dell'UE tra gli anni 2005 e 2013. Fonte: calcoli propri, dati da Eurostat (2017). Nota: gli Stati membri sono raggruppati in tre regioni: UE nord-occidentale: Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia, Regno Unito; Europa meridionale: Grecia, Spagna, Italia, Cipro, (Malta), Portogallo; UE dell'Est: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, (Croazia), Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia.

Ciò può apparentemente portare maggiore stabilità del mercato, ma aumenta anche i rischi di un'elevata volatilità dei prezzi nei mercati europei ed espone maggiormente gli agricoltori ai rischi del mercato.

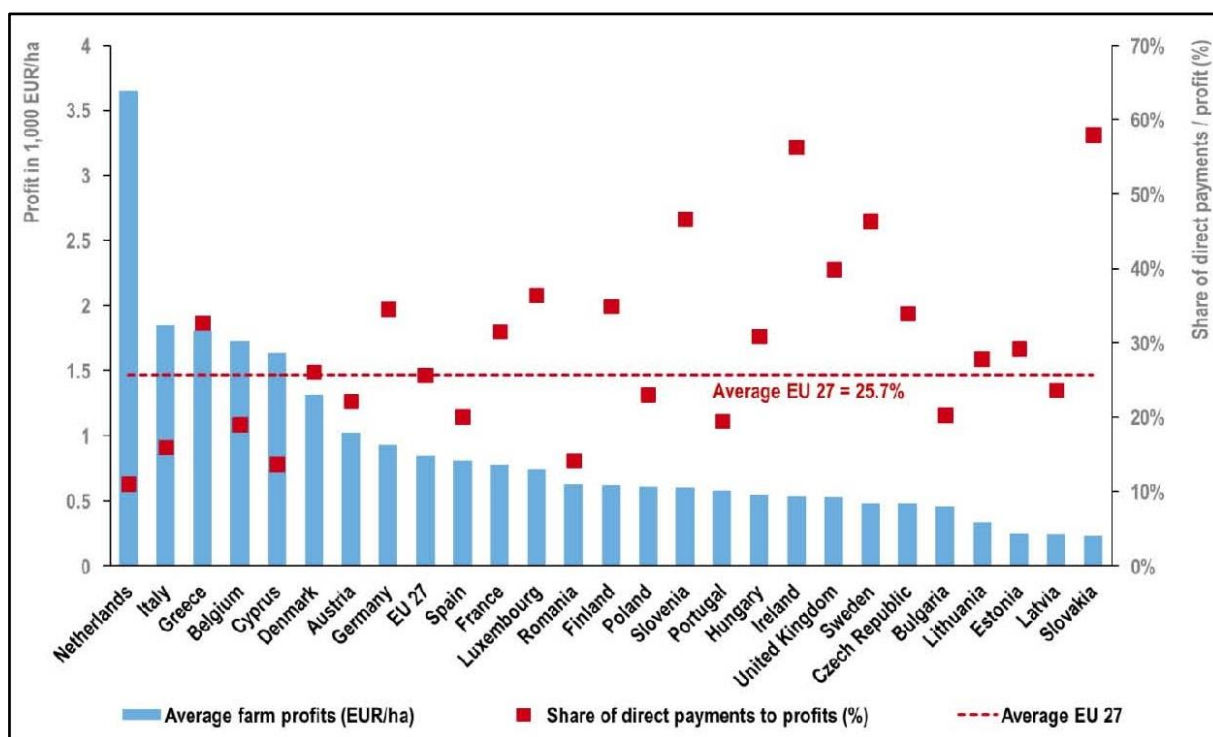


Figura 3: Profitti agricoli medi (colonne blu) e quota media dei pagamenti diretti ai profitti agricoli (quadrati rossi) per SM, nel periodo 2007-2013. Fonte: calcoli propri; Medie dal database pubblico di Farm Accountancy Data Network (FADN) 2017.

Efficacia ambientale: l'ampia serie di studi sull'efficacia delle misure agro-climatico-ambientali offre numerosi esempi di buona attuazione o di ostacoli all'efficacia (scarsa diffusione, spesso mancanza di progettazione a scala territoriale, progettazione ed attuazione meno efficaci). I criteri della condizionalità sembrano contribuire a rallentare l'erosione del suolo e mitigare l'inquinamento idrico (quest'ultimo anche attraverso altre politiche), mentre il controllo del consumo di acqua per l'irrigazione rimane debole. Tuttavia, questi strumenti specifici sono troppo limitati per invertire gli impatti su scala più ampia di altri strumenti della PAC che sostengono l'intensificazione agricola in corso, l'abbandono e il degrado ambientale. Di conseguenza, il declino della biodiversità dei terreni agricoli continua in tutti gli Stati membri (**Figura 5**). Anche la fornitura di servizi ecosistemici legati alla biodiversità, come l'impollinazione e il controllo biologico dei parassiti, presentano una tendenza negativa. Le misure d'inverdimento (greening) del primo pilastro (EFA, diversificazione delle colture, prati permanenti) hanno una scarsa efficacia a causa di:

- ampie esenzioni e scarse richieste che richiedono cambiamenti minimi o nulli nella pratica (in particolare per la diversificazione delle colture ma anche per l'EFA);
- l'inclusione di opzioni (ossia tipi di colture ammesse) inefficaci per la biodiversità per la definizione delle aree EFA;
- criteri di gestione insufficienti per tutte e tre le misure.

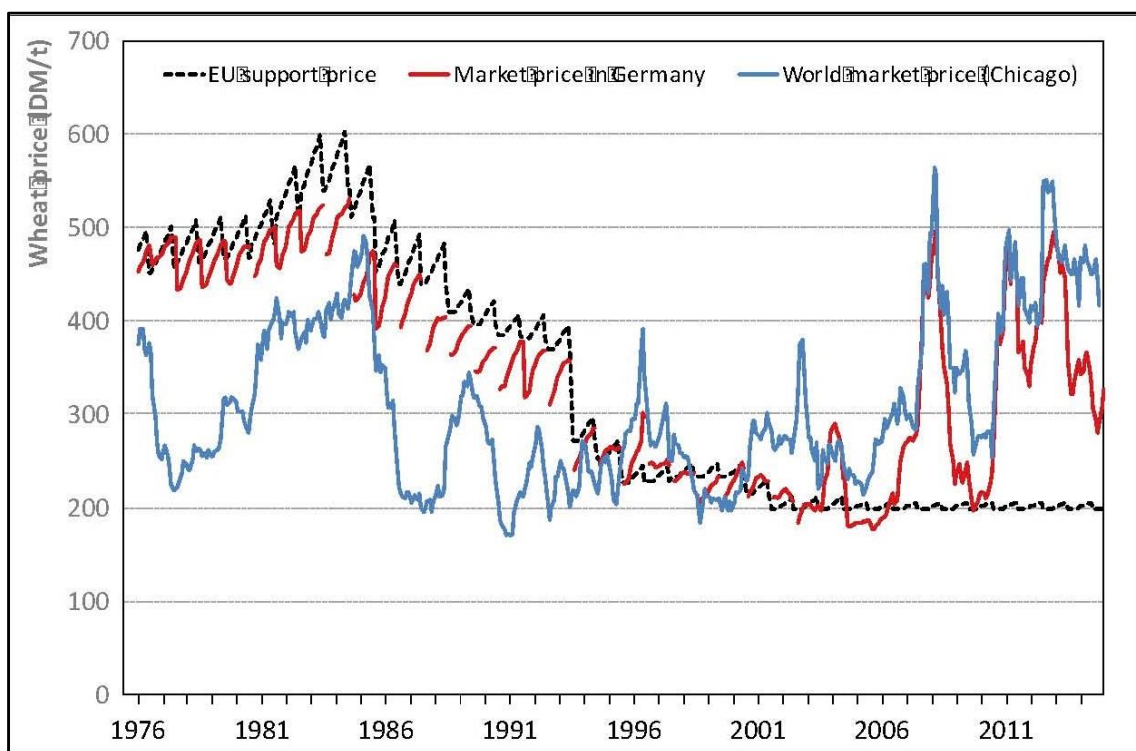


Figura 4: Prezzi del grano nel mercato UE e mondiale e prezzi di intervento dell'UE (in DM / ton). Fonte: Von Cramon-Taubadel & Ihle (2016), dati non pubblicati basati sui dati del Chicago Board of Trade (CBOT) per il prezzo del mercato mondiale, Zentrale Markt und Preisberichtsstelle (ZMP) e Agrarmarkt Info GmbH (AMI) per i dati tedeschi.

In particolare, la diversificazione delle colture sembra consentire un'ulteriore conversione in monoculture piuttosto che mantenere o aumentare la diversità delle colture o promuovere la rotazione delle colture. Gli agricoltori utilizzano prevalentemente opzioni EFA produttive (73-75% dell'area, a livello UE) che sono più semplici da attuare ma hanno una minore efficacia per la biodiversità.

Le aree agricole ad alto valore naturale (HNV), che forniscono alcuni dei più alti valori di biodiversità dell'UE, ricevono un sostegno insufficiente. Poiché le sovvenzioni non sono calibrate per supportare le aziende nelle HNV e poiché la maggior parte degli agricoltori non sono soggetti ammissibili per il sostegno i terreni agricoli HNV continuano a essere degradati o persi.

La PAC fornisce un contributo molto limitato alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Dal 2005 le emissioni di gas serra (GHG) sono stazionarie, mentre le riduzioni precedenti sono state effetti collaterali di altre politiche. La spesa sul clima all'interno delle misure agro-climatico-ambientali è marginale. Mancano azioni mirate basate sui potenziali di mitigazione dei gas serra esistenti, in particolare per l'allevamento di bestiame che è responsabile di oltre i due terzi delle emissioni di gas serra del settore agricoltura.

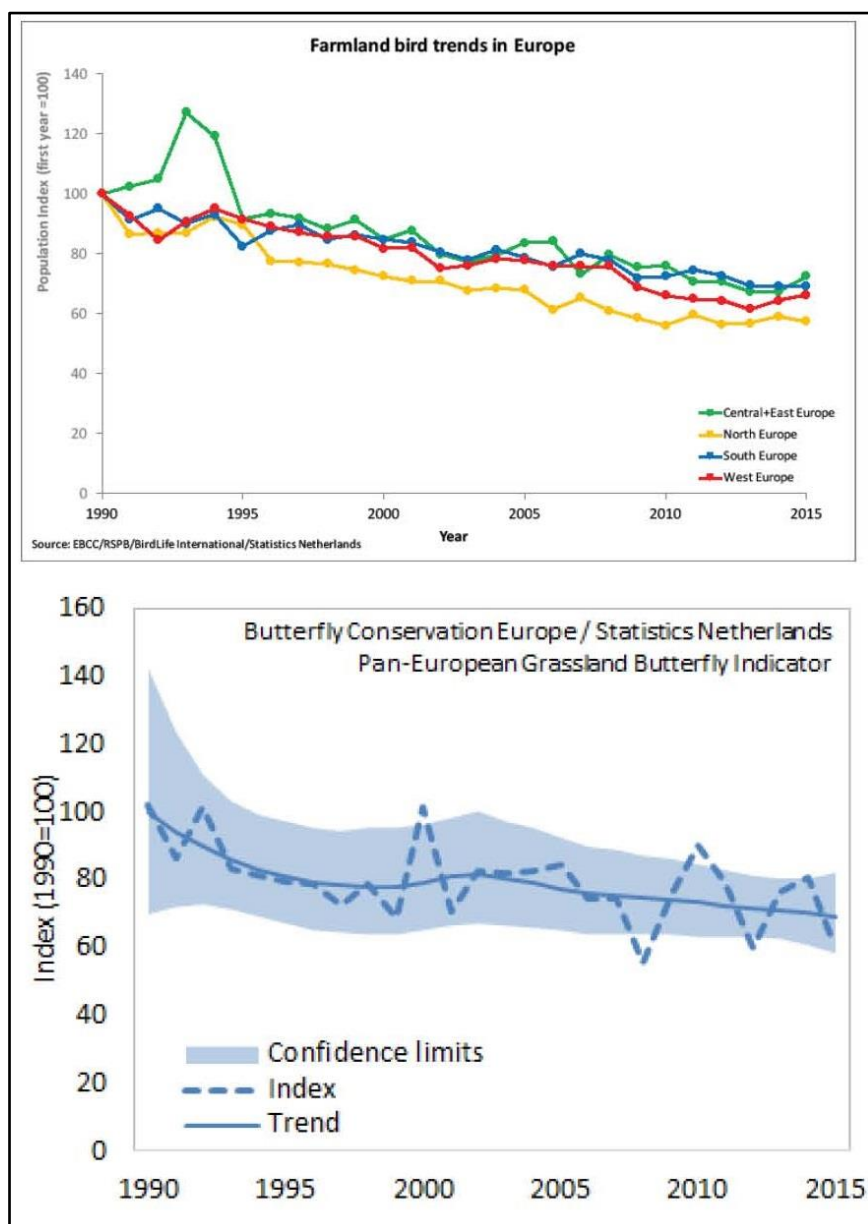
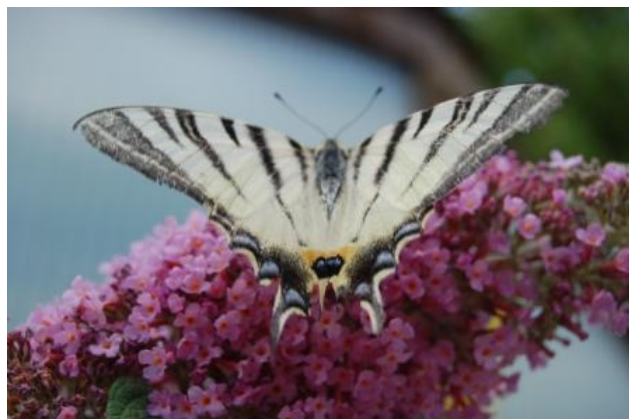
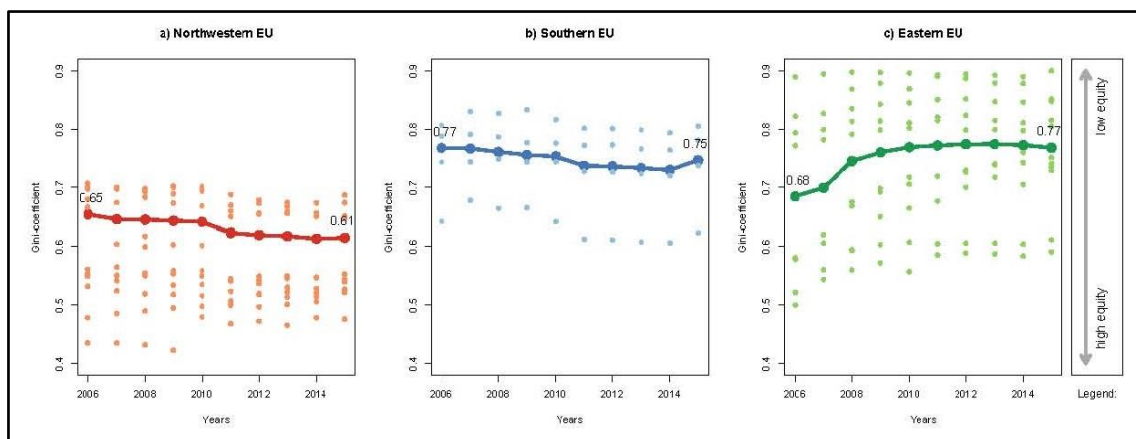


Figura 5: a) Valori di indice degli allevamenti agricoli nel tempo negli Stati membri occidentali (giallo), settentrionale (blu), meridionale (verde) e centrale + orientale (rosso) dell'UE. b) Indicatore di farfalle paneuropeo delle praterie. Fonti: a) EBCC / RSPB / BirdLife International / Statistics Paesi Bassi eb) Butterfly Conservation Europe / Statistics Netherland.



Sviluppo dei coefficienti Gini per i pagamenti diretti nell'UE tra il 2006 e il 2016



Modifica dei coefficienti di Gini per i pagamenti diretti nell'UE 2006-2015

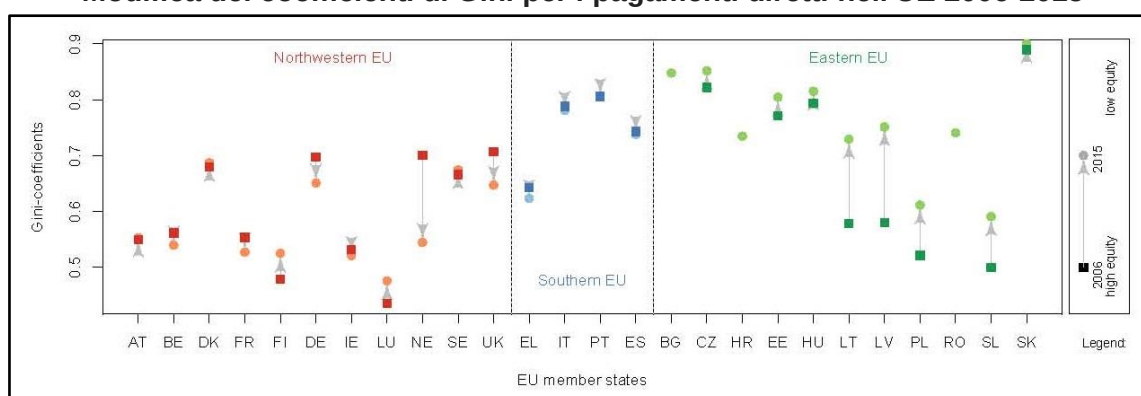


Figura 6: Distribuzione dei pagamenti diretti nell'UE per il periodo 2005-2015 in base alle dimensioni dell'azienda, come riepilogato utilizzando il coefficiente Gini della disuguaglianza - valori più elevati indicano disuguaglianze più elevate (cioè meno equità nella distribuzione dei pagamenti). a) Sviluppo del coefficiente Gini nell'Europa occidentale, meridionale e orientale, b) Variazioni del coefficiente Gini dal 2006 al 2015 negli Stati membri. Fonte: propri calcoli basati sui dati della Commissione europea per il periodo 2005-2016. Nota: il coefficiente GINI è una misura della disuguaglianza, che va da 0 a 1. Più alto è il valore, più irregolare è la distribuzione dei pagamenti tra classi di dimensioni aziendali.

L'uso di fertilizzanti azotati, il drenaggio e l'uso intensivo del suolo su terreni con ad alta presenza di materia organica (suoli di torba) sono altre tra le più importanti fonti di gas serra. Le emissioni al di fuori dell'UE causate dalla deforestazione a causa delle importazioni di materie prime non sono oggetto della PAC e quindi da essa non valutate. Ciò contribuisce ulteriormente a un'impronta climatica globale negativa dell'UE.

1.2.3 - Efficienza

L'analisi rivela un'efficienza molto bassa poiché i costi sono sproporzionati rispetto ai benefici ottenuti e gli investimenti non sono distribuiti in maniera ottimale (socialmente, economicamente e geograficamente).

Efficienza socio-economica: la letteratura offre una forte evidenza del fatto che l'efficienza è molto bassa. In primo luogo, le distribuzioni dei pagamenti sono inefficienti:

se analizzate in base alle dimensioni dell'azienda, il livello di disuguaglianza dei pagamenti (come rappresentato dal coefficiente di disuguaglianza GINI) è eterogeneo e talvolta decrescente nei vecchi Stati membri (ad es. Paesi Bassi), ma più elevato o addirittura crescente in alcuni nuovi Stati membri (**Figura 6**).

Alcuni dei cambiamenti osservati nei nuovi Stati membri possono riguardare sviluppi post-socialisti (cambiamenti strutturali derivanti da una rapida intensificazione) e cambiamenti nelle dimensioni degli allevamenti in seguito all'adesione all'UE, nonché alla graduale introduzione dei pagamenti diretti della PAC. Alcuni di questi fattori sono indipendenti dalla PAC. Tuttavia, la distribuzione disomogenea dei PS e l'elevato (e persino crescente) livello di disuguaglianza, gettano seri dubbi sul fatto che questa distribuzione dei pagamenti diretti sia appropriata ed efficiente verso l'adempimento: a) dell'obiettivo della PAC rispetto all'equo tenore di vita (articolo 39 (1) b), e b) della priorità al 2010 di ridurre le disparità nello sviluppo rurale, in particolare nei nuovi Stati membri e in altre regioni svantaggiate.

Ulteriori inefficienze derivano dai pagamenti diretti che causano un aumento dell'affitto della terra (il che significa che una parte dei pagamenti diretti non sostengono necessariamente gli agricoltori). Gli indicatori applicati non riflettono l'effettiva economia delle famiglie delle aziende agricole (vedi sotto, "Rilevanza"). Pertanto, la distribuzione dei pagamenti, l'utilizzo e gli indicatori non corrispondono ai bisogni reali. Gli studi indicano anche una giustificazione insufficiente da parte della Commissione Europea su perché e quali agricoltori hanno bisogno di un sostegno al reddito e se il sostegno al reddito forfettario è il mezzo più efficace per raggiungere il fine.

Efficienza ambientale: vi sono molte prove del fatto che la PAC è in gran parte inefficiente rispetto ai suoi obiettivi ambientali. Innanzitutto, esiste una relazione negativa tra l'efficacia dei diversi strumenti della PAC e il loro bilancio (**Tabella 1**). La maggior parte del budget e degli investimenti a superficie per ettaro viene destinata alle EFA (con efficacia contestata), le risorse sono circa tre volte inferiori per le misure agro-climatico-ambientali (dimostrate essere dalla letteratura maggiormente efficaci ma anche con risultati contrastanti, specialmente nei nuovi Stati membri) e trenta volte inferiori per i pascoli in rete Natura 2000 (nel qual caso i pagamenti sono espressamente dedicati alla protezione della biodiversità e quindi risultano più efficaci di altri strumenti della PAC).

L'efficienza delle misure agro-climatico-ambientali è ostacolata da pagamenti concorrenti con standard ambientali molto più bassi (si veda anche la coerenza interna). L'inclusione di nuovi obiettivi climatici nelle misure agro-ambientali nella riforma del 2013, insieme a un'erosione del bilancio (**Tabella 2**), ha ulteriormente ridotto l'efficienza.

In particolare, in alcuni paesi sia all'interno che all'esterno dell'UE, alcuni obiettivi ambientali sono raggiunti anche attraverso regolamenti (ossia normative vincolanti) anziché pagamenti, con costi inferiori per benefici simili.

Anche l'efficienza delle misure d'inverdimento (greening) (EFA, praterie permanenti, diversificazione delle colture) è molto bassa:

a) un'alta percentuale di agricoltori sta già rispettando i requisiti di base e pertanto i pagamenti per le opzioni EFA orientate alla produzione offrono guadagni senza costi effettivi ("guadagni imprevisti").

b) la mancanza di progettazione territoriale implica che i pagamenti siano spazialmente disorganizzati e perdano efficienza;

c) le misure collettive della cooperazione per l'attuazione di reti ecologiche sono state adottate solo da due Stati membri.

Tabella 1: Spazio e spesa dell'UE per diversi strumenti ambientali nel 2017.

Policy measure	Agricultural Area (in Mio. ha)	Public funds (in Mio. EUR)	Relation funds to area (EUR/ha)
Greening: Ecological Focus Area (EFA)¹	8.00	12.638,21	789.89
Agri-Environment-Climate Measures (AECM)² (Including areas and payments for organic farming, but without payment for areas with natural constraints)	13.15	3,250.92	247.17
Natura 2000³ (Grassland area in SCI reported as by the EU commission)	11.65	290.00	24.89

Fonte: propria elaborazione; Dati (Commissione UE 2015, 2017b; Eurostat 2010) **Nota 1:** la somma di tutti i massimali nazionali dell'UE all'anno è in media 42.127 milioni di euro. EURO. Se moltiplicati del 30% otteniamo 12,638 milioni. Gli 8,00 Mio. di ha sono un'area reale, quindi prima di applicare i fattori di ponderazione. Si è partiti dal presupposto che solo il 50% dei pagamenti del Greening ossia 12 miliardi di EUR è destinato alle EFA. In caso contrario, il pagamento per ettaro sarebbe stato di 1,579,78 EUR / ha. **Nota 2:** i pagamenti sono senza cofinanziamento nazionale. **Nota 3:** i programmi Natura 2000 e Agro-ambientali sono in parte sovrapposti in termini di superficie e di finanziamento. Eurostat elenca 11.652.978 ha come habitat agricolo mirato alla SIC.

Tabella 2: Cambiamenti nel finanziamento delle misure agroambientali e delle misure climatiche come quota dei programmi di sviluppo rurale (PSR) nell'ultima riforma.

Funding	RDP 2007-2013 ¹		RDP 2014-2020		Change	
	Spending (in bn. EUR)	Share (in %)	Spending (in bn. EUR)	Share (in %)	Spending (in bn. EUR)	Share (in %)
Sum Rural Development Programmes	22,115		22,228		+ 0.113	⁺ 0.51%
Agri-environmental & Climate Measures²	5,375	24.3%	4,915	22.1%	- 0.461	- 8.57%

Fonte: calcolo proprio; I dati 2007-2013 provengono dalla Commissione UE 2010; I dati 2014-2020 provengono da schede nazionali per il PSR 2014-2020; **Nota 1:** le cifre sono le spese in medie annuali per l'UE-27. La Croazia non è inclusa. I dati del PSR includono il cofinanziamento degli Stati membri e comprendono l'assistenza tecnica. Gli aumenti di bilancio alla revisione a medio termine del 2009 non sono inclusi. Si noti anche che le eccedenze non sono eliminate. Pertanto, questa diminuzione è una "stima prudente". **Nota 2:** le cifre relative alle misure agroambientali e climatiche comprendono i pagamenti per l'agricoltura biologica, ma non comprendono i pagamenti per le zone svantaggiate (ora denominate "aree soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici").

Nel complesso, gli investimenti in habitat naturali non riflettono i servizi ecosistemici dei beni pubblici e in particolare il valore che gli ecosistemi naturali offrono contro i rischi ambientali (inondazioni, siccità, erosione, ecc.).

1.2.4 - Coerenza interna

La letteratura offre numerose indicazioni di una bassa coerenza interna principalmente a causa della moltitudine di obiettivi, e ancora di più del numero degli strumenti. Alcuni strumenti sono in conflitto tra loro, altri si rivolgono a obiettivi simili in con formulazioni che portano alla competizione tra loro. L'integrazione di diversi strumenti per l'attuazione a scala nazionale e locale rimane problematica.

Con il numero crescente di obiettivi e priorità della PAC, sono state aggiunte nuove funzioni e strumenti senza una sufficiente integrazione delle loro procedure di progettazione e attuazione. Ciò ha ridotto l'efficacia e in particolare l'efficienza e ha aggiunto elevati oneri amministrativi. L'assenza di chiari obiettivi e indicatori collegati agli strumenti porta a conflitti e (spesso non trasparenti) compromessi. Ad esempio, gli agricoltori possono ricevere livelli di pagamento simili con o senza rispettare gli standard ambientali, creando così una concorrenza tra strumenti con obiettivi divergenti.

Le flessibilità a livello nazionale e gli strumenti politici contraddittori compromettono l'attuazione europea degli obiettivi della PAC, in particolare nel pilastro I. Ad esempio, in seguito alla riforma del 2013 vi è una scarsa coerenza tra pagamenti diretti che sono disaccoppiati dalla produzione o ricollegati ad essa. Nel caso del mercato del latte, ad esempio, il sostegno accoppiato dei produttori di latte, da un lato, e l'acquisto di quantità eccessive di latte nel 2016, dall'altro, mostrano una scarsa coerenza degli strumenti anche all'interno del pilastro I.

La letteratura identifica anche le potenziali complementarità tra i diversi meccanismi della PAC, con particolare attenzione a pagamenti diretti, condizionalità, greening e misure agro-climatico-ambientali. Sono stati compiuti progressi nell'incentivare determinate forme di utilizzo del suolo, come l'agricoltura biologica o i terreni a riposo, ma altri obiettivi come la conservazione o il ripristino della biodiversità e la riduzione dei gas climalteranti sono falliti a causa dell'insufficiente integrazione degli strumenti politici.

Da sottolineare che, i livelli di complementarità dei diversi strumenti della PAC variano a seconda delle impostazioni a scala regionale e dei focus tematici e della mancanza di un coordinamento chiaro.

Di fatto la moltitudine di obiettivi politici, e in particolare il tentativo di combinare gli obiettivi di produzione e conservazione, ha portato a conflitti di interesse e a progettazioni di strumenti politici che compromettono l'efficacia e l'efficienza.

Ad esempio, si potrebbe dimostrare che la progettazione delle misure di inverdimento ha portato a un calo del bilancio delle misure agro-climatico-ambientali di almeno l'8,6% (come stima prudente, **Tabella 2**).

Alcuni casi di studio e analisi sull'implementazione locale indicano un potenziale dell'innovazione a scala locale quando gli strumenti e gli obiettivi sono adattati alle condizioni, mentre indicano uno scarso potenziale nell'integrare gli obiettivi di produzione e conservazione o almeno nel ridurre i compromessi.

1.2.5 - Coerenza esterna

La coerenza della PAC con altre politiche e direttive dipende dal tema esaminato e dalla dimensione dell'impatto valutato. Livelli di coerenza positiva e attuazione sinergica degli obiettivi della PAC con gli obiettivi di altre politiche sono stati individuati per la politica di coesione e le Direttive quadro sui nitrati e sull'acqua. È stata riscontrata una scarsa coerenza con altri settori politici, quali le politiche di conservazione, sulla salute e sulla nutrizione, il consumo sostenibile e le politiche sul clima. In questi settori, l'attuazione a livello UE, nazionale e locale si traduce in vincoli e compromessi in termini di efficacia ed efficienza delle politiche. Ad esempio, le aree designate come Natura 2000 ricevono solo dall'1 al 2% dei fondi della PAC. Indipendentemente dal fatto che questi pagamenti mirino a compensare gli agricoltori per i guadagni persi per i vincoli imposti dai regolamenti Natura 2000 o se mirano a fornire ulteriori incentivi per la fornitura di beni pubblici, questi pagamenti sono insufficienti per affrontare il conflitto tra conservazione della natura e produzione, e di conseguenza, tra la PAC e le Direttive sulla natura. Alcuni meccanismi della PAC, in particolare le misure agro-climatico-ambientali e la condizionalità, hanno un potenziale a sostegno degli obiettivi di erosione del suolo, riduzione dei nitrati, gestione delle risorse idriche e conservazione della biodiversità, ma mostrano carenze nell'elaborazione delle politiche e nel promuovere condizioni favorevoli alla loro attuazione. Gli effetti indiretti della PAC sui paesi al di fuori dell'UE (per esempio gli impatti sulle importazioni e sui prezzi) indicano complicate interrelazioni e importanti compromessi, con notevoli carenze, nel soddisfare i principi dell'UE per la coerenza delle politiche per lo sviluppo. Il disaccoppiamento dei pagamenti diretti e la progressiva eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione hanno ridotto le distorsioni del mercato e hanno stabilizzato i mercati nel senso che le materie prime agricole sono scambiate quasi ai prezzi del mercato mondiale. L'UE ha quindi facilitato l'accesso al mercato dei paesi a reddito medio come principali beneficiari, attraverso l'esportazione. D'altra parte, gli esportatori dei paesi meno sviluppati hanno degli svantaggi dalla conseguente erosione dei regimi commerciali preferenziali e degli elevati standard di mercato e di prodotto, facendo venir meno di nuovo la coerenza con la politica di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, le importazioni di prodotti agricoli dai paesi in via di sviluppo sostengono l'alto livello generale del consumo europeo e della produzione di materie prime. Ciò si traduce nell'esportazione di un'elevata impronta ambientale nei paesi in via di sviluppo, dovuta alla deforestazione, alle emissioni di carbonio e ai rischi idro-geologici. Ciò si scontra con gli accordi internazionali sulla biodiversità e sul clima (CBD, UNFCCC), con le direttive Habitat e Uccelli, nonché con il principio stabilito dalla cooperazione allo sviluppo.

1.2.6 - Rilevanza

Gli obiettivi della PAC sono vaghi e ampiamente superati. Vecchi obiettivi e nuove priorità esistono in parallelo sovrapponendosi e spesso non sono specificati gli ambiti di applicazione. Molti degli obiettivi originali sono già stati raggiunti o sono meno rilevanti per le esigenze odierne (**Tabella 3**). Ad esempio, l'obiettivo della PAC 39d ("assicurare la disponibilità degli approvvigionamenti") nasce dalla scarsità di cibo in Europa dopo la seconda guerra mondiale e non rappresenta più oggi una delle principali sfide dell'UE; e

l'obiettivo 39e ("assicurare che le forniture raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli") non riflette la preoccupazione del pubblico in merito alla qualità del cibo.

In letteratura le maggiori critiche si riferiscono in particolare alla mancanza di una chiara giustificazione del sostegno al reddito mediante pagamenti diretti (senza obiettivi correlati), che rappresentano la parte più consistente del bilancio della PAC.

Allo stesso tempo, la consultazione pubblica del 2017 ha indicato che sia gli agricoltori che il pubblico in generale sembrano trovare gli investimenti nel pilastro II più importanti dei pagamenti diretti (**Figura 7**).

Due sondaggi indipendenti di Eurostat mostrano che i cittadini dell'UE considerano ancora la PAC un risultato importante dell'UE, ma l'accettazione generale della PAC da parte della società è recentemente diminuita, probabilmente a causa di critiche del fallimento della PAC sull'ambiente, e per le critiche degli agricoltori all'aumento degli oneri amministrativi.

Tabella 3: pertinenza degli obiettivi della PAC e delle priorità del 2010 rispetto alle attuali sfide dell'UE.

Obiettivo / priorità	Rilevanza nel 2017
Aumentare la produttività agricola (39a)	Per lo più adempiuto, quindi obsoleto , avrebbe bisogno di chiarimenti;
Assicurare così un giusto tenore di vita e aumentare i guadagni individuali in agricoltura (39b)	Le opinioni sulla rilevanza di questo obiettivo sono altamente eterogenee ;
Stabilizzare i mercati (39c)	Principalmente soddisfatto, ma rimane pertinente . Chiarimento necessario in relazione ai mercati UE / mondo.
Assicurare la disponibilità di forniture (39d)	Raggiunto e quindi obsoleto .
Garantire che le forniture raggiungano i consumatori a prezzi ragionevoli (39e).	Obsoleto : le riforme della PAC hanno agito attivamente per ridurre gli interventi sul mercato e le distorsioni del mercato.
Produzione alimentare vitale (priorità 1 del 2010)	Non rilevante di per sé : non è chiaro cosa si intenda per vitale e quale sia la relazione con il sostegno al reddito
Gestione sostenibile delle risorse naturali e azioni per il clima (priorità 2 del 2010)	Rilevanza non messa in discussione, ma non raggiunta.
Sviluppo territoriale equilibrato (priorità 3 del 2010).	Rilevante , ma non ben definito e integrato con altre politiche.

È dimostrato che la PAC può essere considerata rilevante in termini di supporto alla tecnologia e alla modernizzazione, ma la letteratura indica una limitata integrazione delle conoscenze disponibili, dei nuovi concetti e strumenti nella progettazione delle politiche. Ad esempio, la progettazione di aree di interesse ecologico non ha preso in considerazione l'ampia esperienza acquisita attraverso le misure agro-climatico-ambientali e la gestione integrata del paesaggio rimane sottosviluppata.

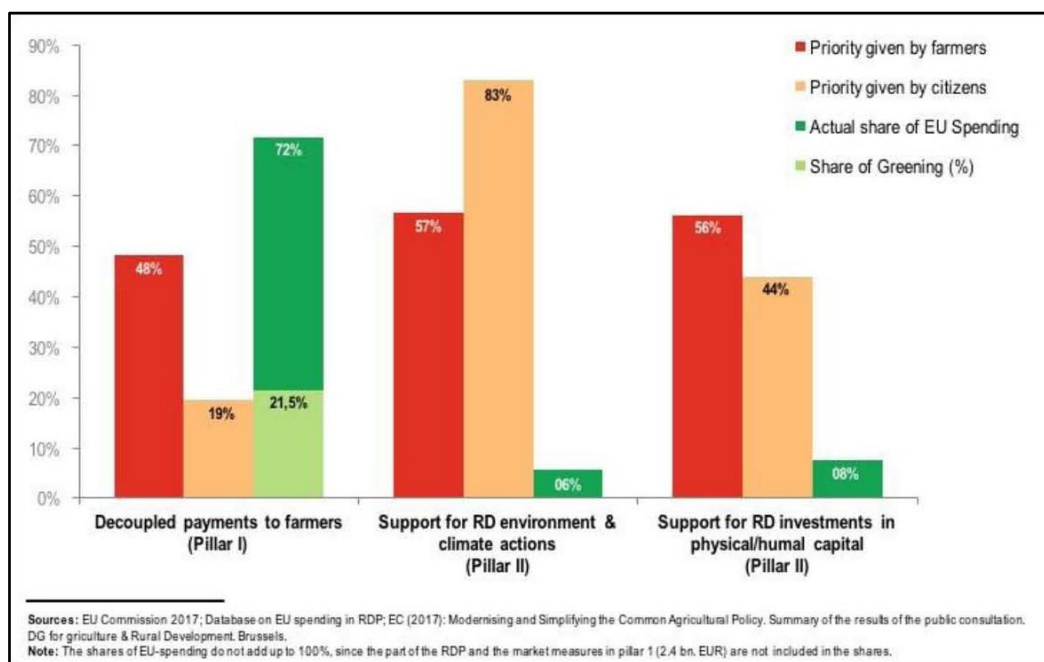


Figura 7: Risultati della consultazione pubblica per quanto riguarda la questione di quali strumenti sono più adatti per affrontare le sfide globali, come votato dagli agricoltori rispetto ad altri cittadini; ed entrambi questi rispetto all'effettiva allocazione del budget (2014-2020). Nota 1: solo 52.000 intervistati su 330.000 hanno scelto di rispondere a questa domanda; Nota 2: il 13,6% degli agricoltori e il 38,1% dei cittadini hanno indicato gli approcci normativi come mezzo efficace per raggiungere gli obiettivi. Questi non possono essere paragonati ad alcuna allocazione di bilancio e quindi non sono presentati in questo grafico. Nota 3: la somma dei numeri non è pari al 100% poiché i partecipanti al sondaggio potevano potenzialmente selezionare fino a tre opzioni.

Nonostante le forti critiche al monitoraggio e alla valutazione dei pagamenti diretti, va notato che la Commissione Europea ha aggiornato ed ampliato l'elenco degli indicatori nel 2015 e adottato tecniche avanzate e strumenti di monitoraggio come il SIPA (sistema di identificazione delle parcelle agricole) e la RICA (Contabilità agricola Rete dati). Rimangono tuttavia alcune carenze irrisolte, come gli indicatori di economia agricola, il benessere oltre l'economia, la biodiversità e il clima. Ad esempio, gli indicatori di economia agricola descrivono in modo insufficiente la differenziazione tra reddito e ricchezza dei proprietari terrieri, degli agricoltori e di altri lavoratori nel settore agricolo, così come il capitale effettivo e quindi non riflettono i bisogni reali; non esiste un monitoraggio in loco della biodiversità in tutta l'UE-28.

1.2.7 - Valore aggiunto UE

Il valore aggiunto dell'UE è difficile da definire e valutare, a causa di:

- a) mancanza di punti di riferimento,
- b) far parte dell'UE comporta un insieme di politiche,
- c) il termine "valore" di per sé è percettivo piuttosto che fattuale.

Ciononostante, gli studi hanno affrontato il valore aggiunto dell'UE ispezionando i cambiamenti temporali (ad esempio le risposte alle riforme della PAC), i processi dopo l'adesione all'UE, confrontando la situazione nei paesi all'interno e all'esterno dell'UE e conducendo sondaggi e simulazioni per valutare i potenziali esiti di cambiamenti ipotetici (ad es. abolizione della PAC). Sono state trovate prove contrastanti sul fatto che la PAC funzioni meglio delle politiche nazionali, regionali o locali per affrontare le sfide rilevanti: esiste un valore aggiunto dell'UE nel sostenere un equo tenore di vita degli agricoltori e sostenere (maggiormente) uno sviluppo territoriale equilibrato, ma è scarsamente adatto ai contesti locali, in particolare nei nuovi Stati membri, dove la maggior parte degli agricoltori sono piccoli proprietari. Sembra esserci un valore aggiunto UE per i regolamenti di mercato e per assicurare un quadro giuridico uniforme all'interno dell'UE. Non sono state trovate evidenze del fatto che la PAC fornisca un valore aggiunto economico.

Dal punto di vista ambientale, sono stati riscontrati risultati contrastanti in termini di valore aggiunto. I regolamenti, le norme e la prevalenza dei finanziamenti e dei requisiti per la condizionalità e le misure agro-climatico-ambientali, nonché il sostegno all'agricoltura biologica, sono un valore aggiunto positivo dell'UE.

La flessibilità offerta dalla PAC ha effetti sia positivi sia negativi, offrendo il potenziale per adattare le misure alle condizioni locali in alcune regioni (sebbene ancora insufficiente per i nuovi Stati membri, vedi sopra), ma allo stesso tempo la flessibilità è stata spesso utilizzata per ridurre i requisiti o indebolirne l'implementazione. Lo sviluppo di soglie a livello UE ha anche avuto effetti negativi, portando a compromettere i requisiti ed a fissare soglie eccessivamente semplicistiche che non corrispondono alle condizioni nella maggior parte degli Stati membri. Ad esempio, il requisito per un minimo di 2 o 3 colture per soddisfare la misura di diversificazione delle colture è fissato al di sotto degli attuali livelli di diversità delle colture nella maggior parte degli Stati membri e la perdita consentita di pascoli è superiore al tasso di perdita attuale in alcune regioni.

1.2.8 - La PAC sostiene gli obiettivi di sviluppo sostenibile?

Nel settembre 2015 più di 150 leader internazionali si sono incontrati alle Nazioni Unite per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente. La comunità degli Stati ha approvato l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, i cui punti essenziali sono i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals o SDGs) e i relativi 169 sotto-obiettivi², i quali mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e promuovere lo sviluppo sociale ed economico. Inoltre, richiamano

² <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>

aspetti di fondamentale importanza per lo sviluppo sostenibile quali la sfida ai cambiamenti climatici e la costituzione di una società pacificata entro l'anno 2030.

Gli SDGs hanno validità universale, vale a dire che tutti i Paesi devono fornire un contributo per raggiungere questi obiettivi in base alle loro capacità. Gli SDGs offrono un quadro unificato e globalmente accettato per promuovere una crescita inclusiva e sostenibile. L'UE si è ufficialmente impegnata a realizzare questi obiettivi³. Questo impegno dovrà essere alla base di tutte le future politiche dell'UE. Riconoscendo che molti SDGs sono legati al cibo, all'agricoltura e all'uso del suolo, ne consegue che questi obiettivi non possono essere raggiunti senza un adeguato sostegno della PAC, o per lo meno con una necessaria coerenza della PAC ad essi. Questo è stato pubblicamente riconosciuto dal Commissario Hogan al 10° Forum per il futuro dell'agricoltura in Europa. Questo solleva l'interrogativo se la PAC possa effettivamente contribuire a realizzare gli SDGs ed i loro obiettivi specifici, sia a livello dell'UE che a livello globale.



Figura 8: dodici dei diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) riguardano l'agricoltura direttamente o indirettamente e sono quindi rilevanti per la PAC. Gli SDGs sono stati riorganizzati tematicamente per in relazione all'agricoltura. Icona fonte: UN SDG

(<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>)

Sulla base degli obiettivi specifici degli SDGs, 12 dei 17 SDG possono essere considerati rilevanti per l'agricoltura, le società rurali e le economie, e quindi per la PAC (**Figura 8**):

SDG 1: Porre fine alla povertà in tutte le sue forme ovunque

SDG 2: porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare e migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile

SDG 3: Garantire una vita sana e promuovere il benessere per tutti a tutte le età

SDG 5: Uguaglianza di genere

SDG 6: Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienico-sanitari per tutti

SDG 7: Garantire l'accesso a energia sostenibile, affidabile, sostenibile e moderna per tutti

³ https://ec.europa.eu/europeaid/policies/sustainable-development-goals_en

SDG 8: Promuovere la crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, occupazione piena e produttiva e lavoro dignitoso per tutti

SDG 10: Ridurre la disuguaglianza all'interno e tra i paesi

SDG 11: Città e comunità sostenibili

SDG 12: Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili

SDG 13: Intraprendere azioni urgenti per combattere i cambiamenti climatici e il loro impatto

SDG 15: Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, combattere la desertificazione e arrestare e invertire il degrado del territorio e arrestare la perdita di biodiversità.

La PAC ha il potenziale per fornire contributi agli SDGs pertinenti, ma nella sua attuale progettazione e implementazione 2014 – 2020 non è in grado di soddisfare questo potenziale.

La PAC è parzialmente in grado di affrontare l'**SDG 1** (senza povertà) e l'**SDG 2** (fame zero), ma in particolare, i dati dimostrano che la sicurezza alimentare o la povertà estrema non sono le sfide chiave nella maggior parte dell'UE. Al contrario, gli effetti diretti e indiretti sui paesi in via di sviluppo, che incidono sui prezzi dei prodotti alimentari o portano al degrado ambientale e ai conseguenti rischi per le comunità locali, sono scarsamente considerati.

L'**SDG 10** (disuguaglianze ridotte) è parzialmente supportato ma non affrontato in modo adeguato a causa dell'assegnazione altamente iniqua dei pagamenti, con il 20% dei beneficiari che ricevono l'80% dei pagamenti; l'1,5% riceve il 32% dei pagamenti (ogni anno > 50.000 euro/beneficiario); e il 79% dei beneficiari riceve annualmente <5.000 euro. Inoltre, vi sono indicazioni per un aumento del livello delle disparità di pagamento negli Stati membri dell'Europa orientale.

L'**SDG 3** (buona salute e benessere) è scarsamente coperto e particolari lacune riguardano **SDG 12** (consumo e produzione responsabili). La PAC non è ben progettata per affrontare le sfide di diete non salutari, obesità e problemi di salute relativi a questi regimi alimentari, mentre i prodotti di origine animale ricevono finanziamenti eccessivamente elevati. Inoltre, ha influenze negative sul benessere generale degli agricoltori (oltre all'economia agricola), nonché alle esternalità e ai rifiuti derivanti dalla sovrapproduzione. Il numero di pubblicazioni relative agli SDG 3 e 12, tuttavia, è stato notevolmente basso a causa della natura indiretta di questi impatti e della mancanza di obiettivi o strumenti per affrontare tali sfide.

Per quanto riguarda gli SDGs ambientali, i successi locali ottenuti attraverso specifici strumenti della PAC mostrano un effetto positivo. Tuttavia, essi sono troppo limitati per invertire gli effetti degli strumenti negativi maggiormente utilizzati che conducono al degrado ambientale e alla rapida diminuzione della biodiversità. Pertanto, la PAC ha un

potenziale inesaudito per affrontare gli **SDG 6** (acqua pulita) e l'**SDG 15** (vita sulla terra). Nonostante le misure agro-climatico-ambientali, la PAC ha una capacità molto limitata di fornire contributi per l'**SDG 13** (azione per il clima), a causa della mancanza di strumenti per far diminuire le più importanti fonti di gas serra, come la produzione di gas climalteranti dalla produzione zootecnica e gli impatti dei paesi al di fuori della UE dovuti all'importazione di materie prime come la soia che causano elevate emissioni di gas serra in quegli stati.

Infine, la PAC sostiene l'agricoltura biologica, contribuendo in tal modo all'**SDG 8** (crescita verde), ma supporta anche settori agricoli insostenibili, ad esempio incentivando l'intensificazione delle produzioni ed attraverso un sostegno sproporzionato alla produzione di carne e di prodotti lattiero-caseari.



2 - SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELLA PAC 2014 - 2020

I paesaggi agricoli negli Stati membri dell'Unione Europea stanno subendo cambiamenti profondi nell'uso del suolo, nella struttura, nella composizione e nella gestione delle aziende agricole, e questi cambiamenti a loro volta determinano impatti socioeconomici e ambientali rilevanti. Spesso è difficile isolare gli impatti della Politica Agricola Comune (PAC) da altre cause e impatti determinati da altri settori, ma molti studi e ricerche hanno cercato di farlo. La letteratura oggi disponibile indica che la PAC ha un effetto secondario sui cambiamenti nell'uso del territorio, rafforzando soprattutto le tendenze esistenti.

La PAC sembra rallentare la velocità dei cambiamenti nella struttura degli agroecosistemi (aumento delle dimensioni delle aziende agricole) ma fornisce un sostegno insufficiente per il mantenimento delle piccole aziende (riduzione del numero delle aziende agricole attive). Gli effetti sulla gestione delle aziende agricole sono vari, dal momento che la PAC sostiene sia l'intensificazione delle produzioni sia il miglioramento dell'uso dei prodotti agrochimici (soprattutto nei nuovi Stati membri), limitandoli mediante regolamenti ed incentivi finanziari come nel caso delle misure agro-climatico-ambientali o eliminandoli completamente attraverso la promozione dell'agricoltura biologica.

La PAC, infine, sembra non riuscire ad incidere in modo significativo sulle cause della perdita di specie ed habitat d'interesse comunitario dipendenti dall'agricoltura. L'agricoltura e le modifiche indotte dall'uomo alle condizioni naturali costituiscono i maggiori problemi individuati per tutti e tre i gruppi di specie ed habitat presenti nelle Direttive UE per la tutela della biodiversità (uccelli, altre specie e habitat). Per quanto concerne l'agricoltura, la modifica delle pratiche di coltivazione, l'allevamento di animali da pascolo (compreso l'abbandono di sistemi pastorali/l'assenza di pascoli), la fertilizzazione e i pesticidi costituiscono le pressioni e le minacce più frequentemente citate nella relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *"Lo stato della natura nell'Unione Europea"* (Bruxelles, 20.5.2015 COM2015 - 219 final).

2.1 - Performance socio-economica della PAC:

- **L'efficacia è media:** la PAC ha un effetto positivo nel sostenere i redditi degli agricoltori. I pagamenti diretti del primo pilastro (Direct Payments), tuttavia, creano dipendenza dai sussidi, influenzano alcune decisioni relative alla produzione e riducono l'efficienza dell'azienda agricola. Le distorsioni del mercato sono state ridotte e l'integrazione nei mercati mondiali è migliorata (in modo che i prezzi seguano ora i mercati globali), ma di conseguenza gli agricoltori sono più esposti ai rischi di un'elevata volatilità dei prezzi.

- **L'efficienza è molto bassa:** la distribuzione dei pagamenti diretti è altamente inefficiente e scarsamente giustificata. Non esiste un chiaro collegamento tra obiettivi e strumenti. Vi sono indicatori insufficienti o mancanti sui redditi agricoli e sulle attività delle nucleo familiare degli agricoltori e, di conseguenza, non vi è alcuna indicazione che i pagamenti diretti raggiungano quegli agricoltori che necessitano veramente di un

sostegno. I pagamenti non sono rivolti in modo adeguato alle famiglie di agricoltori a basso reddito ma dipendono essenzialmente dalla disponibilità dei terreni, di proprietà o in affitto. L'efficienza dei programmi di sviluppo rurale è media.

- **La coerenza interna è bassa:** gli obiettivi contraddittori e gli strumenti in conflitto indeboliscono la definizione e l'attuazione di politiche coerenti ed efficaci. Indicatori e monitoraggio insufficienti rendono non trasparenti alcuni scambi e conflitti tra i diversi strumenti della PAC. Gli strumenti politici contraddittori, come i pagamenti diretti disaccoppiati o accoppiati alla produzione, combinati con un'eccessiva flessibilità a livello nazionale, minano l'effettiva attuazione degli obiettivi della PAC, in particolare nel primo pilastro.

- **La coerenza esterna dipende dalle politiche valutate:** per la politica commerciale, ci sono sinergie con la liberalizzazione degli scambi a causa dei pagamenti disaccoppiati. L'accesso ai mercati dell'UE è migliorato per i paesi a reddito medio non appartenenti all'UE, ma è riscontrato un effetto negativo per i paesi meno sviluppati dovuto all'erosione del commercio preferenziale. C'è un cambiamento nel tipo di barriere commerciali rispetto agli standard di mercato. Si osserva una coerenza limitata con la politica di coesione. Ancora, vi è scarsa coerenza rispetto alle politiche alimentari e per la salute, nonché rispetto al consumo sostenibile.

- **La rilevanza è bassa:** gli obiettivi non sono chiari, parzialmente soddisfatti o superati, ad esempio, il miglioramento della produttività agricola (Obiettivo 1) si riferisce all'Europa del dopoguerra e può essere considerato già realizzato e ampiamente superato nell'UE. La domanda pubblica di una alimentazione di qualità, invece di un cibo a basso costo, non è considerata con attenzione e priorità. I pagamenti diretti per il sostegno al reddito sono fortemente contestati, insufficientemente monitorati e non corrispondono a quanto desiderato dall'opinione pubblica europea. L'accettazione della PAC da parte dell'opinione pubblica è per questo diminuita. Gli indicatori sono stati recentemente aggiornati, ma gli indicatori essenziali per l'economia degli agricoltori e il benessere delle loro famiglie rimangono deboli o mancanti.

- **Il valore aggiunto dell'UE è medio:** la PAC fornisce un valore aggiunto per le questioni di mercato, nel fornire un quadro giuridico uniforme all'interno dell'UE, fornisce, inoltre, un contributo positivo al tenore di vita degli agricoltori e per uno sviluppo territoriale più equilibrato. Non vi sono prove di un valore economico aggiunto della PAC rispetto alle politiche nazionali. La PAC non appare adeguata ai contesti e ai bisogni socio-economici locali (ad esempio, l'accessibilità ai finanziamenti da parte dei piccoli agricoltori), in particolare per quanto riguarda le condizioni dei nuovi Stati membri.

2.2 - Performance ambientale della PAC:

- **L'efficacia è media a livello locale ma bassa a livello dell'UE:** ci sono successi locali e regionali nell'utilizzo degli strumenti mirati della PAC (principalmente le misure agro-climatiche-ambientali), ma questi risultati positivi non si riscontrano al livello UE né per la PAC nel suo complesso. I principali inibitori sono un budget limitato, una bassa adesione e

scarsa pianificazione e implementazione delle misure agro-climatiche-ambientali. La definizione di Greening e la sua attuazione sono insufficienti per invertire le tendenze negative a causa delle ampie esenzioni, blandi obblighi riguardo la diversificazione delle colture, la mancanza di criteri di gestione e la possibilità di definire aree di interesse ecologico (EFA) colture non utili, che hanno alla fine interessato il 75% delle aree designate come EFA. Le misure climatiche sono insufficienti e difficilmente si indirizzano alla produzione sostenibile di bestiame e all'uso di fertilizzanti azotati, le principali fonti di emissioni di gas a effetto serra (GHG). Gli effetti sul suolo e sull'acqua sono in parte positivi, in parte negativi.

- **L'efficienza è molto bassa:** i maggiori investimenti vengono effettuati nelle misure meno efficaci dal punto di vista della biodiversità. L'espansione delle misure agro-ambientali per includere anche le azioni per il clima (ora misure agro-climatiche-ambientali) ma con concomitante erosione del bilancio ne ha ridotto l'efficienza. Gli oneri amministrativi condizionano le scelte degli agricoltori verso misure meno efficaci, ad esempio individuando le opzioni colturali per le EFA che non offrono alcun rendimento (cioè nessun miglioramento ambientale concreto) per quanto riguarda il greening. Un raffronto tra l'efficacia al fine di garantire i requisiti ecologici minimi per l'agricoltura di leggi vincolanti e pagamenti diretti dimostra che la regolamentazione è generalmente più efficiente delle sovvenzioni.

- **La coerenza interna è bassa:** obiettivi della PAC contrastanti tra loro (produzione rispetto a conservazione) indeboliscono la coerenza interna della politica comunitaria. Compromessi non coerenti si verificano a causa dell'assenza di indicatori specifici e di monitoraggio. La concorrenza tra greening e misure agro-climatiche-ambientali, sia in termini di bilancio che di effettiva attuazione, ha indebolito le misure agro-climatiche-ambientali. Il potenziale dell'integrazione, dal basso verso l'alto, degli agricoltori, delle parti interessate e del pubblico nelle politiche ambientali è in gran parte insoddisfatto.

- **La coerenza esterna è bassa:** la complementarità in termini di obiettivi esiste con la Direttiva quadro UE sui nitrati e la Direttiva quadro Acque. Alcuni standard ambientali vengono richiesti attraverso la condizionalità (Cross Compliance). Nel complesso, tuttavia, l'insufficiente implementazione mantiene irrisolti i conflitti tra la PAC e le politiche chiave per la biodiversità (CBD, Direttive UE sulla natura) e il clima (UNFCCC, scambio di emissioni). Gli effetti dell'impronta ecologica globale dovuti ai consumi dell'UE e alle importazioni di materie prime rimangono ampiamente ignorati.

- **La pertinenza è media:** le nuove priorità ambientali sono chiaramente rilevanti per ampie fasce di pubblico ma i problemi non sono ancora stati risolti. Indicatori appropriati a supporto della valutazione dei risultati delle politiche sono spesso ancora deboli o mancanti e il monitoraggio è insufficiente. La PAC non riprende i criteri, gli strumenti e le conoscenze più aggiornati per affrontare i problemi ambientali. Le preoccupazioni del pubblico in merito al benessere degli animali in molte parti dell'UE sono debolmente affrontate.

● **Il valore aggiunto dell'UE è medio: norme e requisiti ambientali a livello UE sono contemplati.** La flessibilità consente l'adeguamento alle condizioni nazionali/ locali, ma indebolisce gli obiettivi e i risultati globali, nonché l'uniformità nelle politiche, a causa delle variazioni a livello nazionale nella progettazione e nell'attuazione. Soglie eccessivamente semplicistiche (ad esempio per la diversificazione delle colture) non vanno incontro alle condizioni presenti nella maggior parte degli Stati membri, ad esempio nell'Europa meridionale, centrale e orientale.

2.3 - La PAC può raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) delle Nazioni Unite entro il 2030?

SDGs socio-economici:

- La PAC contribuisce a raggiungere l'**SDG 1** (senza povertà) e l'**SDG 2** (zero fame) all'interno dell'UE. Tuttavia, la sicurezza alimentare o la povertà estrema non sono più sfide centrali nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. Gli effetti della PAC al di fuori dell'UE sono migliorati considerevolmente, ma rimangono vari e complessi da valutare.
- La PAC sostiene l'espansione dell'agricoltura biologica, ma supporta anche altri sistemi agricoli insostenibili, limitando così fortemente il suo potenziale contributo al raggiungimento dell'**SDG 8** (crescita verde).
- La disponibilità dei sussidi della PAC sostiene uno sviluppo territoriale (più) equilibrato, vengono aidate le aree con vincoli naturali o altri specifici vincoli ed i giovani agricoltori ricevono un sostegno speciale. Ciononostante, la PAC non contribuisce in modo adeguato al raggiungimento dell'**SDG 10** (riduzione delle disuguaglianze) a causa dell'assegnazione altamente iniqua dei pagamenti ai piccoli agricoltori e la relativa scarsa accessibilità ai finanziamenti.



- La PAC contribuisce in misura insufficiente all'**SDG 12** (consumo e produzione responsabile) ed è inadeguata nell'affrontare l'**SDG 3** (buona salute e benessere): le sfide per ridurre la sovrapproduzione e lo spreco rimangono un problema. La PAC non ha i meccanismi per affrontare i problemi delle diete non salutari e dell'obesità ed i problemi di salute a queste collegati, i prodotti di origine animale ricevono un finanziamento eccessivamente alto.

CONTRIBUTO DELLA PAC AGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE



Fonte: Commissione Europea

SDGs ambientali:

- Sebbene alcuni strumenti della PAC, come la condizionalità e le misure agro-climatiche-ambientali, offrano il potenziale per contribuire agli **SDG 6** (acqua pulita) e **SDG 15** (vita sulla terra), il loro budget e la loro applicabilità sono troppo limitati per invertire le tendenze generali del degrado ambientale e della perdita di biodiversità. Le misure agro-climatiche-ambientali hanno subito un'erosione nell'ultima riforma, mentre il greening sia nella progettazione che nell'attuazione del è troppo debole per affrontare questi SDG.
- Sebbene la PAC includa strumenti relativi al clima, essi non riguardano né le principali fonti di gas serra, né le importazioni da paesi terzi ed i relativi cambiamenti dell'uso del suolo. La PAC non è quindi in grado di raggiungere l'**SDG 13** (azione per il clima).

2.4 - I principali insegnamenti emersi della nostra analisi:

- La PAC ha attraversato una serie di riforme dal 1992, portando ad una migliore integrazione del mercato ed alla coerenza con (alcuni) obiettivi di sviluppo sostenibile. L'introduzione dei pagamenti diretti disaccoppiati ha risolto varie sfide, ma ha creato nuove incongruenze nell'ambito della PAC.
- Le tendenze attuali e le prestazioni della PAC indicano che la sostenibilità, lungo gli assi della dimensione sociale, ecologica e ambientale, non è stata raggiunta e difficilmente sarà raggiunta alle condizioni attuali.
- La PAC non affronta adeguatamente gli SDGs più rilevanti ad essa associati, ovvero SDG 3 (Buona salute e benessere), SDG 6 (acqua pulita), SDG 8 (Crescita verde), SDG 10 (riduzione delle disuguaglianze), SDG 12 (consumo e produzione responsabili), SDG 13 (azioni per il clima) e SDG 15 (vita sulla terra). Anche l'SDG 1 (senza povertà) e l'SDG 2 (fame zero) richiedono maggiori sforzi se esaminati da una prospettiva globale oltre l'Europa.
- Mentre le distorsioni dei mercati globali sono state ridotte con successo, l'impronta ecologica globale dell'UE continua a crescere e non viene affrontata adeguatamente dalla PAC.
- La PAC non dispone di una serie chiara di obiettivi coerenti, onnicomprensivi, internamente ed esternamente, nonché di strumenti e indicatori allineati con essi. Ciò ostacola l'efficacia e in particolare l'efficienza.
- La coerenza tra le politiche e i portatori di interesse e gli impatti sui paesi in via di sviluppo dimostrano che i campi della politica sono interdipendenti. La PAC non dispone di strumenti politici che colleghino obiettivi e strumenti divergenti.
- I pagamenti diretti come sostegno al reddito ricevono la maggiore dotazione di bilancio senza una giustificazione sufficiente o chiari collegamenti con gli obiettivi della PAC. Le critiche più frequenti sono relative all'inefficienza e all'inequità della distribuzione dei pagamenti diretti, che non riflettono le esigenze degli agricoltori e le opinioni espresse dai cittadini, ad esempio, nella consultazione pubblica del 2017.
- Gli effetti della PAC sui piccoli agricoltori sono state di grande importanza per il raggiungimento degli obiettivi socio-economici e ambientali, in particolare nell'Europa orientale.
- L'impegno ambientale della PAC non è sufficiente per arrestare il degrado ambientale, il declino della biodiversità e dei servizi ecosistemici nell'UE e per far fronte alle sfide del cambiamento climatico, con conseguenze per l'agricoltura e gli agricoltori in termini di maggiori rischi.

- La conoscenza disponibile è spesso scarsamente presa in considerazione nella progettazione e nell'attuazione della PAC, ad esempio nella mancanza di un'implementazione a livello di paesaggio e comunità mirata e a migliorare le prestazioni socio-economiche e ambientali, trascurando le opportunità di riduzione dei gas clima alteranti o ancora nella progettazione delle misure del greening dove sono state insufficientemente utilizzate le conoscenze e l'esperienza acquisite con nell'applicazione delle misure agro-climatiche-ambientali nelle precedenti programmazioni.
- Gli oneri amministrativi rappresentano un importante ostacolo per un'implementazione efficace, in particolare nel settore della biodiversità.
- Le lotte di potere tra i gruppi portatori d'interessi riducono l'efficacia, l'efficienza e la coerenza e sembrano ostacolare l'accettazione pubblica della PAC.



2.5 - CONCLUSIONI, LIMITI E PROSPETTIVE

La valutazione della PAC condotta a livello europeo dalle Associazioni ambientaliste dimostra che sono disponibili una vasta gamma di prove, potenzialmente utili ad identificare gli strumenti per approntare miglioramenti alla PAC e le vie per mitigare i compromessi e riconciliare i conflitti. L'esperienza acquisita in anni di ricerca ed implementazione delle politiche può quindi contribuire ad evitare compromessi politici laddove questi potrebbero non essere necessari.

Il poco tempo e le risorse limitate per condurre questo studio hanno comportato una serie di limiti. Alcuni argomenti non sono stati esaminati in questa valutazione, come il sostegno della PAC per la silvicoltura, gli impatti diretti e indiretti dell'agricoltura e della PAC sulla salute pubblica, o l'impatto di norme e regolamenti relativi al di là della PAC. Solo alcuni rapporti sono stati utilizzati, prestando particolare attenzione agli studi scientifici pubblicati principalmente in inglese. Ciò comporta che molti altri documenti sono stati inevitabilmente lasciati da parte. Vi è senz'altro spazio per incrementare risultati di ulteriori analisi con esperienze trasferibili che potrebbero essere raccolti in studi e relazioni locali.

Queste carenze e l'ampiezza della letteratura potenzialmente disponibile indicano un limite dello studio condotto e la necessità di approfondimenti, ma anche un enorme potenziale per apprendere ulteriori indicazioni da una più ampia valutazione della PAC 2014 – 2020 basata sulle prove e la raccolta di raccomandazioni e strumenti per l'ottimizzazione dei mezzi per la risoluzione dei conflitti.

Le Associazioni della Coalizione #CambiamoAgricoltura auspicano ed incoraggiano l'utilizzo dei risultati di questa valutazione e di ulteriori prove nel processo decisionale per la futura PAC post 2020, favorendo un dialogo politico-scientifico continuo, informato e ricco per promuovere e sostenere ulteriori progressi verso una PAC moderna, più semplice e più intelligente a favore di un ambiente sano e di un'agricoltura sostenibile.



3 - LA PAC 2014 – 2020 IN ITALIA

L'attuale riforma della PAC 2014-2020 è stata definita dopo un lungo e faticoso negoziato svolto per la prima volta secondo la procedura legislativa ordinaria introdotta con il Trattato di Lisbona (art. 294 del TFUE), che ha coinvolto Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

L'attuazione della PAC 2014 – 2020 in Italia sta confermando le criticità evidenziate dalle Associazioni della Coalizione italiana #CambiamoAgricoltura all'atto di approvazione della riforma da parte della triplice UE (Commissione – Parlamento e Consiglio) e confermate dai risultati della valutazione della PAC basata sulle prove a livello europeo, presentati nel capitolo 2 di questo rapporto.

3.1 - PRIMO PILASTRO (PAGAMENTI DIRETTI)

Le risorse destinate alla PAC 2014 - 2020 corrispondono complessivamente al 38,7% dell'intero bilancio dell'Unione Europea.

I finanziamenti della PAC per il periodo 2014 – 2020 per l'Italia ammontano a 52 miliardi di euro (41,5% miliardi fondi UE e 10,5 miliardi fondi nazionali), suddivisi come segue:

Pagamenti diretti (primo pilastro): 27 miliardi di euro (fondi UE)

OCM vino e ortofrutta: 4 miliardi di euro (fondi UE)

Sviluppo rurale (secondo pilastro): 21 miliardi di euro (10,5 miliardi fondi UE e 10,5 miliardi fondi nazionali)

I pagamenti diretti del primo pilastro in Italia sono suddivisi in:

Pagamento di base: 58% del massimale nazionale

Pagamento ecologico (greening): 30% del massimale nazionale

Pagamento per giovani agricoltori: 1% del massimale nazionale

Pagamento accoppiato (per la zootecnia e alcune colture): 11% massimale nazionale

I pagamenti diretti sono riservati agli agricoltori attivi. Vengono considerati agricoltori in attività i soggetti che dimostrano il possesso di uno dei seguenti requisiti:

1. Iscrizione all'INPS come coltivatori diretti, IAP, coloni o mezzadri

2. Partita Iva in campo agricolo con dichiarazione annuale IVA.

Questi requisiti non si applicano alle persone fisiche e/o giuridiche che percepiscono aiuti diretti per un ammontare massimo di:

a) 5.000 euro per le aziende le cui superfici sono prevalentemente ubicate nelle zone svantaggiate e/o di montagna

b) 1250 euro per le altre zone

L'Italia ha integrato la lista nera (black list) prevista dall'art 9 par. 2 del Reg (UE) 1307/2013 pertanto non sono concessi pagamenti diretti a:

1. aeroporti
2. servizi ferroviari
3. opere idrauliche
4. servizi immobiliari
5. terreni sportivi e aree ricreative permanenti
6. banche e società finanziarie
7. società di intermediazione commerciale
8. società per azioni, cooperative e mutue assicurazioni che svolgono attività di assicurazione e/o riassicurazione
9. Pubblica amministrazione, fatta eccezione per gli enti che effettuano formazione o sperimentazione in campo agricolo

Occorre tener presente che i soggetti esclusi potrebbero aggirare il problema con la trasformazione della natura giuridica da una ditta individuale ad una società agricola.

Requisiti minimi per poter beneficiare dei pagamenti diretti:

- 250 euro nel 2015 e nel 2016
- 300 euro dal 2017

Anche se l'agricoltore è considerato attivo i contributi non vengono comunque erogati se sono al di sotto della soglia minima.

Non sono concessi pagamenti diretti, indipendentemente dalla conformità alla definizione di agricoltore attivo, a coloro che sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione non svolgono **l'attività minima**, che in Italia consiste in **almeno una pratica culturale ordinaria con cadenza annuale**, fermo restando il rispetto della condizionalità.

In Italia la superficie media aziendale dichiarata è pari a 8 ettari a fronte dei 52 ettari della Francia, i 46 ettari della Germania, e i 24 ettari della Spagna.

La dimensione minima per azienda per poter ricevere il pagamento diretto del primo pilastro della PAC è 5000 mq

Le superfici ammissibili sono: seminativi, colture permanenti legnose, prati e pascoli permanenti.

Le aziende agricole in Italia al 2010 (fonte censimento ISTAT) erano 1.620.844, **oggi 1.136.240 aziende percepiscono un premio dal primo pilastro della PAC 2014 – 2020** (le aziende che fino al 2013 percepivano meno di 250 euro/anno dal primo pilastro della PAC sono oggi escluse dai pagamenti diretti).

Sono 492.000 gli agricoltori italiani che continuano a ricevere, su base annua, meno di 500 euro di finanziamenti, mentre per 288.000 aziende il contributo arriva a 1.250

euro/anno. Per altri 353.000 agricoltori i pagamenti diretti della PAC sono compresi tra i 2.000 e 10.000 euro. **Sono invece solo 3.240 gli agricoltori italiani che beneficiano maggiormente della PAC, con contributi annui che vanno da 100.000 e oltre 500.000 euro.** Di questi solo 290 aziende ricevono tra 300.000 e 500.000 euro l'anno.

L'Italia ha deciso di non attivare la quota del primo pilastro per le aziende di piccole dimensioni collocate in aree svantaggiate per caratteristiche ambientali ed ha infine destinato **l'11% delle risorse del primo pilastro come premi accoppiati che possono essere ancora assegnati** ad alcune produzioni (in particolare per comparti e filiere in difficoltà economiche e strutturali). L'Italia avrebbe teoricamente potuto arrivare al 15%, come era stato inizialmente prospettato, ma per alcune Regioni questo avrebbe significato un drenaggio di risorse superiore a quello che i propri produttori avrebbero potuto ragionevolmente attendersi di ricevere dal pagamento accoppiato. Di conseguenza, dopo una fase in cui si era addirittura ipotizzato di non applicare l'articolo 52 del Regolamento (Ue) n. 1307/2013, l'accordo è stato raggiunto su una percentuale più bassa di quella teorica ma pur sempre rilevante.

Si tratta, infatti, di **poco più di 400 milioni di euro all'anno, oltre il 150% in più di quanto speso per le sole misure accoppiate con la precedente programmazione della PAC 2007 – 2013.** Queste risorse sono state indirizzate a **tre settori strategici: la zootecnia, da carne e da latte, i seminativi e l'olivicoltura.** In tutto si tratta di 17 tra misure e sottomisure, alcune delle quali prevedono premi su tutto il territorio nazionale e altre i cui premi sono delimitati territorialmente.

Nel complesso, **il settore zootecnica riceverà la metà dei fondi del pagamento accoppiato (49%), i seminativi il 34% e l'olivicoltura il restante 16%.** Il settore zootecnico avrà una dotazione di poco meno di 212 milioni di euro (2015), con l'obiettivo di sostenere le produzioni di qualità e favorire il miglioramento genetico delle razze. Alla zootecnia da latte è riservato un budget di 89 milioni di euro. Di questi, 75 milioni andranno in favore di premi alla vacca da latte. È inoltre previsto un premio aggiuntivo per le vacche da latte situate in zone montane alle quali sono destinati poco meno di 10 milioni di euro. Infine, 4 milioni di euro sono assegnati alle bufale con più di 30 mesi che partoriscono nell'anno e i cui vitelli sono identificati e registrati. Alla zootecnia da carne sono riservati poco meno di 123 milioni di euro. Ai bovini da carne sono riservati circa 108 milioni di euro.

È sorprendente il fatto che nonostante questi sussidi aggiuntivi per la zootecnia, previsti dal primo pilastro della PAC, il settore continua a lamentare una condizione di crisi da ritenersi ormai strutturale.

Il 52% delle risorse della PAC sono pertanto distribuite a pioggia essenzialmente come rendita fondiaria, senza nessun beneficio diretto per l'ambiente o per una conversione verso un'agricoltura più sostenibile e con risultati concreti verificabili in termini di minore impatto ambientale e maggiore salubrità del cibo che consumiamo.

Nel primo pilastro si registra una sostanziale "conservazione" dei benefici per le grandi aziende agricole attraverso i pagamenti diretti alle aziende basato sulla superficie ammissibile ai premi ed una non efficacia delle poche innovazioni introdotte dalla PAC 2014 - 2020.

3.1.1 - IL GREENING, OPPORTUNITÀ PERDUTA:

La principale novità della PAC 2014 – 2020 nell'ambito del primo pilastro doveva essere il “greening” (pagamento verde), le misure obbligatorie aggiuntive a favore dell'ambiente e della biodiversità che motivavano l'investimento delle risorse pubbliche dell'Unione Europea nell'agricoltura. Gli agricoltori che percepiscono il pagamento di base sono tenuti a rispettare, sulla base del Regolamento UE della PAC, tre impegni ambientali, fissati per tutta l'Ue, senza flessibilità nazionale:

1) Diversificazione delle colture:

Esenzione per le aziende fino a 10 ettari di SAU (superficie agricola utilizzata)

Da 10 a 30 ettari minimo 2 colture

Oltre 30 ettari minimo 3 colture

2) Mantenimento dei prati e pascoli permanenti (non arati da almeno 5 anni)

3) Il 5% della SAU a seminativi deve essere destinato alle **Aree d'interesse ecologico** (EFA - Ecological Focus Areas).

Dal 1° gennaio 2018 è entrato in vigore il Reg. 2017/1155 del 15 febbraio 2017 (modifica del Reg. 639/2014) che rivede alcuni aspetti del greening come il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari nelle aree ecologiche (EFA), comprese le colture azotofissatrici, inserite nella domanda PAC come aree EFA. L'altra norma che ha modificato il greening riconosce per le EFA-azotofissatrici anche i miscugli con predominanza di leguminose.

Per quel che riguarda gli impegni relativi al greening, l'Italia ha stabilito di utilizzare la possibilità di avvalersi di pratiche equivalenti, considerando ammissibili tutte quelle elencate nell'allegato IX del Regolamento (Ue) n. 1307/2013 e che fanno parte degli impegni assunti o da assumere nello sviluppo rurale.

Il divieto di conversione dei prati permanenti dovrà essere rispettato a livello nazionale. Tuttavia, gli agricoltori che volessero convertire tali superfici dovranno essere preventivamente autorizzati.

Sono considerate aree di interesse ecologico tutte quelle elencate nel Regolamento (Ue) n. 1307/2013 (articolo 46, par. 2), compresi gli elementi caratteristici del paesaggio che non fanno parte della superficie ammissibile, ad eccezione delle colture intercalari. Le colture azotofissatrici utilizzabili come aree di interesse ecologico sono quelle stabilite dal Decreto ministeriale n. 6513 del 18 novembre 2014 (elenco tab. 1).

Il “greening” alla prova dei fatti si è dimostrato essere un autentico “imbroglio ecologico” perché in realtà il greening in Italia risulta essere praticamente inesistente, anche se formalmente attuato, in considerazione dell'esclusione delle colture arboree permanenti (ulivi, frutteti e vigneti), che costituiscono una componente rilevante delle produzioni agricole italiane, e l'equiparazione delle colture azotofissatrici per la componente EFA.

Va considerato, inoltre, che la dimensione media delle aziende agricole italiane si attesta intorno a 8 ettari/azienda che le esclude in gran parte dall'obbligo del greening.

Il 57% della superficie agricola in Italia, che corrisponde a più del 90% delle aziende agricole, non deve rispettare le regole che proteggono la biodiversità. In Italia il 57% della superficie agricola utilizzata (SAU) non, infatti, è sottoposta all'obbligo di costituire l'area di valenza ambientale nell'ambito del greening (aree EFA).

Il 51% dei seminativi in Italia, che corrispondono al 48% delle aziende agricole, non deve realizzare la diversificazione colturale. Sulla metà dei seminativi in Italia non si applicano le regole sulla diversificazione colturale, con la predominanza delle monoculture che causano perdita di biodiversità, degrado dei suoli e uso massiccio di pesticidi e fertilizzanti di sintesi. Le conseguenze sono gravi sia per il clima che per la qualità dell'acqua.

Più del 21% della SAU in Italia è esentata da qualsiasi regola relativa al pagamento ecologico (greening).

Il 18,5% delle colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, ecc.) è esentato dal greening senza distinzione tra quelle che hanno un alto valore naturale e quelle che sono dannose per l'ambiente.

Il 5% della componente EFA è costituita da terreni lasciati a riposo, terrazzamenti, margini dei campi, siepi, alberi, aree con colture intercalari o di copertura vegetale, elementi caratteristici del paesaggio, biotopi, fasce tampone, superfici oggetto di imboscamento, superfici con piante azotofissatrici (es. pisello proteico, soia e erba medica ecc.) con fattore di ponderazione 1,00 (con il pacchetto Omnibus). Le colture maggiormente utilizzate per il rispetto del 5% di EFA sono state proprio le azotofissatrici; a seguire i terreni lasciati a riposo. In dettaglio, la soia è l'azotofissatrice che più di tutte ha contribuito alle EFA nel Nord Italia, gli agricoltori hanno optato per la soia in quanto hanno potuto usufruire anche del sostegno accoppiato del primo pilastro. Nel Sud Italia ed in Emilia Romagna, invece, è l'erba medica la coltura azotofissatrice che è stata scelta dagli agricoltori per il rispetto del 5% di EFA, a seguire le leguminose da granella.

Gli elementi naturali del paesaggio (boschetti, siepi, piccole zone umide, ecc.) con maggiore valenza per la conservazione della biodiversità si trovano esclusivamente nelle aree che per orografia del territorio già presentano queste componenti essenziali dell'agroecosistema. Nelle aree ad agricoltura intensiva dove sono presenti aziende con SAU a seminativi superiore ai 15 ettari le aree EFA vengono di norma attuate attraverso le colture azotofissatrici con rotazione dei terreni (una pratica già diffusa in particolare per le colture a cereali nel regime dell'agricoltura integrata volontaria), con una scarsa efficacia per la conservazione di habitat e specie.

Il Reg. 2017/1155 integra l'art. 45 del Reg. 639/2014 con un nuovo paragrafo che recita: *“L'utilizzo di prodotti fitosanitari è vietato su tutte le superfici di cui ai paragrafi, 2, 9 e 10 e sulle superfici con produzione agricola di cui al paragrafo 7”.*

Il divieto di utilizzo dei prodotti fitosanitari riguarda tutte le EFA, comprese quelle produttive:

- terreni a riposo (paragrafo 2);
- bordi forestali (paragrafo 7);
- colture intercalari (paragrafo 9);
- colture azotofissatrici (paragrafo 10).

Questa novità, voluta dal Parlamento Europeo, ha lo scopo di salvaguardare la biodiversità nelle EFA, ma anche in questo caso la sua applicazione è stata poco efficace. Molti agricoltori hanno, infatti, aggirato il divieto di utilizzo dei pesticidi dichiarando nella domanda PAC una coltura annuale ammessa come EFA con un ciclo produttivo breve, dopo la raccolta del prodotto è possibile effettuare una coltura di secondo raccolto con normale uso di fitofarmaci. Come hanno chiarito i servizi della Commissione Europea con un gruppo di esperti coinvolti sull'argomento, la durata del divieto di utilizzo dei prodotti fitosanitari sulle superfici EFA coincide con quella dell'area di interesse ecologico. Pertanto nel caso delle azotofissatrici, la durata del divieto coincide con il loro naturale ciclo vegetativo che, nel caso delle specie annuali, va dalla semina alla raccolta. Resta fermo che per essere qualificate come aree di interesse ecologico, le colture azotofissatrici devono essere presenti durante tutto il loro naturale ciclo vegetativo. Il fatto che il divieto dei trattamenti sia dalla semina alla raccolta lascia libera la facoltà di effettuare anche un diserbo totale in pre-semina e questo potrebbe dare la possibilità di seminare soia anche di primo raccolto dopo aver distribuito per esempio il glifosate.

Le tre pratiche agricole del greening vanno rispettate congiuntamente. Hanno diritto al pagamento greening solamente gli agricoltori che percepiscono il pagamento di base; quindi se un agricoltore non possiede i titoli del pagamento di base non può neanche accedere al pagamento greening.

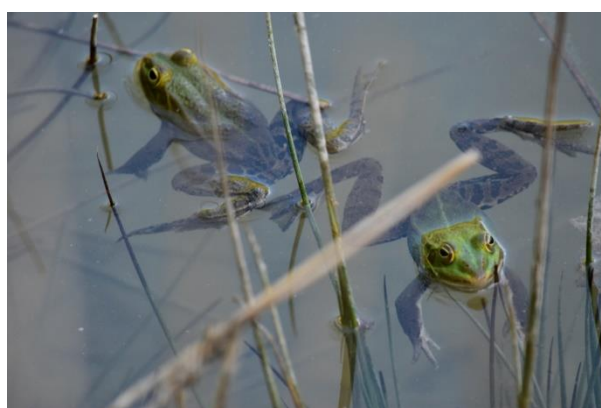
Allo stato attuale dobbiamo purtroppo prendere atto, almeno in Italia, della sostanziale inutilità e inefficacia del greening introdotto nel primo pilastro. Un aspetto della attuale riforma che nei fatti rappresenta un fallimento delle attese dei cittadini europei.

Da segnalare, infine, un **aspetto critico nell'applicazione della condizionalità del primo pilastro legato alla gestione della Rete Natura 2000**. Come è noto le misure di conservazione regolamentari per i siti della rete Natura 2000 entrano automaticamente nelle norme della condizionalità (obblighi per l'azienda agricola che riceve il pagamento unico aziendale). Tali misure di conservazione alzano la baseline per l'attivazione di alcune misure agro-ambientali-climatiche del secondo pilastro, limitando la possibilità per gli agricoltori di accedere ad alcuni premi dello sviluppo rurale (tranne la misura 12 relativa a Indennità Natura 2000 che può essere attuata solo se presenti le misure di conservazione per i siti). In Italia la gestione dei Programmi di Sviluppo Rurale e la gestione dei siti Natura 2000 sono affidati in entrambi i casi alle Regioni, il cui atteggiamento nei confronti delle norme della condizionalità legate alle misure di conservazione regolamentari dei siti Natura 2000 è essenzialmente ridurre al minimo gli effetti dell'applicazione di vincoli per gli agricoltori. Le **misure di conservazione per i siti Natura 2000**, indispensabili per la designazione dei SIC in ZSC (l'Italia è al momento sotto procedura d'infrazione da parte della Commissione UE per il grave ritardo nella

designazione delle ZSC) sono pertanto condizionate dagli interessi del mondo agricolo e **ridotte spesso a formalità o prescrizioni di dubbia efficacia** per il mantenimento di specie ed habitat in uno stato di conservazione soddisfacente.

L'atteggiamento delle Regioni italiane, sostanzialmente condiviso dal Ministero dell'Agricoltura, è pertanto quello di **ridurre al minimo le misure di conservazione regolamentari**, senza nessun sostanziale effetto sulle pratiche agricole a maggior impatto sulla biodiversità, **privilegiando le misure volontarie attivabili attraverso i programmi di sviluppo rurale** con specifici benefici economici per le aziende agricole. Esemplare è in tal senso l'impostazione del Decreto del marzo 2015 in applicazione del PAN per i fitofarmaci che detta le linee guida per la riduzione dell'impatto dei pesticidi sulle acque e sulle aree ad elevato valore naturale. Tutta l'impostazione del Decreto è ispirata al principio sopra enunciato, non prevedendo divieti o norme regolamentari ma essenzialmente suggerendo interventi volontari da attuare attraverso specifiche misure presenti nei PSR. Con questo approccio non solo non viene stabilito il divieto di utilizzo del glifosato nelle aree Natura 2000 con habitat e specie degli ecosistemi acquatici, dopo il parere dell'ECHA che ha confermato essere il diserbante una sostanza molto nociva per tutti gli organismi acquatici, ma si incentiva l'attribuzione di pagamenti con i PSR ad aziende che continuano ad utilizzare questa sostanza chimica nociva per la biodiversità. Non è stato, inoltre, compreso il potenziale della Misura 12 dei PSR (Indennità Natura 2000) quale strumento per assicurare alle aziende agricole con SAU all'interno dei siti Natura 2000 un premio aggiuntivo a compensazione degli obblighi e divieti introdotti con le misure di conservazione regolamentari. **Solo 10 Regioni hanno così attivato la Misura 12 (Indennità Natura 2000) nei loro PSR**, comunque con risorse limitate e notevoli complicazioni burocratiche.

Questo atteggiamento delle Amministrazioni pubbliche italiane, condizionato dalla potente lobby delle maggiori Associazioni agricole, conferma quanto sostenuto dalla Coalizione delle Associazioni ambientaliste e dell'Agricoltura biologica nel dibattito sulla riforma della PAC 2014 – 2020 in merito alla **sostanziale non efficacia dell'attuale primo pilastro rispetto alle sfide ambientali** (in particolare per arrestare la perdita di biodiversità connessa alle pratiche agricole intensive ad alto impatto ambientale) e la necessità di rafforzare in prospettiva il secondo pilastro con le misure agro-climatico-ambientali dello sviluppo rurale, introducendo anche ulteriori misure specifiche vincolate alla gestione della rete Natura 2000 (oltre quelle previste per Indennità Natura 2000).



3.2 - SECONDO PILASTRO (SVILUPPO RURALE)

In Italia l'attuazione del secondo pilastro della PAC (Sviluppo Rurale) è affidato alle Regioni attraverso i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). **L'attuazione dei PSR 2014 – 2020 è complessivamente in ritardo con i primi bandi pubblicati tra febbraio e marzo 2016** (i primi bandi pubblicati in molte Regioni sono stati quelli relativi al primo insediamento dei giovani in agricoltura).

Nonostante le positive indicazioni programmatiche fornite a livello nazionale attraverso l'Accordo di Partenariato (approvato con la decisione di esecuzione della Commissione Europea del 29/10/2014), **le Regioni hanno definito in sostanziale autonomia i propri PSR attraverso contrattazioni dirette con la DG Agri della Commissione UE.**

A livello nazionale oltre al **Programma della Rete Rurale Nazionale** è stato concordato con le Regioni **un PSN (Programma Sviluppo Rurale Nazionale) con tre sole misure:** 1) Gestione risorse idriche per **programma irriguo nazionale**; 2) **gestione del rischio** in agricoltura (contributi per la stipula di polizze assicurative contro calamità naturali e crisi dei prezzi delle materie prime); 3) **Biodiversità animale** (programma a sostegno della conservazione di alcune razze di allevamento in zootecnia, **essenzialmente un'altra modalità di aiuto al comparto zootecnico in forte crisi in Italia** per la concorrenza di altri Paesi UE e per importazioni da paesi extracomunitari).

Da segnalare in positivo **nell'ambito del Programma della Rete Rurale Nazionale l'approvazione di una scheda progetto dedicata a “Natura 2000, aree protette e Biodiversità, e due schede specifiche dedicate all'Agricoltura biologica”**, per la prima volta con l'attuale programmazione il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dedica con il Programma della Rete Rurale Nazionale, attenzione ai temi del biologico e della conservazione della Natura nell'ambito della PAC.

A livello regionale si registrano nei 21 PSR approvati (in Italia le Province autonome di Trento e Bolzano presentano propri PSR come le altre Regioni) molte criticità ed alcuni aspetti positivi (Vedere il Rapporto della Coalizione #CambiamoAgricoltura dedicato all'analisi dettagliata dei PSR delle Regioni Lombardia e Piemonte disponibile sul sito: www.cambiamoagricoltura.it)

In generale i **PSR sono orientati a sostenere l'obiettivo prioritario della maggiore competitività delle aziende nel mercato globale attraverso l'ammodernamento tecnologico** di alcune filiere strategiche dell'agricoltura italiana. Anche nelle misure agro-climatico-ambientali si favoriscono gli investimenti tecnologici e infrastrutturali finalizzati a ridurre l'impatto ambientale di pratiche agricole intensive (senza una forte visione per una agricoltura sostenibile attraverso pratiche alternative). Nella misura 10 dei PSR (pagamenti agro-climatico-ambientali) **prevalgono ad esempio i premi destinati all'agricoltura integrata volontaria** (una formula per aggirare l'obbligo comunitario dell'agricoltura integrata nell'ambito dell'applicazione della Direttiva pesticidi garantendo i contributi PAC del secondo pilastro anche alle aziende che praticano la lotta integrata) e **all'agricoltura conservativa** (che limita le lavorazioni dei terreni ma richiede un utilizzo

elevato di diserbanti, compreso il contestato glifosato) con il paradosso che la UE premia attraverso una misura del secondo pilastro della PAC maggiormente le aziende che utilizzano un prodotto chimico potenzialmente pericoloso per la salute dell'uomo, sicuramente dannoso per gli ecosistemi, più di quanto siano premiate le aziende agricole che hanno scelto di praticare l'agricoltura biologica che esclude l'utilizzo della chimica di sintesi.

Le sole due sotto-misure per l'agricoltura integrata e conservativa impegnano complessivamente il 52% delle risorse destinate da tutte le Regioni alla Misura 10 (pagamenti agro-climatico-ambientali).

Complessivamente **la Misura 10 (Pagamenti agro-climatico-ambientali) dei PSR di tutte le Regioni impegna per il periodo 2014 – 2020 2,4 miliardi di euro, corrispondenti al 12,7% delle risorse dei PSR** e al 34,2% delle risorse assegnate alla sola Priorità 4 (Preservare, ripristinare e valorizzare ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura), che vale complessivamente 6,9 miliardi di euro, il 37,2% delle risorse del secondo pilastro.

La Misura 11 (Agricoltura biologica), che determina come pratica agricola sicuramente maggiori benefici ambientali escludendo completamente l'uso della chimica di sintesi, **impegna per il periodo 2014 – 2020 solo 1,7 miliardi di euro, corrispondenti al 9,1% delle risorse dei PSR.**

Agricoltura integrata e agricoltura conservativa risultano essere le priorità delle misure agro-climatico-ambientali per tutti i PSR (in termini di risorse assegnate sulle rispettive misure) e nascondono due obiettivi strategici dell'agricoltura italiana: 1) continuare a sostenere economicamente un modello di agricoltura ancora basato sull'utilizzo di elevati input chimici esterni all'agroecosistema; 2) sostenere le aziende che producono macchinari per l'agricoltura indispensabili sia per l'ammodernamento dell'agricoltura integrata (attraverso norme più restrittive per l'utilizzo dei pesticidi al fine di ridurre la contaminazione accidentale per deriva) sia per l'agricoltura conservativa che richiede specifiche attrezzature per la semina su sodo.

La politica a supporto dell'agricoltura sostenibile varia inoltre da regione a regione, con condizioni di ammissibilità disomogenee. **Il livello dei pagamenti dell'agricoltura biologica e delle produzioni con agricoltura integrata sono differenziati tra le regioni per le stesse colture** ed i pagamenti per le produzioni da agricoltura integrata e agricoltura conservativa compensano impegni disomogenei.

Nell'agricoltura integrata e nell'agricoltura conservativa la cumulabilità dei pagamenti per impegni aggiuntivi (volontari o meno, remunerati o meno) determina in molti casi un pagamento finale più elevato rispetto all'agricoltura biologica, con il risultato che oggi lo Sviluppo Rurale premia attraverso i PSR maggiormente le aziende agricole che più inquinano aria, acqua e suolo e distruggono la biodiversità.

Di seguito riportiamo alcuni esempi concreti tratti da un'analisi svolta dalla Rete Rurale Nazionale che compara i premi destinati all'agricoltura integrata con quelli destinati all'agricoltura biologica in diverse regioni per diverse tipologie di colture:

In Lombardia per il riso i pagamenti per l'agricoltura integrata prevedono complessivamente 375 euro/ettaro a fronte di 345 euro/ettaro per l'agricoltura biologica;

In Emilia Romagna per i seminativi i pagamenti per l'agricoltura integrata prevedono complessivamente 410 euro/ettaro a fronte di 168 euro/ettaro per l'agricoltura biologica, mentre le foraggere prevedono 220 euro/ettaro per l'integrato e 126 euro/ettaro per il biologico;

In Abruzzo per i fruttiferi i pagamenti per l'agricoltura integrata prevedono complessivamente 600 euro/ettaro a fronte di 530 euro/ettaro per l'agricoltura biologica, mentre le foraggere prevedono 180 euro/ettaro per l'integrato e 120 euro/ettaro per il biologico;

In Puglia per l'olivo i pagamenti per l'agricoltura integrata prevedono complessivamente 426,8 euro/ettaro a fronte di 377 euro/ettaro per l'agricoltura biologica, mentre le ortive prevedono 349,4 euro/ettaro per l'integrato e 327,7 euro/ettaro per il biologico;

In Sicilia per le ortive i pagamenti per l'agricoltura integrata prevedono complessivamente 660 euro/ettaro a fronte di 600 euro/ettaro per l'agricoltura biologica;

In Sardegna per i fruttiferi i pagamenti per l'agricoltura integrata prevedono complessivamente 637 euro/ettaro a fronte di 559 euro/ettaro per l'agricoltura biologica, mentre la vite prevedono 587 euro/ettaro per l'integrato e 465 euro/ettaro per il biologico;

Ne consegue che oggi con l'attuale impostazione della PAC, anche nel secondo pilastro, non sono incentivati i metodi di produzione più sostenibili; il metodo di pagamento di tipo compensativo non è efficace rispetto agli obiettivi ambientali perseguiti; la prospettiva unitaria della politica per l'agricoltura sostenibile risulta penalizzata.

Questi obiettivi strategici stanno condizionando anche l'applicazione della misura 16.1 sull'innovazione attraverso i PEI (partenariato europeo per l'innovazione) dove l'innovazione tecnologica attraverso l'introduzione di nuove tecnologie per l'agricoltura di precisione costituirà molto probabilmente l'obiettivo prevalente dei gruppi operativi, la cui gestione è stata affidata esclusivamente alle Regioni.

Pur registrando un **aumento di risorse destinate alla Misura 11 per l'agricoltura biologica** nei PSR delle Regioni italiane **non si intravede una seria strategia per una conversione ecologica dell'agricoltura**. L'agroecologia resta "sconosciuta" per gran parte dei funzionari pubblici che hanno la responsabilità della gestione del secondo pilastro della PAC. Qualche timido segnale è arrivato dal Ministero dell'Agricoltura con **l'approvazione di un Piano strategico per l'agricoltura biologica che indica l'obiettivo del raddoppio della SAU in biologico entro il 2020 (dal 10% al 20%)**, attribuendo comunque la responsabilità della sua attuazione essenzialmente alle Regioni che (salvo alcune rare eccezioni) non hanno individuato l'agricoltura biologica come obiettivo strategico dei propri PSR. Come i dati hanno confermato, in generale, **le aziende agricole che praticano modelli di agricoltura più sostenibili per l'ambiente (biologico e biodinamico) ricevono premi economici del PSR inferiori a quelle che praticano l'agricoltura integrata volontaria**, una pratica agricola non molto diversa dall'agricoltura convenzionale dove la lotta integrata è ormai obbligatoria dal 2014, limitandosi a realizzare interventi per ridurre l'impatto ambientale (per effetto della possibilità di sommare diverse

misure, pratica non ammessa per l'agricoltura biologica che resta essenzialmente una misura unica ed esclusiva).

Un aspetto positivo nell'applicazione della PAC in Italia resta l'attenzione alla multifunzionalità delle aziende agricole, attraverso la promozione dell'agriturismo e della funzione sociale delle imprese agricole in aree rurali svantaggiate a supporto del welfare (sviluppo di agriturismo, fattorie didattiche, assistenza ad anziani e disabili) e la forte spinta per la promozione delle filiere corte (agricoltura a Km zero e vendita diretta dei prodotti agricoli trasformati), multifunzionalità dell'agricoltura favorita in Italia anche dalla recente approvazione di importanti provvedimenti legislativi (Legge nazionale sull'agricoltura sociale, Legge nazionale sulla tutela della biodiversità d'interesse agricolo, Collegato agricolo alla Legge di Stabilità).

In positivo sembra, inoltre, essere **cresciuta la consapevolezza del ruolo dello sviluppo rurale per la conservazione della biodiversità naturale e la gestione della rete Natura 2000, ma il ritardo resta comunque complessivamente grave.**

Un'analisi dei 21 PSR condotta dal CREA per la Rete Rurale Nazionale, in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e il WWF Italia ha evidenziato che nella programmazione 2014-2020 dello Sviluppo Rurale risultano essere 228 le Sottomisure/Operazioni, in 11 Misure, collegate direttamente alla tutela e valorizzazione della biodiversità ed alla gestione dei siti Natura 2000 e delle aree naturali protette. Le operazioni dirette sono quelle che consentono la realizzazione di interventi ed azioni che contribuiscono alla conservazione di habitat e specie ed alla gestione delle aree ad elevato valore naturale. Considerando anche le 131 Sottomisure/Operazioni indirette, quelle che prevedono solo un punteggio aggiuntivo ed una priorità nei criteri di selezione delle domande per le aziende agricole che ricadono in siti Natura 2000 o altre aree ad elevato valore naturale, sono complessivamente 359 Sottomisure/Operazioni. Si tratta di Operazioni che hanno come beneficiari le aziende agricole ma spesso anche gli Enti gestori, pubblici o privati, dei siti Natura 2000 e delle altre aree naturali protette (144 Sottomisure/Operazioni). Molte Regioni hanno confermato la possibilità di utilizzare risorse del PSR per finanziare la redazione dei piani di gestione dei siti Natura 2000 e alcune (Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Basilicata, Sardegna) per l'attuazione dei PAF definiti per la gestione della rete Natura 2000. Una sola Regione (Marche) ha previsto con la sottomisura 16.5 (Cooperazione) la possibilità di attivare "Accordi agro-ambientali d'area per la biodiversità" al fine di promuovere azioni collettive da parte di più aziende ricadenti o in prossimità di siti Natura 2000 attivando diverse misure del PSR in modo sinergico e coordinato. **Nessuna Regione ha attivato specifici sub-programmi per la biodiversità (come consentiva il Regolamento UE FEASR n. 1305/2013).** Da segnalare la Regione (Emilia Romagna) che ha sospeso temporaneamente le misure di conservazione in ambito agricolo per i siti Natura 2000 con la motivazione dell'impossibilità di attivare tecnicamente la misura Indennità Natura 2000 a compensazione dei vincoli imposti alle aziende agricole all'interno dei siti Natura 2000.

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito web della Rete Rurale Nazionale al link:

<https://www.reterurale.it/RapportoNatura2000>

4 – LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA “IL FUTURO DELL'ALIMENTAZIONE E DELL'AGRICOLTURA”.

VALUTAZIONI E COMMENTI

La politica agricola comune dell'UE (PAC) è stata elaborata all'inizio degli anni sessanta per tradurre in termini politici gli obiettivi definiti nel trattato di Roma (1957), e successivamente ripresa nel trattato sull'Unione europea. Come tutte le altre politiche o programmi dell'UE, la PAC è anche soggetta ad altre disposizioni del trattato al fine di assicurare la coerenza con gli obiettivi generali dell'Unione. L'articolo 39 del trattato (ex articolo 33 del TCE) precisa che le finalità della politica agricola comune sono:

- a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- c) stabilizzare i mercati;
- d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

La PAC è stata oggetto di diverse ondate di riforme, l'ultima delle quali è stata decisa nel 2013 e attuata nel 2015. Da allora, il contesto in cui tale riforma era calata si è modificato in modo significativo. In particolare i prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente e l'incertezza del mercato è aumentata a causa, tra l'altro, di fattori macroeconomici e tensioni geopolitiche che ostacolano una chiara pianificazione a lungo termine del settore; l'importanza dei negoziati commerciali si è spostata in modo più visibile dagli accordi multilaterali a quelli bilaterali, che richiedono un attento bilanciamento degli interessi offensivi e difensivi, prestando la dovuta attenzione ad alcuni settori sensibili; l'UE ha sottoscritto nuovi impegni internazionali, in particolare quelli in materia di cambiamenti climatici (nell'ambito della 21^a Conferenza delle Parti COP 21), gli aspetti generali dello sviluppo sostenibile (attraverso gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, SDGs), e deve gestire anche altri sviluppi geopolitici come la nuova ondata migratoria su vasta scala. Questo mutato contesto ha suscitato un vivace dibattito pubblico sul tema dell'idoneità della PAC attuale, con il dilemma se la riforma del 2013 sia sufficiente per rispondere alle sfide più ampie relative all'equilibrio del sostegno, alle prospettive economiche per l'agricoltura e le zone rurali, alla tutela dell'ambiente (ad esempio, l'efficacia del greening), all'azione in materia di cambiamenti climatici e alla produzione alimentare sostenibile, sana e sicura. Inoltre, anche nell'ambito della PAC occorre considerare le opportunità emergenti nei campi della salute, del commercio, della bioeconomia, dell'economia circolare e dell'economia digitale. Per questo, nel quadro del suo programma di lavoro per il 2017, la Commissione ha realizzato un'ampia consultazione sulla semplificazione e la modernizzazione della PAC al fine di raccogliere utili indicazioni dai diversi attori istituzionali, sociali ed economici e singoli cittadini su come

massimizzare il contributo della PAC per le dieci priorità della UE e per gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite. La consultazione pubblica sulla PAC è stata lanciata il 2 febbraio e si è chiusa il 2 maggio 2017 ed organizzata attraverso un questionario disponibile sul sito web della DG AGRI. Il questionario includeva 28 domande chiuse e 5 domande aperte. La consultazione pubblica si è concentrata su tre temi principali:

1. l'agricoltura, le zone rurali e la PAC oggi;
2. gli obiettivi e la governance della PAC;
3. l'agricoltura, le aree rurali e la PAC di domani.

In totale hanno risposto alla consultazione come individui a titolo personale 312.880 cittadini europei, il 96,89% delle risposte, mentre a titolo professionale o per conto di un'organizzazione sono pervenuti 10.032 contributi, il 3,11% del totale. I soggetti coinvolti a vario titolo nell'agricoltura che hanno partecipato alla consultazione sono stati 22.450, il 7,18%, mentre 290.430 contributi sono pervenuti da soggetti non collegati all'agricoltura, il 92,82% del totale. L'Italia ha contribuito complessivamente con 38.425 risposte al questionario, l'11,90% del totale.

La Coalizione italiana #CambiamoAgricoltura ha promosso la consultazione pubblica della Commissione Europea stimolando la partecipazione dei singoli cittadini, dei comitati ed altre Associazioni locali. La risposta alla consultazione pubblica indica il livello d'interesse da parte dei cittadini europei per la PAC, una politica comunitaria che continua a sostenere un settore agricolo dinamico, a garantire cibo sicuro e di alta qualità per 508 milioni di persone ed a fornire investimenti significativi nelle zone rurali. I risultati della valutazione della PAC condotta a livello europeo dalle Associazioni ambientaliste (capitolo 2 di questo rapporto) indicano che la politica agricola è gestita meglio a livello dell'UE, poiché in questo modo si concentra sulle questioni fondamentali che vanno dal sostegno agli agricoltori alla protezione dell'ambiente. Anche **i cittadini europei, attraverso l'analisi delle loro risposte al questionario della consultazione pubblica, ritengono che la politica agricola debba continuare a essere gestita a livello dell'UE e che i suoi due obiettivi principali debbano essere l'aiuto agli agricoltori e la tutela dell'ambiente.** Il relativo elevato livello di partecipazione alla consultazione pubblica⁴ dimostra che l'agricoltura e il suo ruolo nella società e nella gestione delle grandi sfide globali, riassunte negli SDGs dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, sono diventati temi sempre più importante per i cittadini europei.

La presentazione dei risultati dell'analisi degli oltre 322mila contributi inviati alla Commissione, è stata fatta a Bruxelles in occasione della conferenza sulla PAC 'The CAP: Have your say' il 7 luglio 2017.

⁴ 322mila risposte al questionario sono un numero esiguo rispetto alla popolazione complessiva dei 27 Stati membri dell'Unione ma un numero sorprendentemente alto rispetto agli esiti di altre consultazioni pubbliche regolarmente promosse dalla Commissione Europea su vari temi: https://ec.europa.eu/info/consultations_it

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione sulla PAC (90%) afferma che la gestione della politica agricola a livello europeo garantisce un reale valore aggiunto, poiché assicura condizioni di parità nel mercato unico e una risposta più efficace dell'agricoltura alle sfide condivise, quali la **tutela dell'ambiente** (85%) e la **lotta al cambiamento climatico** (73%). Sono state citate spesso anche la necessità di **mantenere la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE** (86%) e l'esigenza di un **quadro comune di condivisione delle migliori pratiche** (91%). I risultati della consultazione pubblica hanno evidenziato in modo inequivocabile quali sono gli obiettivi che dovrà conseguire la PAC, anche dopo il 2020.

Garantire un equo tenore di vita per gli agricoltori: la maggioranza dei partecipanti (88%) riconosce infatti che i redditi del settore agricolo sono inferiori alla media dell'UE e che gli agricoltori ricevono solo una piccola quota del prezzo finale al consumo dei prodotti alimentari (97%). Il sostegno diretto al reddito degli agricoltori è ritenuto il metodo migliore per raggiungere questo obiettivo (66% dei partecipanti).

Incoraggiare gli agricoltori a svolgere un ruolo attivo nella lotta al cambiamento climatico e nella tutela dell'ambiente, proteggendo la biodiversità, riducendo il degrado del suolo e garantendo un uso più sostenibile di pesticidi e fertilizzanti.

Dai risultati emerge anche chiaramente che sia i cittadini sia gli agricoltori desiderano una PAC più semplice e meno burocratica per poter far fronte a queste sfide con maggiore efficacia.

In occasione della conferenza del 7 luglio 2017 il Commissario UE all'Agricoltura, Phil Hogan, secondo quanto riporta il comunicato della Commissione Europea, ha manifestato il proprio compiacimento per gli esiti della consultazione pubblica con la seguente dichiarazione: *“I cittadini europei vogliono cibo sano e di alta qualità, agricoltori che fanno di più per l'ambiente e il clima e più investimenti per mantenere vitali le aree rurali”* – e ancora – *“Due terzi degli agricoltori vogliono far di più per ambiente e clima e questo mi ha sorpreso positivamente”*.

Il 29 novembre 2017 la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni la sua comunicazione dal titolo **“Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”** che definisce le sfide, gli obiettivi e gli orientamenti per la futura PAC dopo il 2020, secondo la visione del Commissario UE all'Agricoltura, Phil Hogan. Questa visione include la necessità per la PAC di essere più orientata ai risultati, di promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economica, sociale, ambientale e climatica dell'agricoltura, della silvicoltura e delle aree rurali, e di contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa dell'UE. La comunicazione della Commissione avrebbe dovuto interpretare la volontà dei cittadini europei emersa dalla consultazione pubblica, ma in realtà è stata in parte una delusione rispetto alle nostre aspettative.

La PAC post 2020 disegnata dalla Commissione mantiene l'attuale struttura a due pilastri, proponendo però un nuovo approccio alla programmazione e gestione che intende essere più semplice e flessibile rispetto all'attuale, con l'introduzione del Piano strategico

nazionale della PAC che definirà per ogni Stato membro le azioni dettagliate per il raggiungimento degli obiettivi generali convenuti a livello dell'UE. L'ipotesi di una "nazionalizzazione" della PAC è stata scartata, riconoscendo il valore aggiunto dall'Unione nella gestione di un settore strategico come l'agricoltura, ma è stata ampliata la sussidiarietà nella gestione della PAC attribuendo ai singoli Stati membri maggiori responsabilità e potere decisionale. Ogni paese dell'UE svilupperà, quindi, un proprio piano strategico, che sarà approvato dalla Commissione, nel quale dovrà dettagliare come intende raggiungere gli obiettivi generali della PAC post 2020. Piuttosto che sulla sorveglianza regolamentare, l'attenzione della UE sarà più concentrata sul monitoraggio dei progressi e sull'assicurarsi che i finanziamenti siano focalizzati su risultati concreti. Per la Commissione passare da un approccio unico, con Regolamenti dettagliati a livello europeo, a un approccio su misura con ampi margini di manovra per i singoli Stati membri significa che la PAC e le sue implicazioni reali saranno più vicine a chi la implementa sul campo.

Il maggiore sostegno agli agricoltori continuerà attraverso il sistema dei pagamenti diretti. Senza essere esaustiva, la comunicazione esplora alcune possibilità per garantire un sostegno equo e più mirato al reddito degli agricoltori.

La futura PAC dovrebbe, secondo le intenzioni della Commissione, riflettere ambizioni più alte per quanto riguarda l'efficienza delle risorse, la protezione dell'ambiente e le azioni per il clima. La comunicazione ricorda esplicitamente che *"gli agricoltori dell'UE sono i primi custodi dell'ambiente naturale, in quanto curano le risorse del suolo, dell'acqua, dell'aria e della biodiversità sul 48 % del territorio dell'UE (i silvicoltori si occupano di un ulteriore 36 %) e sono all'origine degli essenziali pozzi di assorbimento del carbonio e dell'approvvigionamento delle risorse rinnovabili per l'industria e l'energia"*. Ma ricorda anche che *"la pressione sulle risorse naturali è ancora chiaramente presente, in parte per effetto di alcune attività agricole, e i cambiamenti climatici minacciano di aggravare ancora tutti i problemi di cui sopra. La PAC dovrebbe favorire la transizione verso un'agricoltura più sostenibile"*.

La risposta della Commissione a queste sfide ambientali globali è la cancellazione del greening, l'inverdimento del primo pilastro introdotto con l'attuale programmazione 2014-2020. L'attuale architettura verde della PAC, che dipende principalmente dall'attuazione complementare di tre strumenti strategici distinti (condizionalità, pagamenti verdi diretti e misure agroambientali volontarie e azioni per il clima) sarà sostituita con un nuovo modello di attuazione che permetterà agli Stati membri di mettere a punto una combinazione di misure obbligatorie e volontarie nel primo e secondo pilastro per rispettare gli obiettivi climatici e ambientali stabiliti a livello dell'UE. Gli Stati membri dovranno definire obiettivi quantificati che permetteranno di rispettare gli obiettivi ambientali e climatici definiti a livello dell'UE. Gli Stati membri dovrebbero avere per questo la flessibilità necessaria per formulare piani strategici che consentano di far fronte alle esigenze climatiche e ambientali a livello locale. Nell'elaborare i Piani strategici della PAC, gli Stati membri dovrebbero tenere conto degli strumenti di pianificazione adottati per l'attuazione della legislazione e delle politiche europee e nazionali sull'ambiente e sul clima. In una nota a piè di pagina la comunicazione della Commissione richiama espressamente i piani di gestione e i quadri d'azione prioritari per Natura 2000, il piano di gestione dei bacini idrografici, i programmi di

controllo della qualità dell'aria e dell'inquinamento atmosferico, le strategie sulla biodiversità, come documenti di riferimento per la definizione dei Piani strategici della PAC post 2020, un riferimento esplicito che non ritroviamo però nei testi delle proposte dei Regolamenti presentati dalla stessa Commissione il 1mo giugno 2018. Gli Stati membri saranno anche i responsabili dell'affidabilità del monitoraggio e della rendicontazione delle prestazioni, a sostegno dell'affidabilità del bilancio, diventando allo stesso tempo soggetto controllore e controllato.

Le altre proposte contenute nella comunicazione della Commissione includono:

- incoraggiare l'utilizzo di tecnologie moderne a sostegno degli agricoltori sul campo e garantire maggiore trasparenza del mercato e sicurezza;
- maggiore attenzione agli sforzi per incoraggiare i giovani a diventare agricoltori, da coordinarsi con le competenze proprie degli Stati membri in settori quali la tassazione fondiaria, la pianificazione e lo sviluppo delle competenze;
- rispondere alle preoccupazioni dei cittadini in merito alla produzione agricola sostenibile, incluse salute, alimentazione, sprechi alimentari e benessere degli animali;
- ricercare azioni coerenti in linea con la dimensione globale della PAC tra le politiche, in particolare in materia di commercio, migrazione e sviluppo sostenibile;
- creare una piattaforma a livello dell'UE sulla gestione del rischio per aiutare al meglio gli agricoltori a far fronte all'incertezza dovuta ai cambiamenti climatici, alla volatilità del mercato e ad altri rischi.

Dalla Fitness Check della PAC realizzata dalle Associazioni ambientaliste europee (capitolo 2) sono emerse delle raccomandazioni chiave per la prossima programmazione politica riassumibili nella seguente frase: *“trasformare la PAC in una politica per il cibo e l'uso sostenibile del territorio e delle risorse, con processi decisionali trasparenti”*. Questo principio generale espresso dalla coalizione #CambiamoAgricoltura nel convegno organizzato nel mese di ottobre 2017 a Bergamo, nell'ambito del G7 Agricoltura, è stato tradotto in sintesi nella richiesta che la PAC post 2020 diventi una politica delle 3 A: Agricoltura, Alimentazione e Ambiente. Purtroppo, però, la comunicazione della Commissione diffusa dopo poche settimane dall'incontro di Bergamo non risponde, a nostro parere, in modo adeguato alla gravità della situazione ambientale e sociale a livello globale ed europeo e prospetta una riforma che va nella direzione opposta alle aspettative dei cittadini europei. Pur riconoscendo la gravità della crisi ambientale che colpisce anche l'agricoltura europea, con il crollo della biodiversità e l'esaurimento delle risorse naturali come acqua e suolo, la proposta di riforma della PAC post 2020 annunciata dalla comunicazione della Commissione non fornisce soluzioni efficaci.

La principale proposta che scaturisce dalla comunicazione è, infatti, una maggiore libertà per gli Stati membri di spendere i fondi secondo finalità proprie e non, invece, per raggiungere chiari obiettivi condivisi e vincolanti a livello europeo, senza che essa corregga le distorsioni del “primo pilastro” della PAC (che viene rafforzato), i cui sussidi, in prevalenza, non si relazionano al raggiungimento di risultati concreti. I pagamenti basati sui risultati vengono indicati come una delle possibili soluzioni ma resta tutto ancora

indefinito rispetto alla maggiore autonomia attribuita agli Stati membri, con un generico richiamo all'impegno di fornire un contributo agli obiettivi generali definiti a livello UE.

La comunicazione della Commissione non indica nessun obbligo per gli Stati membri relativo ai fondi ambientali, e rimane debole il richiamo al mandato europeo di co-finanziamento della Rete Natura 2000 e di attuazione delle diverse Direttive comunitarie ambientali (dalle due Direttive per la biodiversità, "Habitat e Uccelli" alla Direttiva Acque, dalla Direttiva pesticidi alla Direttiva Nitrati, ecc.). Non vi è nessun esplicito collegamento con gli strumenti comunitari per l'attuazione degli impegni internazionali dell'Europa per dare una risposta alle crisi ambientali globali. In particolare la comunicazione della Commissione non esplicita chiaramente che la PAC post 2020 deve restare uno dei principali strumenti finanziari dell'Unione per l'attuazione della Strategia Europea per la Biodiversità e per il rispetto degli impegni dell'accordo di Parigi sul clima.

Questi deboli riferimenti alle politiche ambientali della UE ed agli strumenti per la loro attuazione presenti nella comunicazione della Commissione si tradurranno nelle proposte dei Regolamenti, presentate il 1mo giugno 2018, in altrettanti vaghi vincoli di mandato agli Stati membri per la definizione dei Piani strategici nazionali della PAC, come vedremo meglio nel successivo capitolo 6 di questo documento.



5 - LA POLITICA AGRICOLA COMUNE NELLA PROPOSTA QFP 2021-2027: GUARDARE ALLA PAC CON GLI OBIETTIVI DI BILANCIO DELLA UE

La pubblicazione della proposta della Commissione europea per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 ha iniziato a far luce sui piani della Commissione per la prossima politica agricola comune. La presentazione delle proposte dei nuovi Regolamenti è stata anticipata dalla proposta di bilancio generale della UE, con l'annuncio di tagli significativi delle risorse finanziarie comunitarie destinate alla PAC dopo il 2020. L'attenzione degli analisti e dei vari stakeholder si è pertanto concentrata nelle settimane successive al 1 giugno sull'impatto dei tagli di bilancio previsti per la PAC in relazione ai contenuti dei nuovi Regolamenti. Dato che ci sono molte analisi ed opinioni disponibili sul tema, evidenziamo di seguito alcune delle più rilevanti per facilitare la nostra analisi.

I documenti ufficiali (e numerosi) che illustrano la proposta del QFP sono disponibili su questo sito Web:

https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en

La tabella con le allocazioni di bilancio può essere trovata nell'ultima pagina della comunicazione sul prossimo QFP:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf

Un ulteriore orientamento delle spese della PAC è descritto nelle pagine 52-54 dell'allegato alla comunicazione:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-modern-budget-may2018_en.pdf

mentre una scheda informativa sulla PAC è disponibile alla seguente pagina web:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-common-agricultural-policy-may2018_en.pdf

La proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 (COM(2018) 322 final) prevede che una parte consistente del bilancio dell'UE continui a essere comunque destinata all'agricoltura, che rappresenta una politica comune di importanza strategica. La proposta di bilancio della UE per il periodo 2021-2027 presentata dalla Commissione prevede complessivamente per la PAC **365 miliardi di euro, corrispondente al 30% delle risorse complessive del bilancio comunitario**. A prezzi correnti, quindi, si propone che la PAC si concentri sulle proprie attività principali con un importo pari a **286,2 miliardi di EUR per il FEAGA e un importo pari a 78,8 miliardi di EUR per il FEASR**. Gli Stati membri beneficeranno di un certo livello di flessibilità per i trasferimenti tra le dotazioni. Sarà possibile trasferire alla dotazione per il

FEASR fino al 15% dei pagamenti diretti rispettivi, e viceversa. Una percentuale più elevata può essere trasferita dai pagamenti diretti alla dotazione per il FEASR per gli interventi con obiettivi ambientali e climatici (ulteriore 15% senza cofinanziamento da parte dello Stato membro) e per le sovvenzioni per l'insediamento dei giovani agricoltori.

In linea con quanto previsto per i Fondi strutturali e di investimento europei, un aumento dei tassi di cofinanziamento nazionale consentirà di mantenere sostanzialmente invariato il sostegno pubblico per le aree rurali. Tali Fondi agricoli sono integrati da ulteriori finanziamenti di "Orizzonte Europa", in quanto la dotazione proposta per quest'ultimo programma prevede 10 miliardi di EUR per sostenere la ricerca e l'innovazione nel settore dei prodotti alimentari, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della bioeconomia. Una nuova riserva agricola sarà istituita nell'ambito del FEAGA per finanziare il sostegno supplementare per il settore agricolo. Gli importi della riserva non utilizzati in un anno saranno riportati al successivo.



La Commissione europea, ed in particolare il Commissario Phil Hogan, hanno presentato la PAC nel futuro QFP annunciando una riduzione relativamente ridotta (meno del 5%), che è il risultato di un gioco con i numeri (ossia l'attualizzazione del contributo del Regno Unito nel periodo 2014-2020 e la previsione di bilancio utilizzando i prezzi correnti, che crescono con l'inflazione).

<https://m.facebook.com/notes/phil-hogan/cap-budget-2021-2027-a-fair-deal-strong-support-for-our-farmers/1521744274614575/>

Questa previsione della stima dei tagli al bilancio della PAC sono stati contestati da molti analisti, economisti ed accademici, Associazioni di categoria, ritenendo i dati forniti dalla Commissione sottostimati per minimizzare l'impatto del budget UE sulla futura PAC.

Un'analisi più obiettiva dell'economista Alan Matthews⁵, del Dipartimento di Economia al Trinity College di Dublino (Irlanda), ritenuta attendibile da parte delle Associazioni

⁵ Alan Matthews è professore emerito di politica agricola europea nel dipartimento di economia al Trinity College, Dublino, Irlanda. I suoi interessi di ricerca principali sono analisi di politica agricola, l'impatto del commercio internazionale sui paesi in via di sviluppo e l'analisi di equilibrio generale computable del commercio e delle riforme della politica agricola.

ambientaliste europee che partecipano con le proprie organizzazioni nazionali alla Coalizione #CambiamoAgricoltura, indica che i tagli in termini reali sarebbero in realtà dell'11% circa per il primo pilastro e del 26% per il secondo pilastro, confrontando gli stanziamenti di bilancio alla fine del periodo di programmazione attuale e quello successivo, cioè tra il 2020 e il 2027.

<http://capreform.eu/commission-assaults-rural-development-spending-to-protect-direct-payments/>

Poiché tali riduzioni si verificano in un momento in cui il bilancio generale dell'UE è in crescita, la quota relativa della PAC nel QFP diminuirà ancora di più. La capitolo 3 del QFP "*Risorse naturali e ambiente*", in cui è ospitata la PAC, avrà una quota del 30% del futuro QFP, rispetto all'attuale 39%. Oltre alla PAC (che comprende sia i pagamenti diretti al FEAGA che il FEASR - Sviluppo Rurale), questo capitolo del budget UE comprende anche il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e gli accordi internazionali di pesca, nonché il programma LIFE.

Comparison of CAP budget, 2020 and 2027 (in € million 2018 constant prices)						
	2020 MFF ceilings	2020 MFF ceilings	UK 2020 ceilings	2020 EU27 MFF ceilings	2027 EU27 MFF ceilings	Change in MFF ceilings
Column	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	2011 prices	2018 prices	2018 prices	2018 prices	2018 prices	%
Source:	Regulation 1311/2013 and Regulation 1305/2013	Estimated using 2% inflation factor	Regulation 1305/2013 and Regulation 1307/2013	Columns (2)-(3)	COM(2018) 321	Columns (5-4)/4
EAGF	37,605	42,511	3,449	39,062	34,606	-11.4%
EAFRD	11,357	13,045	351	12,694	9,421	-25.8%
Total CAP	48,962	55,557	3,801	51,756	44,027	-14.9%

Source: Alan Matthews, capreform.eu

Tabella 4: Comparazione delle risorse assegnate alla PAC nel budget UE nell'attuale periodo di programmazione a fine 2020 e nel prossimo periodo 2021 – 2027, a fine 2027.

Si evidenzia che i fondi per il programma LIFE aumenteranno di circa 2 miliardi di euro, con una quota del QFP dallo 0,32% allo 0,43%, ma è ancora necessario vedere in quale misura saranno disponibili ulteriori fondi per le misure di biodiversità e ambiente mentre viene proposto che il programma LIFE post 2020 contenga anche la transizione alle fonti di energia pulita in aggiunta agli elementi esistenti.

La quota per i pagamenti diretti della PAC (FEAGA) nel QFP complessivo scenderà dal 28% al 22% e la quota dello sviluppo rurale (FEASR) scenderà dal 9% al 6%. All'interno della PAC, i pagamenti diretti aumentano la loro quota dei fondi, poiché lo Sviluppo Rurale diminuisce proporzionalmente. La Commissione ha voluto in tal senso mandare un segnale politico molto forte sulla priorità del sostegno al reddito degli agricoltori tra le finalità della futura PAC, svalutando il ruolo dello Sviluppo Rurale ed i suoi obiettivi.

Le previsioni sul bilancio futuro della PAC sono tutte le stime basate sulla proposta della Commissione europea, che dovrà essere negoziata con gli Stati membri fino a quando non verrà raggiunto un accordo (molto probabilmente entro marzo-aprile 2019).

Come mostra il grafico nella **Figura 9**, la progressiva riduzione della quota del QFP destinata alla PAC è una tendenza che esiste ormai da 25 anni, quindi il prossimo QFP sta sostanzialmente confermando questa tendenza (e in qualche modo accentuando), come era già successo negli ultimi due QFP.

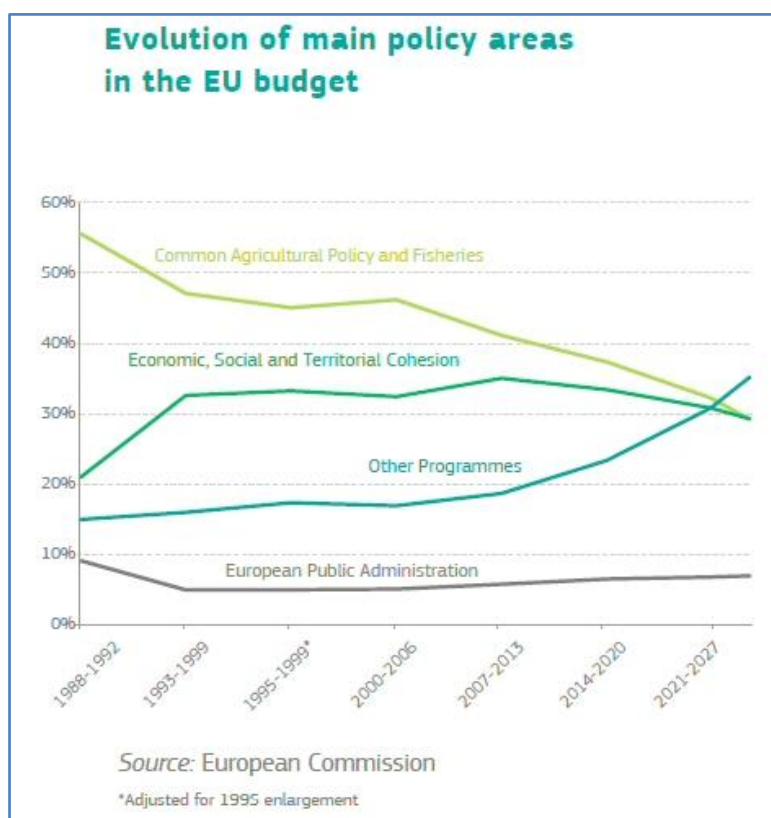


Figura 9: Comunicazione della Commissione ha un bel grafico che mostra i cambiamenti attesi nelle quote del bilancio dell'UE complessiva allocata per la PAC e i fondi di coesione, entrambi i quali sarebbe caduta al 30% del totale entro il periodo di programmazione se la Commissione proposta è accettata

Nell'ambito di questa tendenza alla riduzione delle risorse per la PAC, il Commissario Phil Hogan ha dichiarato di aver ascoltato le richieste degli agricoltori e dei politici nazionali ed ha quindi deciso di dare priorità alla protezione dei pagamenti diretti nel nuovo bilancio, riconoscendo il loro contributo vitale ai redditi agricoli e, attraverso un nuovo tetto massimo

nell'attribuzione dei finanziamenti (capping a 100.000 euro), la Commissione avrebbe scelto chiaramente di concentrare le risorse sui piccoli e medi agricoltori.

La decisione di penalizzare lo Sviluppo Rurale è considerata molto negativa dalle Associazioni della Coalizione #CambiamoAgricoltura ed è contraria alla posizione sempre espressa dalla maggior parte delle ONG europee ed altre parti interessate, che hanno sempre criticato in particolare i pagamenti diretti.

Esaminando nel concreto le previsioni per il bilancio della PAC 2021 – 2027 evidenziamo quanto segue:

il Commissario Phil Hogan ha annunciato che nessuno Stato membro vedrebbe i suoi pagamenti diretti ridotti di oltre il 4%. Le cifre paese per paese non sono reperibili nella documentazione del prossimo budget generale UE (MFF), quindi possiamo prenderle questo dato solo a titolo indicativo). Nella **Tabella 5** sono indicate le previsioni dei fondi assegnati ai singoli Stati membri e le relative riduzioni in percentuale rispetto all'attuale periodo di programmazione, come valutati da "Agrafacts". Il ragionamento alla base di questi numeri (oltre a fissare il 3,9% come taglio massimo in qualsiasi paese) non è però ancora chiaro. Una valutazione per l'Italia realizzata da Coldiretti indica una attribuzione di risorse per i pagamenti diretti nel periodo di programmazione 2021-2027 di 24.921 milioni di euro (a prezzi correnti), confermando un taglio del 3,9% che però sale al 7,6% se comparato all'intero periodo 2014-2020. Aggiungendo il tasso di deflazione del 2% anno, per un complessivo 12% nell'intero periodo di programmazione di sei anni, la riduzione stimata per l'Italia tra le dotazioni effettive dei due periodi (2021-2027 rispetto al 2014-2020) arriva ad essere un 18,7%.

Per quanto riguarda lo Sviluppo Rurale, la Commissione UE mira a realizzare risparmi a livello UE chiedendo agli Stati membri di aumentare il loro cofinanziamento, con l'obiettivo di ridurre i tagli complessivi. La cifra annunciata dallo stesso Commissario Phil Hogan era che il tasso di cofinanziamento dell'UE sarebbe diminuito di 10 punti, riduzione che dovrebbe essere compensata dal maggiore cofinanziamento degli Stati membri. Tuttavia, data la notevole riduzione delle risorse per lo Sviluppo Rurale, è improbabile che un maggiore cofinanziamento da parte degli Stati membri riesca a colmare i tagli previsti. Per mantenere la spesa dell'UE per lo Sviluppo Rurale, si sarebbero dovuti prelevare dai pagamenti diretti circa 17 miliardi di euro, circa il 6% del bilancio del primo pilastro.

In sintesi il budget complessivo a disposizione dei Paesi membri sarà di **365 miliardi di euro, pari a circa il 30% del plafond di tutta l'Unione**, con una riduzione rispetto ai 373 miliardi stanziati per il periodo 2014-2020. Per l'Italia, la quota sarà complessivamente del 6,9% inferiore a quella della precedente programmazione: 36.359 milioni di euro a prezzi correnti, 32.311 milioni di euro a prezzi costanti. Nel dettaglio sono circa, **24,9 miliardi saranno erogati sotto forma di pagamenti diretti, 8,9 miliardi andranno allo sviluppo rurale e 2,5 miliardi saranno riservati alle misure di mercato**. Per i tagli alla PAC post 2020 l'agricoltura italiana riceverà quindi complessivamente circa 2,7 miliardi in meno.

Country	Allocation of direct payments	Reduction or increase compared to 2014-2020
BE	3 399	-3.9%
BG	5 553	-0.7%
CZ	5 872	-3.9%
DK	5 923	-3.9%
DE	33 762	-3.9%
EE	1 243	+4.9%
IE	8 148	-3.9%
EL	14 256	-3.9%
ES	33 481	-3.5%
FR	50 035	-3.9%
HR	2 489	-2.9%
IT	24 921	-3.9%
CY	327	-3.9%
LV	2 219	+4.7%
LT	3 771	+4.2%
LU	225	-3.9%
HU	8 538	-3.9%
MT	31.6	-3.9%
NL	4 927	-3.9%
AT	4 654	-3.9%
PL	21 239	-0.9%
PT	4 214	+0.4%
RO	13 372	+0.4%
SI	903	-3.9%
SK	2 753	-0.3%
FI	3 567	-2.9%
SE	4 712	-3.8%

**Source: Commission (DG AGRI)
(in € millions)*

Tabella 5: Ripartizione delle risorse per i pagamenti diretti tra i 27 Paesi membri UE e tagli previsti in relazione alle risorse disponibili nel periodo di programmazione 2014-2020.

Per gli agricoltori italiani, i contributi diretti diminuiranno di 1,9 miliardi di euro; i francesi invece, che restano i destinatari della fetta più alta dei fondi europei all'agricoltura, perderanno 3,7 miliardi. L'Italia resta il quarto Paese per ammontare di finanziamenti Ue destinati all'agricoltura, con circa 36,3 miliardi (a prezzi correnti) previsti dalla riforma della PAC. Dopo la Francia (62,3 miliardi) e prima dell'Italia ci sono la Spagna (43,7 miliardi) e la Germania (quasi 41 miliardi).

La Commissione ha ribadito che gli Stati membri avranno una maggiore flessibilità nell'uso dei fondi assegnati, per elaborare programmi su misura mirati sulle esigenze specifiche degli agricoltori e delle comunità rurali. Gli Stati potranno infatti trasferire fino al 15% dei fondi PAC dai pagamenti diretti allo sviluppo rurale e viceversa, per assicurare il finanziamento delle proprie priorità. Sarà inoltre consentito un ulteriore trasferimento del 15% dai pagamenti diretti allo Sviluppo Rurale per risorse destinate alle sole misure agro-climatico-ambientali e questa parte di risorse non avrà l'obbligo di cofinanziamento da parte dello Stato membro.

Per controbilanciare i tagli complessivi al bilancio della PAC la Commissione ha cercato di favorire le aziende agricole di piccole e medie dimensioni ed i giovani agricoltori. Il commissario Ue all'Agricoltura, Phil Hogan, ha proposto di mettere un tetto agli aiuti a 100mila euro, con riduzioni progressive a partire già da 60mila euro, e con l'obbligo per i Paesi di usare le risorse risparmiate per indirizzarle alle aziende di taglia più piccola. Almeno il 2% della dotazione nazionale degli aiuti diretti, inoltre, dovrà essere destinata ai giovani agricoltori e almeno il 30% dei fondi per lo sviluppo rurale dovrà andare ad azioni per il clima. Non è stata invece prevista una base minima di risorse per i regimi per l'ambiente e il clima nel primo pilastro (eco-schemes) che sostituiranno l'attuale inverdimento del primo pilastro (greening) che prevedeva il 30% delle risorse del primo pilastro. La Commissione sottolinea poi come nel nuovo bilancio Ue per il 2021-2027 saranno disponibili anche 10 miliardi per la ricerca e l'innovazione in agricoltura, circa il triplo della dotazione attuale, assegnate attraverso il Programma "Orizzonte Europa" e saranno inoltre favorite sinergie con il Programma LIFE (anche se non è chiaro come questo potrà avvenire in concreto).

A poche ore dalla presentazione della proposta di riforma della PAC da parte della Commissione, i Ministri dell'agricoltura di Spagna, Francia, Irlanda e Portogallo, insieme a rappresentanti di Finlandia e Grecia hanno sottoscritto una dichiarazione comune a difesa dei fondi destinati all'agricoltura europea. Al momento della presentazione dei nuovi Regolamenti il Governo italiano non si era ancora insediato ma il nuovo Ministro dell'Agricoltura, G. Centinaio, dopo l'insediamento al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (e del Turismo) ha subito annunciato, come sua prima dichiarazione ufficiale, la contrarietà dell'Italia alle previsioni di bilancio per la PAC post 2020, avviando una azione comune con gli altri Paesi europei.

Secondo questi Ministri europei dell'agricoltura, il taglio di bilancio proposto dalla Commissione per la PAC 2021-2027 è insostenibile e il budget va mantenuto al suo livello attuale.

5.1 - Conclusioni

Le affermazioni della Commissione in merito al bilancio della PAC post 2020, come previsto nella sua proposta di QFP con l'annuncio che sarà tagliato solo del 5% rispetto all'attuale QFP, non sembrano essere attendibili. La stima dei tagli della Commissione è basata sul confronto in termini nominali e confrontando le risorse totali in ciascun periodo di programmazione. La Commissione ha giocato con i numeri per minimizzare il taglio delle risorse per l'agricoltura per non scontentare gli agricoltori ed i numerosi cittadini europei che attraverso la consultazione pubblica del 2017 avevano richiesto una conferma del sostegno dell'Unione Europea alla sua agricoltura per sostenere il reddito delle imprese e per la tutela dell'ambiente.

Le previsioni e tendenze di spesa per la PAC nel periodo 2021-2027, come abbiamo indicato sopra, sono più attendibili confrontando gli impegni nel 2027 con gli impegni nel 2020 espressi in prezzi costanti (prezzi correnti aggiungendo il tasso di deflazione).

Questo confronto rende evidente che il bilancio complessivo della PAC diminuirà di circa il 15% durante il prossimo periodo del QFP. I pagamenti diretti saranno mantenuti in termini nominali, mentre i pagamenti per lo Sviluppo Rurale si ridurranno di un quarto.

La prima valutazione della Coalizione #CambiamaAgricoltura è che questa significativa riduzione delle risorse per il 2° pilastro, mentre per il 1° pilastro, pagamenti diretti, restano relativamente protetti, non è coerente con la retorica della Commissione UE che per la PAC post 2020 richiede agli Stati membri un maggiore livello di ambizione per affrontare le crisi ambientali e climatica in particolare.

La Commissione ha sottolineato che questo maggiore impegno per l'ambiente e il clima viene garantito da un Regolamento che prevede impegni rafforzati su questi temi, come ad esempio con la nuova condizionalità collegata ai pagamenti diretti. Ma è in realtà difficile prevedere come nell'ambito della prevista sussidiarietà che consente ampi margini di manovra agli Stati membri, anche nella definizione in dettaglio della condizionalità e dei regimi per l'ambiente e il clima del primo pilastro (eco-schemi) l'aumento di questo livello di ambizione possa essere realmente garantito, considerando il noto problema dei controlli sulla reale applicazione delle norme della condizionalità e l'assenza di una soglia minima di spesa per gli eco-schemi del primo pilastro.

Nella misura in cui il bilancio dell'UE esprime una chiara priorità della Commissione, come coglie ogni occasione per ribadire, il messaggio ai decisori politici degli Stati membri è molto chiaro: i pagamenti diretti agli agricoltori per la difesa del loro reddito devono essere relativamente protetti e garantiti, anche a scapito di forti tagli alla spesa per lo Sviluppo Rurale del 2° pilastro, con un grave ridimensionamento degli impegni reali per la conservazione della natura, la gestione sostenibile delle risorse naturali ed il contrasto dei cambiamenti climatici. Il rischio evidente è che una significativa riduzione delle risorse complessive della PAC post 2020, con questo indirizzo politico, le risorse economiche reali che saranno allocate dagli Stati membri per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale (vedi obiettivi ambientali degli SDGs) inseriti nei Piani nazionali strategici della PAC saranno insufficienti per rispondere in modo adeguato ai problemi ambientali che l'agricoltura genera ma allo stesso tempo subisce. Gli obiettivi per la conservazione della natura, la tutela del clima, la gestione sostenibile dell'acqua e del suolo dovranno competere con tutti gli altri obiettivi per la competitività e l'innovazione delle aziende, che sono stati sempre prevaricanti e privilegiati negli ultimi periodi di programmazione, in particolare all'interno dei 21 PSR delle nostre Regioni. La scarsità delle risorse rischia pertanto di alimentare di nuovo il conflitto tra chi rappresenta i legittimi interessi privati degli agricoltori e coloro che tutelano i beni comuni (ambiente e welfare sociale) nell'interesse pubblico dei cittadini europei.

L'attenzione delle Associazioni della Coalizione #CambiamaAgricoltura si concentra in particolare su come vengono utilizzate le risorse della PAC. Se la PAC sosterrà veramente gli agricoltori nella transizione verso un'agricoltura più sostenibile, difenderemo sempre con loro il budget per questo settore. Resta per noi sempre valido il detto "senza risorse finanziarie la tutela dell'ambiente è solo conversazione". Se la PAC post 2020 rischia di diventare però l'ennesimo "imbroglio ecologico" denunceremo con forza ai cittadini europei

il mancato rispetto della loro richiesta di una PAC che garantisca un impegno serio e concreto del mondo agricolo nella gestione delle grandi sfide ambientali globali e locali, in coerenza con gli obiettivi SDGs dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda la distribuzione dei fondi tra il primo e il secondo pilastro della PAC, le Associazioni della Coalizione #CambiamoAgricoltura si sono sempre posizionate a favore dello Sviluppo Rurale, poiché conteneva più misure che possono meglio soddisfare gli impegni per una efficace tutela dell'ambiente (biodiversità, clima, acqua, suolo). Ad esempio, durante l'ultima riforma nel 2013 abbiamo contrastato con decisione la possibilità di trasferire fondi dal secondo pilastro al primo e chiesto di trasferire la politica di gestione del rischio dal secondo al primo pilastro. In questa riforma chiediamo con maggiore decisione un rafforzamento degli impegni per l'ambiente e il clima, con risultati concreti, realistici e misurabili, auspicando che gli obiettivi ambientali e sociali siano presenti con la necessaria attenzione e disponibilità di risorse sia negli eco-schemi del primo pilastro che nello Sviluppo Rurale, identificando gli strumenti più efficienti ed efficaci per raggiungerli.

Saranno ovviamente i dettagli dei Regolamenti finali della PAC approvati dal "Trilogo" e la successiva definizione del Piano strategico nazionale della PAC da parte del nostro Governo e delle Regioni che ci consentiranno di fare una valutazione completa della PAC post 2020.



6 – LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER I REGOLAMENTI PAC POST 2020 VALUTAZIONI E PROPOSTE PER IL NEGOZIATO

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone che la competenza per l'agricoltura è concorrente tra l'Unione e gli Stati membri, stabilendo nel contempo una Politica Agricola Comune (PAC) con obiettivi comuni condivisi ed un sistema comune di attuazione. L'attuale sistema di attuazione della PAC 2014 – 2020 si basa su disposizioni dettagliate a livello dell'UE, con controlli, sanzioni e meccanismi di audit rigorosi, lasciando agli Stati membri essenzialmente il compito della sua applicazione a livello territoriale.

Il 1° giugno 2018 la Commissione europea ha presentato le proposte legislative per la PAC del futuro post 2020⁶. Nel modello di attuazione della proposta l'Unione fissa parametri strategici di base (obiettivi generali della PAC, tipi di interventi, requisiti di base), mentre gli Stati membri dovrebbero assumersi una maggiore responsabilità su come raggiungere gli obiettivi ed i target finali concordati. Una maggiore sussidiarietà consentirà di tenere conto più specificamente delle condizioni ed esigenze locali, lasciando agli Stati membri ampi margini di discrezionalità nella programmazione nazionale e regionale della futura PAC.

Sono tre le proposte legislative presentate dalla Commissione che saranno oggetto del negoziato con il Consiglio e il Parlamento, per arrivare entro aprile 2019 ad una co-decisione finale:

- un regolamento sui piani strategici della PAC
- un regolamento sull'organizzazione comune di mercato (OCM) unica
- un regolamento orizzontale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/8%252F8%252F4%252FD.ede209d4dbfdb927ba76/P/BLOB%3AID%3D1/E/zip>

Le proposte della Commissione includono iniziative al livello dell'UE:

- un insieme unico di obiettivi fissati al livello dell'UE per la PAC nel suo insieme, che definiscono ciò che la politica punta a conseguire per gli agricoltori, i cittadini e il clima;
- un ampio strumentario di vari tipi di intervento convenuti a livello dell'UE, che definiscono ciò che gli Stati membri possono fare con i finanziamenti loro attribuiti;
- a livello dell'UE si converrebbe un insieme comune di indicatori per garantire parità di condizioni nella valutazione dell'efficacia delle misure adottate;

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-future-2020/>

- Ogni paese sarebbe poi libero di scegliere le misure specifiche che ritiene essere più efficaci per rispondere alle sue peculiarità, sulla base di una chiara valutazione delle proprie esigenze.

GLI OBIETTIVI DELLA PAC POST 2020

L'ultima grande riforma è stata adottata nel 2013. La riforma del 2013 semplificava gli obiettivi generali della PAC in tre blocchi:

- i. una produzione alimentare efficiente;
- ii. una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima;
- iii. uno sviluppo territoriale equilibrato.

Al fine di migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, dell'alimentazione e delle aree rurali, gli obiettivi generali della PAC riguardano la redditività economica, la resilienza e i redditi delle aziende agricole, una migliore prestazione ambientale e climatica e il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle aree rurali. La promozione delle conoscenze, dell'innovazione e della digitalizzazione nel settore agricolo e nelle aree rurali è inoltre un obiettivo trasversale.

Sono nove gli obiettivi della PAC proposta dalla Commissione UE:

La nuova PAC mirerà specificatamente a:

- (a) **sostenere un reddito sufficiente per le aziende** e la resilienza in tutto il territorio dell'UE per migliorare la sicurezza alimentare;
- (b) **aumentare la competitività**: migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- (c) **riequilibrare i poteri nella filiera alimentare**: migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di valore;
- (d) **contrastare i cambiamenti climatici**: contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile;
- (e) **promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali**: promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria;
- (f) **tutelare la biodiversità**: contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- (g) **sostenere il ricambio generazionale**: attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
- (h) **promuovere l'occupazione, la crescita**, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
- (i) **garantire un'elevata qualità degli alimenti**: migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali.

Gli Stati membri concepiranno interventi adeguati alle proprie circostanze in base ai tipi di interventi menzionati nel regolamento. Gli Stati membri dovranno prestare particolare attenzione agli specifici obiettivi ambientali e climatici, al ricambio generazionale e all'attuazione di politiche più moderne, concentrandosi su un migliore utilizzo delle conoscenze e delle consulenze e sulle nuove tecnologie (digitali).

6.1 – Un Piano strategico della PAC per ogni Stato membro

La proposta della Commissione prevede un unico strumento di programmazione, il Piano strategico nazionale della politica agricola comune. Questo strumento risponde all'obiettivo generale di maggiore sussidiarietà nella definizione delle programmazioni della PAC da parte degli Stati membri. Quindi maggiore flessibilità e semplificazione, sulla base di obiettivi comuni stabiliti a livello dell'UE, per gli Stati membri che avranno più spazio per soddisfare le loro esigenze con schemi di intervento che stabiliranno nel loro specifico Piano strategico nazionale. Secondo la volontà della Commissione UE questo nuovo strumento di programmazione dovrebbe semplificare le norme per gli agricoltori e le amministrazioni e rendere la futura PAC più orientata ai risultati. I pagamenti diretti resteranno una parte essenziale, ma saranno moderatamente ridotti e meglio mirati al raggiungimento di risultati verificabili e misurabili. Una distribuzione più equilibrata dei pagamenti da promuovere attraverso l'impostazione del primo pilastro nel Piano con pagamenti decrescenti con le dimensioni dell'azienda. Il sostegno della PAC dovrebbe essere così ridistribuito verso aziende agricole di dimensioni medie e più piccole. Anche i livelli di pagamento diretti per ettaro tra gli Stati membri continueranno a convergere verso la media dell'UE.

Si ipotizza un legame rafforzato con gli obiettivi ambientali, tutto da dimostrare. I pagamenti diretti saranno soggetti a una condizionalità che prevede maggiori impegni obbligatori e che si applicherà a tutti i beneficiari. Nel bilancio saranno introdotti regimi ecologici volontari per i pagamenti diretti per finanziare impegni che vanno oltre la condizionalità. Una parte significativa del finanziamento sarà riservata alle azioni benefiche per il clima (in totale il 40% della spesa, ma non sono definiti i criteri per il calcolo delle risorse assegnate per questo specifico obiettivo) e la tutela dell'ambiente nello Sviluppo Rurale (in totale il 30% della spesa minima per le misure agro-climatico-ambientali). In linea con l'accordo di Parigi e l'impegno per gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, almeno il 25% della spesa dell'UE in tutti i programmi finanziari dell'UE dovrebbe contribuire agli obiettivi climatici.

Questo sistema dovrebbe offrire maggiore flessibilità agli Stati membri, consentendo loro di indirizzare meglio gli obiettivi ambientali e di essere più ambiziosi. Sarà creata una nuova riserva di crisi per affrontare le crisi generate da sviluppi imprevedibili nei mercati internazionali o da shock specifici per il settore agricolo a seguito di azioni intraprese da paesi al di fuori dell'UE. Il supporto per gli strumenti di gestione del rischio, inclusa la stabilizzazione del reddito, dovrà essere introdotto nei Piani strategici nazionali.

Le proposte dei Regolamenti includono anche alcune iniziative al livello degli Stati membri:

- ogni Stato membro dell'UE deve effettuare un'analisi di ampio respiro delle proprie esigenze specifiche e mettere a punto un Piano strategico della PAC;
- ogni Piano deve illustrare come lo Stato membro utilizzerà i finanziamenti della PAC per soddisfare tali esigenze, indicando anche gli strumenti cui ricorrere e definendo obiettivi specifici;

- ogni Piano strategico della PAC dovrà essere approvato preventivamente dalla Commissione, per garantirne la coerenza con gli obiettivi a livello dell'UE;
- ogni anno i paesi dovranno presentare alla Commissione una relazione sull'efficacia dell'attuazione per illustrare i progressi verso gli obiettivi fissati, confrontandoli con i risultati pianificati;

I Piani strategici saranno controllati per garantire che non distorcano il mercato unico né creino oneri eccessivi per i beneficiari o le amministrazioni. La Commissione riesaminerà in seguito le relazioni annuali e proporrà raccomandazioni per migliorare le prestazioni, se necessario.

Le proposte della Commissione delineano inoltre, sulla carta, nuovi obblighi e incentivi per gli agricoltori:

- la conservazione dei suoli ricchi di carbonio attraverso la protezione di paludi e torbiere;
- uno strumento obbligatorio di gestione dei nutrienti al fine di migliorare la qualità dell'acqua e ridurre i livelli di ammoniaca e di ossido nitroso;
- rotazione delle colture anziché diversificazione delle colture come obbligo nella condizionalità (saranno i singoli Stati membri a definire i dettagli);
- inclusione, da parte degli Stati membri, di regimi ecologici nei piani volti a sostenere e/o incentivare gli agricoltori a rispettare le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, spingendosi oltre ai requisiti obbligatori previsti dalla condizionalità.

6.2 - Una nostra prima valutazione delle proposte dei nuovi Regolamenti della PAC post 2020 presentati dalla Commissione

La Coalizione #CambiamoAgricoltura ha analizzato la proposta della Commissione per la PAC post 2020 alla luce di ciò che sarebbe necessario per arrestare il tracollo della biodiversità ed i cambiamenti climatici in atto, contrastando la più ampia crisi ambientale di tutti i tempi in Europa, attraverso la promozione di un modello di agricoltura basato sui principi dell'agroecologia.

La nostra premessa è che una PAC migliore deve fornire finanziamenti per sostenere gli agricoltori nella conservazione e nel ripristino della biodiversità, favorire la transizione verso una economia con zero emissioni di gas climalteranti, aiutando gli agricoltori a passare dall'attuale modello intensivo basato sulla chimica di sintesi, fallito, ad un nuovo modello agricolo-ecologico e socio-economico, competitivo e vincente, affrontando anche la sostenibilità del consumo di cibo e delle altre risorse naturali.

La conclusione generale della nostra valutazione delle proposte di riforma della PAC presentate dalla Commissione è che poco per in realtà viene fatto per scoraggiare l'agricoltura intensiva ed utilizzare invece i fondi della PAC per i pagamenti dei servizi ecosistemici, i beni pubblici ambientali e le pratiche agricole sostenibili. La visione della Commissione per la futura PAC post 2020 rischia, a nostro parere, di promuovere

un'ulteriore intensificazione dell'agricoltura, favorendo pratiche agricole non realmente sostenibili, attraverso una maggiore flessibilità per gli Stati membri, con forti poteri decisionali, senza però sufficienti garanzie ed una reale responsabilità per i risultati da raggiungere, non prevedendo ad esempio nessun meccanismo che penalizzi (in particolare dal punto di vista finanziario) gli Stati membri che non raggiungono realmente gli obiettivi definiti con i loro Piani strategici nazionali, sulla base di indicatori di risultato oggettivi, misurabili e verificabili.

Commentiamo di seguito gli articoli del nuovo Regolamento proposto dalla Commissione che riteniamo più importanti per le prestazioni ambientali della PAC, raggruppati per aspetti chiave della futura architettura della PAC.

La somma della valutazione di tutti questi articoli, per noi prioritari, ci ha portati alla conclusione che la proposta del Commissario Phil Hogan, se non sarà opportunamente migliorata durante il negoziato con il Consiglio ed il Parlamento UE, non porterà né ad un miglioramento generale delle prestazioni ambientali dell'attuale PAC, né ad una reale inversione di tendenza del degrado ambientale a livello europeo e globale determinato dal modello agricolo dominante ancora lontano dai principi dell'agroecologia.

Molte specie di uccelli degli agroecosistemi stanno scomparendo in tutta Europa ad una velocità sorprendente (il Farms Bird Index stima una riduzione del 56% delle specie di uccelli nei terreni agricoli dell'UE). Il declino degli insetti è ormai scientificamente documentato, studi condotti in Germania evidenziano un declino di oltre il 75% della biomassa di insetti all'interno delle aree naturali protette negli ultimi 27 anni.

Non abbiamo sufficienti finanziamenti per garantire la protezione della natura. Abbiamo bisogno di 15 miliardi di euro a livello UE per implementare le Direttive UE per la biodiversità "Uccelli" e "Habitat". Le proposte della Commissione per la futura PAC, invece, prevedono una diminuzione delle risorse per l'ambiente ed un ridimensionamento significativo del secondo pilastro per lo Sviluppo Rurale che dovrebbe sostenere la maggior parte delle misure più mirate alla conservazione della Natura. L'introduzione dei regimi per l'ambiente e il clima (eco-schemi) nel primo pilastro potrebbe avere qualche effetto positivo, tutto da verificare, ma questo non sarà comunque sufficiente per ridurre il divario tra il finanziamento dei pagamenti diretti e le misure per l'ambiente e il clima.

La prevista spesa per la tutela del clima non sarà reale, perché i soldi non saranno effettivamente spesi per le misure necessarie per contrastare i cambiamenti climatici. La nuova PAC pretende di dedicare il 40% dei pagamenti diretti ai cambiamenti climatici – un approccio già fortemente criticato dalla Corte dei Conti europea in passato. Infatti questo approccio prevede che anche i pagamenti per il sostegno alla zootecnia intensiva o per l'agricoltura su torbiere verranno automaticamente considerati come spesa a tutela del clima, quando invece contribuiscono in modo significativo ai cambiamenti climatici.

La nuova struttura della programmazione basata su una forte sussidiarietà, anche se buona nel suo intento, rischia di diventare un pericolo per l'efficacia e l'efficienza della PAC senza un necessario adeguato indirizzo e controllo della UE sulle responsabilità attribuite agli Stati membri.

Gli obiettivi e gli indicatori proposti dalla Commissione non sono abbastanza specifici per garantire il promesso "bilancio basato sui risultati".

La vecchia PAC rimane nella sua impostazione immutata, mantenendo la struttura a due pilastri senza consentire una possibile modulazione al 100% dal primo al secondo pilastro.

Il "capping" come ipotizzato sarà probabilmente inefficace, come hanno valutato alcuni economisti europei (vedi <http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/>)

C'è un parziale miglioramento della condizionalità (la vecchia condizionalità viene in parte integrata con alcuni impegni derivanti dal greening) che finalmente includerebbe (in parte) le norme sull'uso sostenibile dei pesticidi e l'attuazione della Direttiva quadro acqua, nonché chiarisce ed aggiunge alcuni elementi alle BCAA (Buone Condizioni Agro-Ambientali), con una adeguata protezione delle zone umide e torbiere. Tuttavia la flessibilità concessa agli Stati membri nell'implementazione della condizionalità dovrà essere attentamente monitorata, inoltre gli obblighi e divieti della condizionalità non si applicano a parti cruciali della politica come gli aiuti agli investimenti.

Molte delle garanzie per la sostenibilità degli investimenti (ad esempio per l'irrigazione) sono state rimosse, favorendo così maggiormente le pratiche agricole non sostenibili.

Gli Eco-schemi obbligatori nel primo pilastro potrebbero essere molto utili, e compensare in parte la riduzione del ruolo dello Sviluppo Rurale nella PAC, ma senza la garanzia di uno stanziamento minimo di finanziamenti potrebbero in realtà non essere utilizzati in modo efficace.

La partecipazione delle autorità ambientali nazionali rimane debole e non vi è nessun esplicito richiamo all'obbligo di utilizzo dei PAF (Prioritized Action Framework) per la gestione della rete Natura nella definizione dei Piani nazionali strategici della PAC.

La proposta della Commissione permette il sostegno per i biocarburanti, la filiera legno-energia senza esclusione per le aree ad elevato valore naturale e la zootecnia intensiva, attraverso i pagamenti accoppiati.

La Coalizione #CambiamoAgricoltura auspica che i Capi di Stato ed i Parlamentari europei agiscano per introdurre i necessari correttivi alle proposte della Commissione. I partiti ed i movimenti politici europei non devono dimenticare che subito dopo la co-decisione sulla riforma della PAC post 2020, annunciata per il mese di aprile 2019, dovranno affrontare l'elettorato per il rinnovo del futuro Parlamento europeo. I decisori politici europei devono adesso dimostrare la capacità, l'autonomia ed il coraggio per assumersi in pieno la responsabilità di trasformare la proposta di riforma della PAC post 2020 della Commissione in uno strumento efficace ed efficiente per arrestare la perdita di biodiversità ed il cambiamento climatico in atto a livello globale e garantire che l'agricoltura europea diventi entro il 2027 più sostenibile per l'ambiente, la società e le imprese contribuendo con azioni concrete al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

6.3 - Analisi degli articoli del nuovo regolamento connessi alle sfide ambientali

Si presenta di seguito una prima sommaria analisi dei principali articoli del nuovo Regolamento della PAC connessi alle sfide agro-climatico-ambientali, con alcuni commenti e proposte presentate a livello europeo dalle Associazioni ambientaliste in vista del negoziato per la co-decisione del “Trilogo”:

1. FONDI PER LA NATURA / RING-FENCING: QUANTI FONDI DELLA PAC DEVONO ESSERE SPESI PER LA BIODIVERSITÀ E L'AMBIENTE

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 86 ANC, 66 in connessione con l'articolo 86, si evidenzia come non vengano stanziati fondi specifici per la biodiversità e la spesa ambientale venga ridotta attraverso la rimozione dell'assegnazione di fondi dedicati nel Pilastro I. L'assegnazione del 30% nel Pilastro II è tuttavia mantenuta per le aree naturali o altri ambiti specifici. I vincoli di pagamento sono stati rimossi (sebbene si tratti di misure di sostegno al reddito che non dovrebbero essere nel secondo pilastro). Ciò non è sufficiente per mitigare l'impatto del taglio di bilancio preferenziale destinato al secondo pilastro. La condizionalità parzialmente migliorata, che comprende l'attuale inverdimento (greening) e il precedente pilastro trasversale su cui si fondano il Pilastro I e parti del Pilastro II, non toglie la critica fondamentale che la PAC deve finanziare parte degli obblighi previsti dalle Direttive sulla natura e quindi un bilancio dedicato per un importo di 15 miliardi di euro per salvare la biodiversità.

Proposte

Le proposte in tal senso includono un budget assegnato per ambiente e clima nella PAC, che potrebbe essere stanziato attraverso una spesa obbligatoria (ring-fencing) su ambiente e clima all'interno di entrambi i pilastri fino all'ammontare del 50% dedicato a misure di alta qualità. La garanzia che questa assegnazione includa almeno 15 miliardi di euro l'anno per la biodiversità. Il trasferimento dei pagamenti ANC al Pilastro I e la garanzia che non facciano parte di alcuno stanziamento minimo per le misure ambientali nei due Pilastri I o II.

2. SPESA PER IL CLIMA: QUANTA PARTE DEI FONDI DELLA PAC DEVONO ESSERE SPESI PER LA BIODIVERSITÀ E L'AMBIENTE

In merito all'articolo della proposta di Regolamento: 87 (relativo al titolo III, capo II, sezione II, sottosezioni 2 e 3, titolo III, capo II, sezione II, sottosezione 4), la Commissione considera automaticamente il 40% dei pagamenti diretti come spesa per il clima utilizzando i "marcatori di Rio" (100% per la spesa sul clima, 40% per le spese rispettose del clima, 0% per spese non correlate). Ciò si basa sul fatto che i pagamenti diretti sono vincolati dalla condizionalità che viene automaticamente considerata buona per il clima. In realtà, ciò significa che se una fattoria con enormi emissioni di ammoniaca e metano, o un campo di mais su torbiere appena arate ottengono 1 milione di euro di sostegno al reddito,

400 000 euro saranno considerati "finanziamenti per il clima". L'errore di questa misura è già stato annunciato dalla Corte dei Conti Europea in un report del 2016: *"Le ipotesi relative al contributo dei pagamenti agricoli diretti all'obiettivo per l'azione sul clima mancano di valida giustificazione"*.

Proposte

Da questo quadro scaturiscono due proposte:

- i pagamenti diretti non possono essere considerati automaticamente come spese per il clima, come da parere della Corte dei conti dell'UE⁷ ;
- la spesa per il clima deve essere basata su reali misure sul campo che si sono dimostrate utili per il clima.

3. REGIMI ECOLOGICI: SCHEMI AMBIENTALI NEL PILASTRO I

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 28, si evidenzia come da questo scaturisca un nuovo schema "verde chiaro" nel Pilastro I che tutti gli Stati membri devono includere e che deve tener conto degli obiettivi ambientali e climatici. La definizione degli schemi è leggermente migliore rispetto all'approccio attuale, ma senza alcun finanziamento è improbabile che vengano implementati in modo significativo (uno Stato membro potrebbe teoricamente risultare adempiente assegnando 1€ a uno schema).

Proposte

Le proposte relative a tale misura includono lo sviluppo di un robusto meccanismo di responsabilità da parte della Commissione per garantire che la flessibilità degli Stati membri sia utilizzata nell'interesse della comunità, e il 50% di assegnazione dei fondi del Pilastro I per le misure ambientali e climatiche che garantirebbe l'uso effettivo dei sistemi eco-compatibili su vasta scala.

4. MODULAZIONE: LA CAPACITÀ DEGLI STATI MEMBRI DI TRASFERIRE DENARO DAL PRIMO AL SECONDO PILASTRO

In merito all'articolo della proposta di Regolamento: 86, l'analisi parte dalla constatazione che nell'attuale PAC vi è una flessibilità del 15% con un possibile aumento per alcuni paesi del 10% dal II al I Pilastro. Anche nella situazione attuale non vi è alcun processo di approvazione. La Commissione consente una flessibilità del 15% tra i pilastri (in entrambe le direzioni) che non è legata a giustificazioni o approvazioni, e permette un ulteriore spostamento fino al 15% dal Pilastro I al Pilastro II a condizione che sia finalizzato a interventi ambientali o climatici. Questa rimane tuttavia semplicemente un'opzione, in quanto non vi è alcun incentivo a farlo.

⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_31/SR_CLIMATE_IT.pdf

Proposte

In questo quadro, si propone di consentire agli Stati membri di spostare l'intera quota dal I al II Pilastro se possono giustificarla in base agli obiettivi. Non dovrebbe essere permesso di spostare fondi nella direzione opposta. Sarebbe, inoltre, opportuno creare incentivi affinché gli Stati membri effettuino questi spostamenti di fondi.

5. CONDIZIONALITÀ: LA BASE MINIMA CHE I BENEFICIARI DEI FONDI DELLA PAC DEVONO SODDISFARE PER POTER BENEFICIARE DEI PAGAMENTI

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 11 + allegati, la nuova condizionalità riunisce i precedenti elementi di condizionalità e inverdimento, rendendoli punto di partenza del primo pilastro e parte del secondo pilastro. Alcuni nuovi elementi sono stati introdotti (strumento di sostenibilità agricola, adeguata protezione delle zone umide e delle torbiere), altri sono stati ridefiniti senza che emerga con chiarezza se si tratta di miglioramento o meno (aree di interesse ecologico). Restano in ogni caso importanti punti critici poiché la proposta non prevede ancora l'applicazione del principio di condizionalità a tutte le parti della PAC (ad esempio, gli aiuti agli investimenti sono esclusi) e ne lasciano l'attuazione agli Stati membri (ad esempio, non c'è percentuale minima per gli EFA e nessun standard minimo che definisca a livello UE i mezzi di rotazione delle colture).

Proposte

Si propone quindi di applicare il principio "chi inquina paga" all'intera PAC e migliorare gli elementi non legislativi della condizionalità (un minimo 10% di spazio non produttivo per la natura a livello di azienda agricola, estensione della copertura del suolo e di altri elementi a colture permanenti, ecc.)

6. RESPONSABILITÀ NEL PROCESSO DI DEFINIZIONE DELLE BUONE CONDIZIONI AGRICOLE E AMBIENTALI (BCAA) E SOSTEGNO ACCOPPIATO DEGLI STATI MEMBRI

In merito agli articoli della proposta di Regolamento: 12, 98, 97, si evidenzia come sviluppo positivo il fatto che la Commissione dovrà approvare le BCAA proposte dagli Stati membri per la condizionalità e le misure del sostegno accoppiato, sebbene non sia chiaro su quali basi sarà in grado di rifiutare una proposta presentata da uno Stato membro.

7. SALVAGUARDIE SUGLI INVESTIMENTI: IL DENARO DELL'UE NECESSITA DI FORTI SALVAGUARDIE AMBIENTALI, IN MODO CHE NON SIA UTILIZZATO PER GENERARE ULTERIORI PRATICHE AGRICOLE INSOSTENIBILI

Gli articoli della proposta di Regolamento: 68; 43,51,56,60 permettono di evidenziare come gli aiuti agli investimenti dovrebbero essere subordinati al fatto che le attività sostenute non siano dannose per l'ambiente e non sfruttino le risorse naturali in modo non sostenibile. Un esempio potrebbe essere il supporto agli impianti di irrigazione all'interno delle aree che soffrono di scarsità d'acqua: l'attuale proposta della Commissione ha

eliminato le salvaguardie previste dall'attuale regolamento della PAC, come l'articolo 46 sull'irrigazione, e non vi sono salvaguardie ambientali per interventi settoriali, ad esempio gli ortofrutticoli, o dei settori olivicoli, in cui gli Stati membri sono in grado di scegliere un obiettivo (come la "modernizzazione") per le olive e quindi destinare tutto il loro denaro all'intensificazione degli uliveti. Questa proposta apre fundamentalmente la porta a un dispiegamento quasi illimitato di sussidi perversi.

Proposte

Questo scenario rende necessario da un lato reintrodurre le opportune misure di salvaguardia e garantire che non vengano concessi aiuti all'investimento per misure che danneggiano l'ambiente naturale o non venga incentivato l'uso non sostenibile delle risorse naturali. Dall'altro sottoporre tutti i pagamenti della PAC alla condizionalità, compresi gli aiuti agli investimenti.

8. PAGAMENTI ACCOPPIATI: PAGAMENTI NELL'AMBITO DEL PRIMO PILASTRO LEGATI AI LIVELLI DI PRODUZIONE

In merito agli articoli della proposta di Regolamento 29 – 33, la presente proposta lascia troppa libertà agli Stati membri d'impiegare questo strumento senza una strategia chiara che eviti i danni ambientali e assicuri la coerenza generale con altre misure e gli Stati membri possono concedere il sostegno accoppiato a "*ragioni economiche, sociali o ambientali*". Nell'ambito dell'attuale sistema di sostegno volontario accoppiato (VCS), la Corte dei Conti europea ha osservato che tali sussidi potenzialmente compensano la spesa ambientale nell'ambito della PAC. Gli Stati membri possono portare il sostegno accoppiato fino al 10% (+ 2% per le colture proteiche al massimo) o rimanere al livello approvato nel 2018. Nell'attuale proposta è sufficiente che gli Stati membri dichiarino che un settore si trova in difficoltà, senza specificarne la natura, e i biocarburanti (altre colture non alimentari, esclusi gli alberi, utilizzati per prodotti che hanno il potenziale di sostituire materiali fossili) saranno in grado di ottenere un sostegno accoppiato.

Proposte

In questo quadro si propone che, per utilizzare il sostegno accoppiato, gli Stati membri debbano dimostrare da una parte che l'intervento contribuirà agli obiettivi e aiuterà a superare le "difficoltà" nel settore corrispondente, dall'altra che il sostegno al reddito fornito non danneggerà gli obiettivi del Piano. Inoltre i biocarburanti, a meno che non sia provato che effettivamente riducono le emissioni e non danneggiano l'ambiente, non devono ottenere un sostegno accoppiato (per questo motivo non possono essere sovvenzionati secondo le norme sugli aiuti di Stato).

9. CHI HA DIRITTO AL SOSTEGNO: TUTTI COLORO CHE PRODUCONO BENI PUBBLICI DOVREBBERO AVERE ACCESSO AL DENARO PUBBLICO

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 4, la definizione di vero agricoltore diventa un prerequisito per accedere a determinati tipi di finanziamento che potrebbero di fatto escludere altri destinatari, ad esempio le ONG o gli Enti gestori dei siti Natura 2000.

Proposte

Si rende quindi necessario garantire che coloro che gestiscono la terra per scopi ambientali non siano preclusi dal supporto.

10. OBIETTIVI: SE IL SISTEMA DEVE FUNZIONARE SULLA BASE DI OBIETTIVI E INDICATORI, DEVONO ESSERE SMART

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 5, gli obiettivi della presente proposta sono deboli e potenzialmente contraddittori: per esempio, la gestione efficiente delle risorse naturali come obiettivo non implica necessariamente un minore consumo di risorse; gli obiettivi sulla conservazione della natura ("Contribuire alla protezione della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare habitat e paesaggi") mancano di indicatori o misurazioni concrete; l'obiettivo per il clima include "energia sostenibile", ma include anche la produzione di bioenergia molto pericolosa per il clima e la natura; gli obiettivi quali la competitività e la sicurezza alimentare nella loro tradizionale formulazione a breve termine possono essere dannosi per gli obiettivi ambientali. In sintesi, obiettivi e indicatori appropriati e dettagliati sono essenziali per il successo del nuovo modello di funzionamento. D'altra parte, le definizioni vaghe e poco chiare indeboliscono il nuovo sistema portando all'attuazione di misure da parte degli Stati membri che non contribuiscono al miglioramento delle condizioni ambientali.

Proposte

Per ovviare ai rischi di tale scenario, si propone di includere nell'articolo 6 obiettivi specifici per la biodiversità: "conseguire uno stato di conservazione favorevole (FCS) di tutte le specie e gli habitat rilevanti di interesse europeo ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat" e la quota di SAU coperta da elementi paesaggistici come obiettivi per la biodiversità.



11. INDICATORI PER LA BIODIVERSITÀ: SE IL SISTEMA DEVE FUNZIONARE SULLA BASE DI OBIETTIVI E INDICATORI, DEVONO ESSERE SMART

In merito all'articolo della Proposta di Regolamento: 6 + allegato I, l'impostazione degli indicatori per la biodiversità risulta migliore: buona l'inclusione dell'indice Farmland Bird, lo stato di conservazione favorevole e la quota di SAU coperta da elementi di paesaggio come indicatore di impatto. Problematico invece che i risultati annuali degli Stati membri si basino sugli indicatori di risultato, che non riguardano la qualità di tali impegni, sono per lo più vaghi e comprendono scappatoie (ad esempio, la quota di SAU in termini di gestione delle caratteristiche del paesaggio anziché la superficie effettiva coperta con questi elementi). Manca infine un indicatore sugli impollinatori (ad esempio le farfalle del pascolo), sebbene sia facilmente disponibile.

Proposte

Tale articolo dovrebbe essere integrato con un obbligo per gli Stati membri di riferire in merito all'attuazione dei rispettivi piani di gestione Natura 2000 pertinenti (protezione giuridica, valutazione ed eliminazione degli impatti / deterioramento e stato delle specie / habitat ammissibili del sito) e a livello regionale / nazionale in merito allo stato di attuazione del quadro d'azione prioritario (PAF) per l'intera rete Natura 2000. Per tipi di habitat specifici, alcuni parametri devono essere misurati più frequentemente rispetto alla valutazione FCS (ad esempio, estensione delle praterie mediante telerilevamento). Tutti gli obiettivi stabiliti devono essere appropriati per contribuire agli obiettivi del FCS menzionati e alle strategie di biodiversità. Inoltre la connessione causale tra i risultati e gli indicatori di impatto deve essere garantita (fornendo prove scientifiche che il miglioramento dell'indicatore di risultato influirà positivamente sull'indicatore di impatto)

12. MONITORAGGIO: VALUTAZIONE SCIENTIFICA E CONTROLLO DELL'EFFICACIA

Non esiste un monitoraggio scientifico indipendente di nessuno degli interventi della PAC. Ciò è particolarmente rilevante per i sistemi agroambientali per capire se sono efficaci nel raggiungimento degli obiettivi dichiarati: senza monitoraggio, non c'è modo di guidare il miglioramento continuo della progettazione degli schemi.

Proposte

Di conseguenza il 2% del bilancio per ciascuno schema dovrebbe essere destinato al monitoraggio scientifico indipendente, basato su una solida metodologia di campionamento in base a linee guida stabilite a livello dell'UE. La pubblicazione dei risultati del monitoraggio dovrebbe essere resa pubblica e presentata alla Commissione, che dovrebbe avere la facoltà di spingere gli Stati membri a introdurre regimi che funzionano e ritirare regimi inefficaci.

13. RESPONSABILITÀ DEGLI STATI MEMBRI: MAGGIORE FLESSIBILITÀ PER GLI STATI MEMBRI CHE DEVONO ASSUMERSI MAGGIORI RESPONSABILITÀ QUANDO LE COSE VANNO MALE.

In merito all'articolo della proposta di Regolamento: Titolo V: Capitolo II - Contenuto del piano strategico della PAC, capitolo III: approvazione e modifica del piano strategico della PAC; 111; 121; Regolamento orizzontale (articoli 39-40, 52-55), la proposta conferisce maggiore flessibilità agli Stati membri, ma affinché ciò influisca sull'ambiente deve essere accompagnato da meccanismi di responsabilità credibili e robusti che garantiscono che i Piani strategici nazionali della PAC contribuiscano a obiettivi politici comuni a parità di condizioni, soprattutto nell'ambito delle infrastrutture verdi della PAC. La proposta non fornisce sufficienti informazioni, e gli Stati membri dispongono di molta libertà riguardo alla valutazione delle esigenze. Preoccupante soprattutto la mancanza di obiettivi chiari. Tuttavia, è positivo che la SWOT analisi per gli obiettivi ambientali debba fare riferimento al quadro normativo europeo e nazionale. Gli obiettivi ambientali possono ancora ricadere nei Piani nazionali strategici della PAC se gli Stati membri forniscono una non meglio precisata "valida giustificazione" nella valutazione delle esigenze. D'altra parte non è chiaro su quali basi la Commissione possa respingere i Piani da parte degli Stati membri e le relazioni annuali sul rendimento si basano solo sugli indicatori di risultato, che non dicono nulla sulla qualità degli schemi e, pertanto, forniscono un incentivo per una spesa di scarsa qualità: ciò significa che una grande quantità di Piani poco incisivi sarà classificata come ad alte prestazioni, mentre gli Stati membri con buoni schemi su meno aree saranno considerati peggiori. Il Piano di esecuzione e valutazione attualmente incluso nel PSR non è incluso nei piani strategici della PAC (il che può significare che non farà parte della discussione con le parti interessate). I comitati di monitoraggio devono includere stakeholder economici e sociali, ma non esplicitamente le ONG ambientali. L'articolo 92 rimane vago rispetto all'aumento dell'obiettivo ambientale, rendendo difficile comprendere come possa essere misurabile, o attuabile, specialmente perché non si applica alla dotazione finanziaria per il clima e l'ambiente. Infine il regolamento orizzontale prevede alcuni meccanismi per ridurre o sospendere i pagamenti in caso di problemi nel raggiungimento degli obiettivi o dell'indicatore.

Proposte

In questo quadro si propone che venga inclusa una disposizione per garantire che le esigenze ambientali siano adeguatamente trattate nell'ambito dei Piani nazionali strategici della PAC, rafforzando inoltre la logica di intervento che dimostra la soddisfazione dei bisogni identificati (ad esempio, con l'obbligo di fornire prove scientifiche sull'efficacia degli interventi). Il comitato di monitoraggio dovrebbe includere una rappresentanza equa ed equilibrata delle parti interessate, comprese le ONG ambientali e scienziati indipendenti. Gli Stati membri non dovrebbero avere la facoltà di abbandonare obiettivi ambientali e la valutazione della performance dovrebbe essere basata sugli indicatori di impatto.

14. APPROVAZIONE PARZIALE DEI PIANI: CAPACITÀ DELLA COMMISSIONE DI APPROVARE SCHEMI EFFICACI E RITARDARE QUELLI MANCHEVOLI

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 106, il meccanismo di approvazione parziale è attivato solo dagli Stati membri e non dalla Commissione, ovvero gli Stati membri possono ottenere l'approvazione dei pagamenti diretti e ritardare la spesa ambientale, ma la Commissione non può approvare schemi efficaci e ritardare quelli manchevoli.

Proposte

Al contrario, si propone che l'approvazione parziale ricada tra le competenze della Commissione, non degli Stati membri, e sia applicata alla qualità delle misure, in modo che gli schemi migliori possano essere approvati e sviluppati senza dover aspettare una decisione o integrazioni di altri.

15. DEFINIZIONE DI CIÒ CHE COSTITUISCE "IMPEGNI DI GESTIONE," CHE DOVREBBERO ESSERE COMPENSATI NELL'AMBITO DEL SECONDO PILASTRO

In merito all'articolo della proposta di Regolamento 65, si evidenzia come la definizione di AES viene estesa a coprire "altri impegni di gestione" generici. Ciò darebbe agli Stati membri un margine di manovra enorme per destinare i fondi ai beneficiari sulla base di pratiche agricole standard piuttosto che su specifici criteri di benefici per l'ambiente. Potrebbe persino diventare un modo per fornire un sostegno accoppiato non dichiarato ai settori nazionali (dato che lo Stato membro potrebbe pagare una "gestione specifica" di qualsiasi cosa, dagli allevamenti di suini ai campi di tabacco).

Proposte

Gli impegni di gestione dovrebbero essere limitati alle misure ambientali e climatiche che garantiscono gli obiettivi specifici corrispondenti.



16. CAPPING: L'IMPORTO MASSIMO DEI PAGAMENTI DIRETTI CHE UN BENEFICIARIO È (IN TEORIA) IN GRADO DI RICEVERE

In merito all'articolo 15 della proposta di Regolamento, si riconosce che l'intenzione è buona, ma rischia di essere una misura cosmetica più che di sostanza. Il livello di limitazione e degressività, e la sua definizione basata sul costo del lavoro, significa che probabilmente nulla cambierà nella distribuzione dei fondi con una ridotta quantità di grandi, ricchi e inquinanti beneficiari che ottengono gran parte dei soldi. (Vedi A. Matthews *"Perché il Capping sarà un miraggio"* su www.capreform.eu).

Proposte

Dal momento che la misura migliora lo status quo ma non affronta i difetti fondamentali del sistema si propone che, se è necessario mantenere un sostegno al reddito, questo debba essere sottoposto ad un test sul reddito: i pagamenti per l'amministrazione della terra dovrebbero essere effettivamente legati alla gestione della terra. Un semplice tetto di 30.000 euro, senza adattamento dei costi del lavoro, sarebbe sufficiente a fare effettivamente la differenza.



7 - LA PAC CHE VORREMMO

In considerazione delle analisi dei documenti sull'efficacia dell'attuale e passata programmazione della PAC e dei PSR italiani, la Coalizione #CambiamentoAgricoltura per la futura programmazione, in base anche alle proposte dei nuovi Regolamenti presentati dalla Commissione che saranno oggetto del negoziato con il Consiglio ed il Parlamento UE, propone:

- la revisione dei pagamenti diretti attraverso la definizione del “sostegno di base al reddito per la sostenibilità” con l'eliminazione delle quote come calcolo dei diritti storici ed una diversificazione territoriale che premi le aziende all'interno delle aree ad elevato valore naturale, affinché i pagamenti diretti rispondano ai principi di uguaglianza, sostenibilità e sostenibilità;
- siamo favorevoli al principio del capping, abbassando ulteriormente la soglia massima prevista dalla Commissione UE, siamo favorevoli alla degressività dei pagamenti ed alla convergenza interna;
- riteniamo che i pagamenti accoppiati debbano permanere solo per le colture che non presentano un elevato valore ambientale e non abbiano impatti sulla biodiversità e il clima a livello globale e locale, non solo teorico (no quindi ai pagamenti accoppiati per la zootecnia sopra un certo carico; sì al pagamento accoppiato solo per la zootecnia estensiva o che dimostri di potersi approvvigionare con produzioni proteiche nazionali o europee, no ai pagamenti accoppiati per le produzioni no-food che determinano impatti elevati sul suolo e la biodiversità);
- il “sostegno di base al reddito per la sostenibilità” del primo pilastro deve essere definito con delle quote derivanti dagli impegni ambientali e di sostenibilità sociale dell'azienda agricola e non solo in base alle superfici eleggibili. In particolare i pagamenti diretti dovrebbero essere determinati da una quota in base alla superficie e delle quote aggiuntive con percentuali d'incremento per le superfici coltivate secondo i principi dell'agricoltura biologica; le piccole aziende; la fornitura di servizi sociali essenziali per le aree rurali (agricoltura sociale riconosciuta); la SAU ricadente in rete Natura 2000 (eventualmente calibrata per tipologia di Habitat o sito); la superficie ad EFA che abbiano un reale valore ecologico (elementi costitutivi del paesaggio rurale e strutturali degli agroecosistemi);
- siamo favorevoli all'applicazione dei pagamenti basati sui risultati. In particolare riteniamo che occorra costruire un sistema di monitoraggio duplice: indicatori di risultato globale (es. percentuali di EFA su SAU) per singole aziende e altre più a scala di paesaggio per singoli stati o regioni o in caso di misure di cooperazione;
- ribadiamo l'importanza dei monitoraggi e della raccolta degli indicatori di efficacia, in particolare chiediamo che attraverso l'analisi della Rete Rurale Nazionale sui PSR vengano affrontate meglio e maggiormente sviluppate tematiche specifiche legate a rete Natura200, biodiversità, agroecologia ed agricoltura sociale;
- auspichiamo che i Piani strategici nazionali della PAC siano redatti su solide basi scientifiche con chiari riferimenti al mantenimento degli agro-ecosistemi e alla conservazione della biodiversità. A nostro avviso il Piano dovrà prevedere obiettivi e

indicazioni gestionali per macro tipologie di agroecosistemi, univoche a livello nazionale e declinati a livello regionale;

- auspichiamo che la redazione del Piano strategico nazionale della PAC avvenga attraverso un processo realmente condiviso con tutti i portatori di interesse in tempi e modalità coerenti con i principi della partecipazione attiva;

Per garantire che anche il II° Pilastro risulti più efficace nel raggiungere gli obiettivi ambientali (ma non solo) si propone di:

- definire delle Focus Area (FA) per lo Sviluppo Rurale nell'ambito del Piano strategico nazionale della PAC: FA nello Sviluppo Rurale più puntuali rispetto ad oggi a cui attribuire Misure univoche. Questo permetterebbe un migliore monitoraggio degli obiettivi sia in termini di risultati che economici (anche la Corte dei Conti lamenta il fatto che non è possibile verificare dal lato economico come vengano finanziate le differenti FA). Inoltre faciliterebbe l'omogeneizzazione delle Misure e delle operazioni non lasciandole all'interpretazione della singola Regione. A ciascuna FA si potrà poi attribuire una soglia minima di risorse che le Regioni dovranno destinare ad essa, per garantire la soglia minima del 30% delle risorse per le misure agro-climatico-ambientali;
- dedicare in particolare una FA all'implementazione delle Direttive Habitat e Uccelli e quindi alla gestione della rete Natura 2000, che tenga conto delle indicazioni presenti nei PAF (Prioritized Action Framework) per Natura 2000 definiti dalle Regioni;
- dare maggiore enfasi alle misure collettive facendo diventare gli accordi agro-ambientali sottoscritti dei veri Accordi di Programma pluri-misura, i cui finanziamenti siano destinati anche agli Enti gestori del territorio che progetteranno gli interventi in concerto con gli altri soggetti e che potranno pagare gli agricoltori per i servizi prestati. Questo, oltre a rendere interessante per gli agricoltori essere presenti all'interno di un sito della rete Natura 2000 o altra area naturale protetta, darebbe loro un ruolo chiaro di gestori di azioni per l'attuazione delle misure di conservazione, rendendoli artefici della gestione territoriale, garantendo per questo un giusto compenso. Inoltre ad un sistema così costituito si potrebbero applicare pagamenti basati sui risultati (nel senso di efficacia) difficilmente applicabili a scala di singola azienda. A questi Accordi di Programma potranno essere ricondotti anche processi di filiera come i distretti del biologico;
- garantire la coerenza tra PSR e Piano strategico nazionale della PAC, attraverso l'approvazione dei singoli PSR o un parere vincolante delle autorità nazionali che redigono il Piano strategico nazionale (non solo il Ministero dell'agricoltura, alimentazione, foreste e turismo ma anche il Ministero dell'Ambiente Tutela del Territorio e del Mare);
- si sottolinea l'importanza, a prescindere dalla futura architettura del II° Pilastro, di mettere in evidenza il problema del divieto dei pagamenti per i "lavori in economia", che rende poco appetibili per gli agricoltori molte delle misure agro-climatico-ambientali. Il problema dovrebbe essere sollevato a livello europeo con la Commissione UE valutando la possibilità di una specifica deroga alle norme sugli aiuti

di Stato per i lavori in economia realizzati per operazioni dirette alla conservazione della natura e realizzazione di infrastrutture verdi;

- si sottolinea inoltre che non può essere ritenuto valido per l'indennità Natura 2000 e altre compensazioni per vincoli ambientali il solo principio, fino ad oggi utilizzato e riproposto nel nuovo Regolamento, del pagamento in base alle perdite di utili o maggiori spese, ma deve essere concessa maggiore flessibilità per sperimentare forme innovative di pagamenti dei servizi ecosistemici, favorendo la loro sperimentazione all'interno dei PEI (Partenariati Europei per l'Innovazione).

7.1 - IL DECALOGO #CAMBIAMOAGRICOLTURA PER UNA VERA RIFORMA DELLA PAC POST 2020

Dopo la presentazione da parte della Commissione Europea delle proposte dei nuovi Regolamenti per la PAC post 2020, lo scorso 1° giugno, le Associazioni ambientaliste e dell'agricoltura biologica italiane della Coalizione #CambioAgricultura hanno presentato il 13 luglio 2018, in un convegno presso la Camera dei Deputati, un decalogo che riassume le richieste e le proposte a Governo italiano in vista del negoziato del "Trilogo" (Commissione, Consiglio e Parlamento UE) che dovrà arrivare alla co-decisione per l'approvazione della riforma della PAC post 2020:

1. La PAC del futuro deve innovare profondamente le proprie strategie verso un **nuovo modello agricolo basato sui principi dell'agroecologia** per assicurare che con i fondi pubblici siano premiate le aziende agricole più virtuose, che producono maggiori benefici per la società: cibo sano, tutela dell'ambiente e della biodiversità, manutenzione del territorio, salvaguardia del paesaggio, mantenimento della fertilità del suolo e mitigazione dei cambiamenti climatici. Per questo occorre inserire nel Regolamento UE, nell'ambito del negoziato del "Trilogo" un **riferimento più esplicito al ruolo della PAC come strumento finanziario per l'attuazione degli accordi internazionali**, dalla Strategia UE per la Biodiversità al rispetto degli impegni degli accordi di Parigi sul clima ed in generale per il contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs). **Inserire nel Regolamento UE una definizione più chiara di cosa significhi per gli Stati membri il principio "niente passi indietro" per gli impegni ambientali**, specificando i criteri che gli Stati membri dovranno adottare per la definizione degli obiettivi del Piano Strategico e per la **verifica e controllo effettivo da parte della Commissione**;
2. **Abolizione nel primo pilastro delle quote per l'attribuzione dei Pagamenti di Base**, per un vero superamento dell'impostazione storica dei pagamenti diretti, adottando nuovi criteri per il calcolo dei pagamenti a superficie che consideri anche, e soprattutto, la valenza della gestione e della custodia del territorio che le aziende agricole compiono e la creazione di opportunità di lavoro nelle aree rurali, disincentivando nel contempo il mantenimento dell'attuale modello di produzione agricola e zootecnica non più sostenibile.

3. Stabilire che le declinazioni della PAC negli Stati membri avvengano secondo **Piani strategici nazionali** che:

a) **definiscano a livello nazionale obiettivi ambientali e sociali specifici**, puntuali e monitorati, coerenti con gli obiettivi generali previsti dal Regolamento UE, **sulla base degli obiettivi contenuti nelle Strategie europea e nazionale per la biodiversità**, le Direttive UE habitat e uccelli ed i piani di gestione della rete Natura 2000 da esse derivanti, **con particolare riferimento ai contenuti e previsioni dei Prioritized Action Framework**, definiti in Italia livello regionale.

b) **indichino come obiettivo concreto, realistico e misurabile una percentuale minima (10%) di EFA costituite da elementi strutturali degli ecosistemi** (non colture produttive opzionali) che le aziende devono garantire nell'ambito della loro SAT (superficie agricola totale dell'azienda), così come è previsto attualmente in parte nel greening della PAC, premiando tramite i "regimi per il clima e l'ambiente" (eco-schemes) il progressivo aumento della quota percentuale di tali aree. L'obiettivo deve essere quello di mantenere e migliorare la struttura e funzionalità degli agroecosistemi in grado di assicurare la tutela di specie ed habitat, la resilienza e la produttività delle produzioni agricole; valorizzare gli elementi del paesaggio rurale (siepi, alberate, muretti a secco, ecc.) già presenti oggi nelle aziende agricole, riconoscendo agli agricoltori un sostegno finanziario per il loro mantenimento come pagamento dei servizi ecosistemici forniti;

c) **indichino con chiarezza la priorità delle misure collettive e di cooperazione per obiettivi ambientali di area vasta, per interventi legati al paesaggio rurale multiscala, per la realizzazione di reti ecologiche e per la creazione di distretti biologici**, sia all'interno degli eco-schemes del primo pilastro, sia per le misure agro-climatico-ambientali dello sviluppo rurale, attribuendo un ruolo di soggetti promotori e gestori agli Enti gestori dei siti rete Natura 2000 e altre aree naturali protette, garantendo una visione sistemica dei territori;

d) **definiscano specifici indicatori di risultato e di efficienza utili a determinare il reale raggiungimento degli obiettivi ambientali**, consentendo anche di valutare la loro reale efficacia. Creazione di una **rete di monitoraggio stabile e capillare**, coordinata a livello nazionale, con la collaborazione dell'ISPRA, soprattutto per la raccolta dei dati climatico-ambientali;

4. Destinare una **quota minima del 30% del budget del primo pilastro per i "Regimi per il clima e l'ambiente" (eco-schemes)**, come già previsto per le misure agro-climatico-ambientali nello Sviluppo Rurale, con un'attenta analisi della sostenibilità delle varie azioni, così da garantire la reale applicazione ed efficacia di questo nuovo strumento;

5. **Garanzia dei controlli sull'applicazione della nuova condizionalità** e definizione di sanzioni adeguate per scoraggiare il mancato rispetto dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali. Il controllo della condizionalità non deve essere uno strumento vessatorio nei confronti degli agricoltori ma assicurare con

efficienza ed efficacia il reale rispetto degli impegni ambientali previsti dalla condizionalità.

6. **Passaggio del sostegno al mantenimento dell'agricoltura biologica dal II° al I° pilastro**, inserendo questo obiettivo negli eco-schemes, lasciando invece **nello Sviluppo Rurale il sostegno alla conversione delle aziende**, garantendo complessivamente che **l'agricoltura biologica sia il modello di agricoltura maggiormente sostenuta ed incentivata economicamente dalla PAC**, riconoscendo così la sua maggiore sostenibilità ambientale e sociale;
7. Prevedere **l'obbligo di fissare un obiettivo al 2027 di SAU a conduzione biologica, da specificare a livello nazionale nei Piani strategici nazionali della PAC. Per l'Italia riteniamo adeguato il raggiungimento del 40% della SAU nazionale certificata in agricoltura biologica**, per un raddoppio delle superfici agricole rispetto all'obiettivo fissato per il 2020, definendo obiettivi annuali intermedi realistici. Questo obiettivo oltre a garantire il conseguimento di importanti risultati ambientali, primo fra tutti la riduzione della presenza di sostanze chimiche di sintesi negli ecosistemi derivanti dalle produzioni agricole, risponde anche alla richiesta dei cittadini-consumatori di cibo sano e di qualità, come dimostrano gli incrementi degli ultimi anni del consumo di prodotti biologici in Italia ed Europa.
8. **Passaggio dell'attuale Indennità Natura 2000 (Misura 12 dei PSR 2014-2020)**, ancora presente nel Regolamento proposto dalla Commissione all'Articolo 67 (Svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori), **dal II° al I° Pilastro** per tutte le aziende in rete Natura 2000 al fine di garantire a livello nazionale un adeguato riconoscimento del valore aggiunto dalla presenza delle aziende agricole nelle aree ad elevato valore naturale. Dovranno essere inoltre previste **all'interno degli eco-schemes e nello Sviluppo Rurale risorse specifiche per la realizzazione di operazioni volontarie per applicare le misure di conservazione non regolamentari previste per i siti Natura 2000**, che vanno oltre gli obblighi della condizionalità.
9. Prevedere **l'obiettivo generale della ristrutturazione delle filiere zootecniche europee**, definendo uno o più obiettivi specifici legati a questo tema **con particolare attenzione alla riduzione del loro impatto ambientale** anche attraverso la riduzione dell'intensità di allevamento e la differenziazione produttiva delle aziende zootecniche intensive. Attualmente le produzioni zootecniche e le coltivazioni delle materie prime per i mangimi sono la fonte principale di emissioni di gas climalteranti e di composti azotati, nonché alterano l'intera filiera con un eccesso di produzione agricola destinata esclusivamente all'alimentazione animale ed incentivano l'importazione di materie prime da paesi extra UE, con elevati impatti ambientali globali sugli ecosistemi più ricchi di biodiversità del pianeta.
10. **Escludere dal regime dei pagamenti accoppiati le produzioni agricole e zootecniche ad elevato impatto ambientale**. In particolare limitare nel comparto zootecnico questi pagamenti accoppiati alle sole produzioni estensive che favoriscono la conservazione di habitat e specie legate alle praterie secondarie.

In generale le Associazioni della Coalizione #CambiamentoAgricoltura chiedono che la forte sussidiarietà contenuta in questa riforma della PAC non diventi per le sfide ambientali e climatiche una fuga degli Stati membri dai loro impegni assunti a livello internazionale, con una sostanziale abdicazione di responsabilità da parte della Commissione Europea. Ma piuttosto **sia garantita una gestione della PAC post 2020 con un forte coordinamento centrale ed un'assunzione di responsabilità ed impegni concreti dei singoli Stati.**

Si auspica infine **sia garantita la partecipazione di tutti i soggetti interessati**, in particolare le Associazioni ambientaliste, dell'agricoltura biologica e per la difesa della salute dei cittadini, **nella definizione del Piano strategico nazionale della PAC per il nostro paese**, evitando modalità di lavoro finalizzate solo ad una partecipazione formale e non sostanziale.



8 - I PROSSIMI PASSI DELLA RIFORMA

Dopo la presentazione delle proposte dei nuovi Regolamenti per la futura PAC post 2020 da parte della Commissione UE si è aperto il negoziato con il Consiglio ed il Parlamento UE che dovrà portare alla co-decisione finale da parte del “Trilogo” della riforma.

Le elezioni europee del 2019, calendarizzate per il mese di maggio, rendono necessaria una approvazione della riforma entro aprile 2019 per evitare di dover rinviare tutto alla successiva Legislatura europea, con tempi difficilmente prevedibili. Il rischio di non garantire la continuità della PAC dopo il termine dell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 sarebbe molto elevato, con gravi danni in particolare per le imprese agricole.

La Commissione ha per questo già definito una tabella di marcia serrata per i tempi del negoziato del “Trilogo” (**Figura 10**), all'interno della quale si auspica vi siano opportuni momenti di confronto con tutti gli attori sociali ed economici, comprese le ONG ambientaliste, interessati agli esiti di questa nuova riforma della PAC.



Figura 10: Cronoprogramma del negoziato per la riforma della PAC post 2020

La Coalizione #CambiamoAgricoltura continuerà a svolgere una azione di monitoraggio del negoziato del “Trilogo” pronta ad intervenire con proposte ed osservazioni, stimolando il confronto con tutti i soggetti istituzionali responsabili delle decisioni e gli altri attori sociali interessati alla riforma della PAC (in particolare le Associazioni degli agricoltori), pronti a mobilitare i cittadini con azioni di lobby per fermare eventuali derive pericolose che potrebbero peggiorare le proposte della Commissione, invece di migliorarle nelle loro parti più problematiche che abbiamo evidenziato in questo rapporto.

L'obiettivo successivo all'approvazione definitiva dei nuovi Regolamenti della PAC post 2020 sarà la redazione del Piano strategico nazionale della PAC per l'Italia che coinvolga con tempi e modalità adeguate tutti i soggetti interessati, con particolare riferimento alle Autorità ambientali nazionali e regionali, le ONG ambientaliste e le Associazioni dell'agricoltura biologica e biodinamica. Abbiamo voluto per questo anticipare in questo rapporto alcune nostre indicazioni sia sui contenuti ed impostazione del Piano strategico nazionale per la PAC ma anche auspicare da parte del Ministero competente un metodo di lavoro partecipativo ed inclusivo.



Con il contributo di:

