

Ricerca per la commissione AGRI — Il Green Deal e la PAC: implicazioni politiche per adeguare le pratiche agricole e conservare le risorse naturali dell'Unione

RISULTATI PRINCIPALI

- L'agricoltura e le pratiche alimentari dell'UE non sono sulla buona strada rispetto all'ambizione, agli obiettivi e ai traguardi quantitativi fissati dal Green Deal in materia di clima, ambiente, nutrizione e salute in tale settore.
- Per invertire queste tendenze negative, è urgente rafforzare in modo significativo molte disposizioni tecniche della PAC, segnatamente quelle relative ai requisiti di condizionalità e le misure del regime ecologico, nonché le disposizioni volte a migliorare la governance della PAC, anche rendendo giuridicamente vincolante il conseguimento degli obiettivi e migliorandone l'attuazione, la comunicazione e il monitoraggio.
- È inoltre essenziale integrare i regolamenti della PAC con una politica alimentare globale e coerente che comprenda interventi incentrati sui regimi alimentari.



Il Green Deal dell'Unione europea, in particolare la strategia "Dal produttore al consumatore", la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e la sua componente climatica, potrebbero incidere in modo sostanziale sull'agricoltura e sull'alimentazione europee. I suoi obiettivi si traducono in traguardi quantitativi relativi al clima, all'ambiente e alla salute in agricoltura.

Il presente documento rappresenta la sintesi dello studio sul tema "Il Green Deal e la PAC: implicazioni politiche per adeguare le pratiche agricole e conservare le risorse naturali dell'Unione (IP/B/AGRI/IC/2020-036). Lo studio completo, disponibile in inglese, può essere scaricato al seguente indirizzo: <https://bit.ly/35HmZJg>

L'agricoltura dell'UE non è sulla buona strada per conseguire gli obiettivi del Green Deal

Le tendenze attuali mostrano che conseguire gli obiettivi del Green Deal in materia di agricoltura non sarà un compito facile. Il livello delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea provenienti dall'agricoltura è diminuito fino agli anni 2010 ed è rimasto stabile da allora. Sono ora necessari cambiamenti significativi nelle pratiche e nei sistemi agronomici per ottenere ulteriori riduzioni sostanziali, tra cui una riduzione dell'uso della concimazione azotata e del numero di animali allevati. L'erosione della biodiversità è dovuta a sistemi agricoli e paesaggi rurali sempre più specializzati e semplificati, che ricorrono ad appezzamenti di terreno più ampi e all'applicazione diffusa di sostanze chimiche. La degradazione del suolo e i flussi di nutrienti, segnatamente l'azoto, nell'acqua e nell'atmosfera hanno raggiunto livelli allarmanti. Con la possibile eccezione del fosforo e degli antibiotici, le tendenze passate mostrano che sarà estremamente difficile raggiungere gli obiettivi climatici e ambientali del Green Deal senza una sostanziale flessione della Politica Agricola Comune (PAC). Inoltre, gran parte della popolazione europea non si attiene alle raccomandazioni alimentari coerenti con gli obiettivi nutrizionali e sanitari del Green Deal. Occorrono politiche molto più ambiziose in questo settore. Inoltre, anche i cambiamenti nei regimi alimentari potrebbero contribuire alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

È necessario un insieme di politiche per l'intera filiera alimentare

Per conseguire gli obiettivi del Green Deal occorre attuare tre serie di azioni coordinate.

In primo luogo, è imperativo ridurre tutte le attuali inefficienze che comportano un uso eccessivo di acqua, fertilizzanti, pesticidi e antibiotici. Le innovazioni e gli incentivi in questo settore gioverebbero sia all'ambiente che ai redditi agricoli.

Una seconda serie di azioni tecniche e politiche deve favorire la riprogettazione dei sistemi agronomici, in modo da basarsi maggiormente sui cicli biologici e meno sui prodotti chimici esterni. Tali sistemi agroecologici potrebbero ridurre in modo significativo l'impronta dell'agricoltura. Potrebbero tuttavia avere ripercussioni negative sui redditi dei produttori agricoli, la cui portata dipenderà dalla disponibilità dei consumatori a pagare per prodotti di qualità superiore. Inoltre, le emissioni di gas a effetto serra sarebbero ridotte se calcolate per unità di superficie ma non, nella maggior parte dei casi, per unità di prodotto. La riprogettazione dei sistemi agronomici richiede il sostegno pubblico e politiche assertive per creare i giusti incentivi per i produttori.

Una terza serie di azioni dovrebbe mirare a modificare i modelli alimentari per motivi di salute, climatici e ambientali. Il costo più elevato di regimi alimentari meno calorici e più equilibrati rappresenta un potenziale ostacolo al cambiamento, soprattutto per le famiglie a basso reddito. Le industrie alimentari e i commercianti devono pertanto agevolare la transizione verso modelli alimentari più auspicabili, attraverso una riformulazione dei prodotti, una commercializzazione responsabile e limitazioni della pubblicità. Sono necessarie politiche pubbliche che sensibilizzino

maggiormente i consumatori sugli impatti sanitari, climatici e ambientali delle scelte alimentari, nonché una modulazione dei prezzi al consumo, affinché i consumatori possano adottare regimi alimentari più sani e con una maggiore componente vegetale.

La PAC in questo contesto

Per rendere la PAC post-2020 compatibile con gli obiettivi del Green Deal sono necessarie modifiche sostanziali alle proposte avanzate dalla Commissione nel giugno 2018 riguardo a tale politica. Tra le disposizioni cruciali figurano i requisiti di condizionalità, nonché i traguardi, gli strumenti e i bilanci sia dei regimi ecologici del primo pilastro sia degli interventi in materia di clima e ambiente del secondo pilastro.

In primo luogo, è essenziale applicare più efficacemente il principio "chi inquina paga" su cui si basa la condizionalità, per giustificare meglio la rafforzata applicazione del principio di "chi fa riceve", che pone l'accento sia sui regimi ecologici che sulle misure climatiche e ambientali. In secondo luogo, le misure dei regimi ecologici del primo pilastro che sono interamente finanziate dal bilancio europeo devono rivolgersi ai beni pubblici globali, vale a dire la mitigazione dei cambiamenti climatici, la conservazione e il ripristino della biodiversità nonché il benessere degli animali. In terzo luogo, i regimi ecologici devono essere integrati da misure del secondo pilastro incentrate sui beni pubblici locali, segnatamente la quantità e la qualità dell'acqua, la fertilità del terreno e la diversità dei paesaggi.

Gli attuali criteri di condizionalità non dovrebbero essere indeboliti e si deve porre fine alle deroghe al fine di aumentare l'efficacia ambientale della PAC e colmare le lacune. Le disposizioni relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) destinate a sostituire i criteri di "inverdimento" dell'attuale PAC devono riflettere almeno lo stesso livello di ambizione climatica e ambientale e dovrebbero essere progressivamente aumentate nel corso del tempo. Sia la BCAA 2 sulla protezione di paludi e torbiere sia la BCAA 9 relativa a elementi del paesaggio a elevata biodiversità devono essere rese più vincolanti. Dovrebbero essere introdotte nuove BCAA per sensibilizzare maggiormente i produttori agricoli in merito al flusso di nutrienti, molecole ed emissioni di gas a effetto serra da essi prodotti e per fornire un indice di riferimento per i pagamenti nell'ambito delle misure associate al regime ecologico. Tali pagamenti compenserebbero gli agricoltori per gli sforzi che vanno al di là dei requisiti di condizionalità e aumenterebbero proporzionalmente ai loro sforzi e ai benefici di tipo non commerciale. A tal fine, dovrebbero essere introdotti due nuovi bilanci separati nell'ambito del primo pilastro, destinando il 15 % della spesa alle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici e il 15 % alle misure a favore della biodiversità. Inoltre, il 35 % della spesa del secondo pilastro dovrebbe concentrarsi sugli interventi ambientali.

Segnaliamo alcune questioni irrisolte per rendere i piani strategici nazionali della PAC più coerenti con la tabella di marcia del Green Deal. Le principali questioni relative agli obiettivi del Green Deal sono le seguenti: in primo luogo, occorre chiarire il loro status giuridico; in secondo luogo, le modalità di calcolo non sono sufficientemente dettagliate e dovrebbero essere definite con maggiore precisione; in terzo luogo, i metodi utilizzati per definire i corrispondenti obiettivi nazionali non sono noti. Riguardano anche la PAC. Gli indicatori di performance attualmente proposti non consentono di monitorare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi. Più in generale, la PAC non consente di applicare, comunicare e monitorare in misura sufficiente i progressi compiuti, né impone un piano d'azione correttivo efficace se non si verificano progressi.

Sfide

È essenziale condurre accurate valutazioni d'impatto di qualsiasi opzione politica per individuare possibili compromessi tra i diversi obiettivi climatici e ambientali. La questione fondiaria richiede particolare attenzione: la deintensificazione delle pratiche e dei sistemi agronomici implicitamente inclusi nel Green Deal potrebbe richiedere un aumento dei terreni agricoli, sia nell'UE che altrove, con possibili conseguenze ecologiche negative ("fuoriuscite di inquinamento"). Un secondo possibile compromesso riguarda gli impatti ecologici ed economici. Lo studio fornisce alcuni ordini di grandezza sulle conseguenze economiche complessive, ma sono necessarie analisi più dettagliate per tenere conto del feedback del mercato attraverso le variazioni dei prezzi. Se resi vincolanti, diversi obiettivi del Green Deal potrebbero avere un impatto significativo sui redditi agricoli. I consumatori potrebbero anche risentire dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari. Tuttavia, molto dipenderà dalla politica commerciale e dai cambiamenti nei modelli alimentari.

Le questioni relative al clima e alla biodiversità non sono sufficientemente trattate dalle revisioni normative adottate dal Consiglio dei ministri dell'Agricoltura il 21 ottobre 2020 o dal Parlamento europeo il 23 ottobre 2020. In effetti, le questioni nutrizionali sono a malapena trattate. Rendere l'agricoltura dell'UE coerente con l'ambizione del Green Deal è possibile, ma richiederebbe una politica dell'intera catena alimentare che comprenda strumenti più rigorosi dal punto di vista dell'offerta e profondi cambiamenti nei modelli alimentari. In altre parole, la dimensione climatica e ambientale della PAC deve essere rafforzata e la PAC stessa deve essere estesa come parte di una politica alimentare più mirata e completa.

Ulteriori informazioni

La presente sintesi è disponibile nelle seguenti lingue: francese, inglese, italiano, spagnolo e tedesco. Lo studio, disponibile in inglese, e le sintesi possono essere scaricati al seguente indirizzo: <https://bit.ly/35HmZJg>

Ulteriori informazioni sulla ricerca effettuata dal Dipartimento tematico per la commissione AGRI sono reperibili all'indirizzo: <https://research4committees.blog/agri/>



Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore: le opinioni espresse nel presente documento sono di esclusiva responsabilità degli autori e non rappresentano necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2020

© L'immagine a pagina 1 è stata concessa in licenza da Adobe Stock

Responsabile dello studio: Albert MASSOT Assistente redazionale: Catherine MORVAN

Contatto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.html>