



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in
Management della Sostenibilità ed Economia Circolare

**MITIGAZIONE E ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO
CLIMATICO IN AGRICOLTURA.
IL CONTRIBUTO DELLA RIFORMA DELLA PAC 2023-2027.**

MITIGATION AND ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE IN
AGRICULTURE.

THE CONTRIBUTION OF THE CAP 2023-2027 REFORM.

Relatore: Chiar.mo
Prof. Esposti Roberto

Tesi di Laurea di:
Piluso Alessandro

Anno Accademico 2022 – 2023

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
1. LE POLITICHE DI MITIGAZIONE E ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO ALL'INTERNO DELLA PAC 2023-2027.	7
1.1 Cambiamenti climatici, politiche di mitigazione e adattamento.	7
1.2 Il ruolo dell'agricoltura nella mitigazione e nell'adattamento al cambiamento climatico.....	14
1.3 Mitigazione e adattamento al cambiamento climatico nella storia della PAC.	22
<i>1.3.1 La prima PAC.</i>	<i>23</i>
<i>1.3.2 L'affronto delle problematiche ambientali nella PAC.</i>	<i>28</i>
<i>1.3.3 La PAC dopo gli anni 2000.</i>	<i>32</i>
2. IL RAFFORZAMENTO DELL'IMPEGNO DELLA PAC 2023-2027 NELLA MITIGAZIONE E NELL'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO.	38
2.1 La riforma della PAC 2014-2020.....	38
<i>2.1.1 Il primo pilastro.</i>	<i>39</i>
<i>2.1.2 Il secondo pilastro.</i>	<i>40</i>
2.2. Le indicazioni del Green Deal europeo per la nuova riforma della PAC.	45
<i>2.2.1 Dal produttore al consumatore.....</i>	<i>47</i>
<i>2.2.2 Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.....</i>	<i>52</i>
2.3 La riforma della PAC 2023-2027.....	56

2.3.1 <i>Il primo pilastro</i>	58
2.3.2 <i>Il secondo pilastro</i>	62
2.4 Il confronto tra le riforme della PAC 2014-2020 e 2023-2027	63
2.4.1 <i>Confronto tra le misure</i>	64
2.4.2 <i>La novità del New Delivery Model</i>	71
2.5 La coerenza tra la PAC e il Green Deal	74
2.5.1 <i>Gli obiettivi della PAC e del Green Deal Europeo</i>	75
2.5.2 <i>I trade-off tra gli obiettivi</i>	78
2.5.3 <i>Il New Delivery Model come strategia basata sugli obiettivi</i>	82
3. L'ALLOCAZIONE DEI FONDI ALL'INTENRO DELLA PAC 2023-2027.	84
3.1 I finanziamenti tra il primo e il secondo pilastro della PAC	84
3.1.1 <i>Confronto dell'allocazione dei fondi tra la riforma 2014-2020 e la riforma 2023-2027</i>	85
3.1.2 <i>Confronto dell'allocazione dei fondi tra il primo e il secondo pilastro</i>	90
3.2 L'allocazione dei fondi tra gli Stati Membri	94
3.2.1 <i>L'allocazione dei fondi degli Stati Membri nel primo pilastro</i>	97
3.2.2 <i>L'allocazione dei fondi degli Stati Membri nel secondo pilastro</i>	99
CONCLUSIONE	105
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUZIONE

Affrontare il cambiamento climatico rappresenta una delle sfide più difficili che le generazioni presenti e future si troveranno ad affrontare da qui ai prossimi anni. Le decisioni nell'ambito politico in merito alla sfida comportano il presentarsi di una serie di problematiche complesse che richiedono soluzioni complesse. Le scelte coinvolgono tutti i settori, tra questi l'agricoltura, la quale presenta un rapporto complesso con il cambiamento climatico. Essa da una parte ne è una soluzione, dall'altra ne è la causa. Affrontare il cambiamento climatico attraverso l'agricoltura significa implementare misure di mitigazione e adattamento, al fine di aumentare la sua capacità di stoccaggio dei gas ad effetto serra, di ridurre la presenza degli stessi in atmosfera e al fine di aumentare la sua resilienza agli effetti del fenomeno. L'Europa da molto tempo affronta il problema con grande impegno e nel settore agricolo riconosce un ruolo importante per raggiungere obiettivi importanti, come quelli legati al Green Deal. Per farlo è necessario l'intervento attraverso la Politica Agricola Comune, politica settoriale di più rilevanza nell'Unione Europea che opera nel settore agricolo. La sua storia gode di radici massicce che sono intersecate all'interno della storia dell'Unione. Proprio per questo motivo spesso si ricade in situazioni di incoerenza tra gli obiettivi perseguiti dal Green Deal e dalla PAC.

Il contributo che la PAC darà in merito alla risoluzione delle problematiche ambientali determinerà i risultati che l'Unione Europea raggiungerà in termini di performance ambientale. L'impegno ambientale è stato sempre più marcato all'interno delle varie riforme, fino ad arrivare all'attuale PAC 2023-2027, che si trova a dover soddisfare le aspettative create. Comprendere quanto sia effettivamente aumentato l'impegno ambientale, rispetto alla precedente riforma 2014-2020, è necessario per poter esprimere un giudizio su quali saranno gli scenari futuri.

La valutazione deve essere affrontata attraverso un confronto delle strutture delle ultime due riforme e dall'effettivo rafforzamento indicato dal Green Deal europeo. Inoltre, è opportuno comprendere come il rafforzamento sia stato evidenziato attraverso l'allocazione dei fondi della PAC verso pratiche più friendly nei confronti dell'ambiente.

L'obiettivo di questo lavoro è, quindi, quello di comprendere se nella riforma della PAC 2023-2027 esistono i presupposti per poter raggiungere le aspettative. Comprendere il suo contributo sarà necessario per indirizzare la politica verso la giusta strada da seguire, le scelte che verranno effettuate nel presente condizioneranno i risultati in merito alla mitigazione e all'adattamento del cambiamento climatico in agricoltura, segnandone il futuro del settore e del pianeta.

1. LE POLITICHE DI MITIGAZIONE E ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO ALL'INTERNO DELLA PAC 2023-2027.

1.1 Cambiamenti climatici, politiche di mitigazione e adattamento.

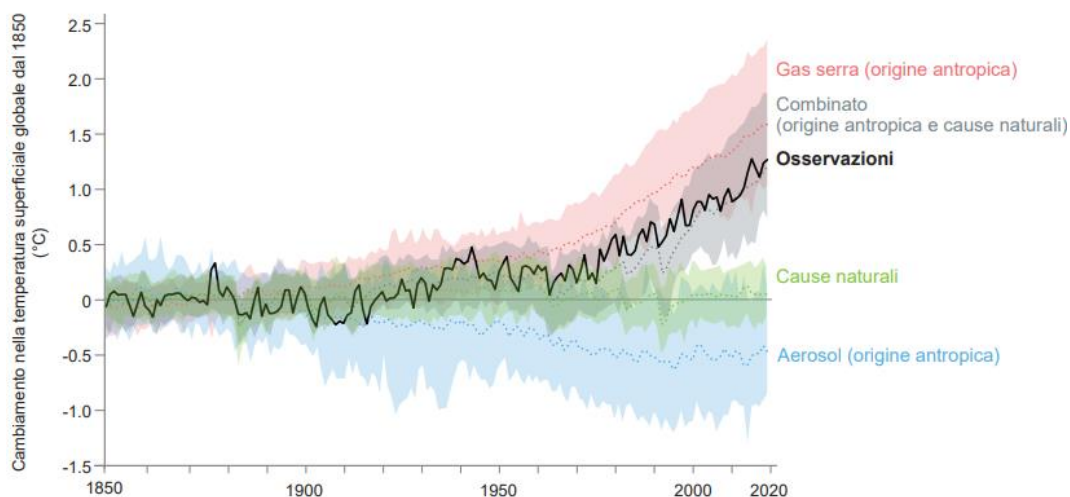
Con il termine cambiamento climatico si intende la variazione della temperatura media terrestre registrata in un intervallo di tempo di lungo periodo. Negli ultimi anni, il tema ha assunto sempre più rilevanza, per via dei suoi effetti sempre più intensi ed evidenti.

Il clima terrestre sta attraversando un periodo interglaciale¹, il che significa che l'aumento della temperatura rappresenta un fenomeno normalissimo. Tuttavia, come confermano gli studi di paleoclimatologia² essa è sempre aumentata, con un incremento che può essere considerato stabile, ma nell'ultimo secolo sono state registrate variazioni anomale pari a + 1,5° C rispetto al periodo preindustriale, non in linea con l'andamento previsto dai modelli climatici.

¹ Periodo compreso tra due glaciazioni, caratterizzato da clima mite e asciutto.

² La paleoclimatologia è una scienza che studia le variazioni della temperatura media terrestre nelle epoche passate.

Figura 1.1 - *Aumento della temperatura media globale dal 1850 al 2020.*



Fonte: IPCC, 2021.

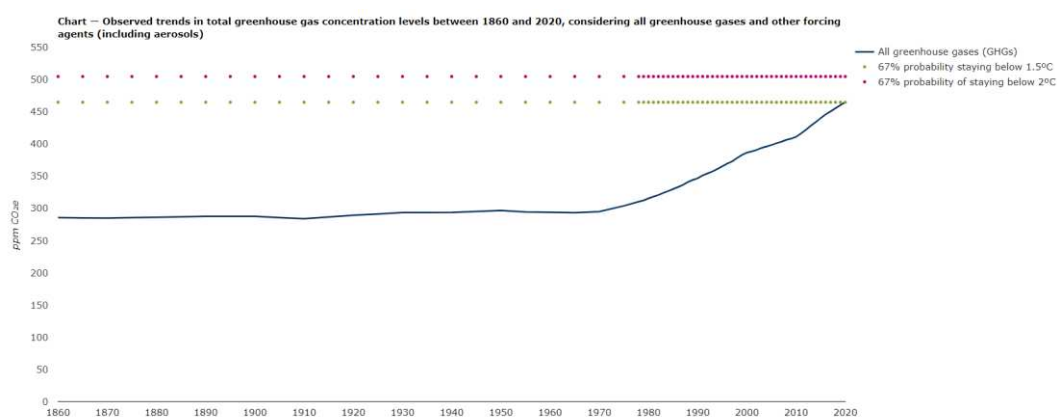
Come è possibile osservare dal grafico, il trend dell'aumento della temperatura è in linea con simulazioni che prevedono l'influenza dell'attività antropica sulla temperatura media globale. Non essendosi verificati fenomeni naturali estremi, come eruzioni vulcaniche, i modelli climatici confermano che le esse sono imputabili all'attività antropica. (IPCC, 2021) Per attività antropica si intendono tutte quelle attività svolte dall'uomo, che sono responsabili dell'aumento della presenza di gas ad effetto serra in atmosfera (GHG).

I GHG³ hanno una funzione importante, essi trattengono il calore all'interno dell'atmosfera evitandone la dispersione al di fuori del sistema terrestre. Questa

³ I gas ad effetto serra saranno indicati con il seguente termine, dall'inglese Green House Gas.

funzione prende il nome di effetto serra, che al contrario dell'accezione negativa costruitasi negli ultimi anni attorno al termine, è fondamentale per il mantenimento delle giuste condizioni climatiche sul pianeta.

Figura 1.2 – Osservazione dei livelli di presenza di GHG (in ppm) in atmosfera, dal 1860 al 2020.⁴



Fonte: EEA, 2023

Come è possibile osservare dal grafico, la tendenza della presenza di GHG in atmosfera ha subito un aumento significativo nel periodo in concomitanza con quello dello sviluppo industriale.

L'attività antropica con l'aumento delle emissioni ha alterato l'equilibrio che caratterizza questo fenomeno, causando il cambiamento climatico. Eventi meteorologici estremi hanno iniziato a manifestarsi sempre più frequentemente del

⁴ La linea evidenziata in blu indica la tendenza della presenza dei GHG in atmosfera in ppm (parti per milione). Le linee tratteggiate indicano la simulazione dell'aumento della temperatura media globale sulla base della previsione della presenza dei GHG in atmosfera.

solito come, ad esempio la siccità, con un aumento della probabilità di 2 volte rispetto alla media, e le precipitazioni intense, con un aumento di probabilità di frequenza di 1,5 volte rispetto alla media, aumentando di conseguenza la probabilità di incendi boschivi e di alluvioni. (IPCC; 2021)

La prima evidenza della concentrazione eccessiva di CO₂⁵ in atmosfera rispetto alla norma, risale agli anni 60 ed è stata registrata dal chimico Dave Keeling⁶. Da allora, la problematica ha acquisito sempre più rilevanza in ambito accademico, dando il via agli studi sulla ricerca di una correlazione tra cambiamento climatico e attività antropica, fino ad arrivare alle conclusioni di oggi. (UC San Diego, 2023).

Gli studi hanno poi coinvolto altri campi, come la disciplina economica. La costruzione dei primi modelli macroeconomici in grado di prevedere gli effetti dei cambiamenti climatici sull'economia globale, risalgono agli anni 70 e sono merito di William D. Nordhaus, creatore appunto dei DICE model, che nel 2018 gli valgono la vincita del premio Nobel per l'economia.

Negli anni a seguire, i risultati in quest'ambito, hanno portato a diverse conclusioni. Da esse si deduce che i cambiamenti climatici porteranno, e in parte lo stanno già facendo, ad una modifica dell'economia globale, stimando un aumento delle

⁵ Formula chimica per indicare il diossido di carbonio, composto da una molecola di carbonio e due di ossigeno. Rappresenta uno dei maggiori gas ad effetto serra responsabili dei cambiamenti climatici.

⁶ È stato un ricercatore statunitense nel campo della geochimica e della climatologia.

diseguaglianze economiche nel 2100 e una diminuzione dei redditi del 23%. (Burke et al, 2015)

Le previsioni dei danni dei cambiamenti climatici hanno man mano attirato anche l'attenzione da parte dei governi, che proprio a ridosso di quegli anni si riuniscono per la dichiarazione di Stoccolma del 1972. Essa rappresenta la prima apertura di dialogo dei governi delle Nazioni Unite⁷ in merito agli effetti dello sviluppo economico sull'ambiente. (United Nations, 2023)

L'obiettivo era quello di dare un segnale di risposta alle preoccupazioni sorte in quegli anni, tuttavia, il tentativo si rivelò nullo da un punto di vista pratico deludendo le aspettative.

Negli anni a seguire l'impegno diventò man mano più significativo. Nel 1972 viene pubblicato lo studio "The Limit to Growth" dal Club di Roma⁸, con l'obiettivo di ipotizzare uno scenario futuro, considerevole della scarsità di risorse e delle problematiche che si sarebbero affrontate negli anni a seguire. In seguito alle conclusioni dello studio, le Nazioni Unite cercarono di dare la prima definizione di sviluppo sostenibile nel rapporto di Brundtland⁹ del 1987: "Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i

⁷ *Organizzazione intergovernativa a carattere mondiale che coinvolge 193 Stati.*

⁸ *Associazione non governativa composta da un gruppo di esperti di diverse discipline.*

⁹ *Documento contenente la prima definizione di sviluppo sostenibile, pubblicato nel 1987 dalla commissione mondiale sull'ambiente.*

propri.”. Un grandissimo passo in avanti, perché su questa definizione si sono poi basati gli obiettivi di tutte le iniziative prese da parte dei governi nel corso degli anni a seguire.

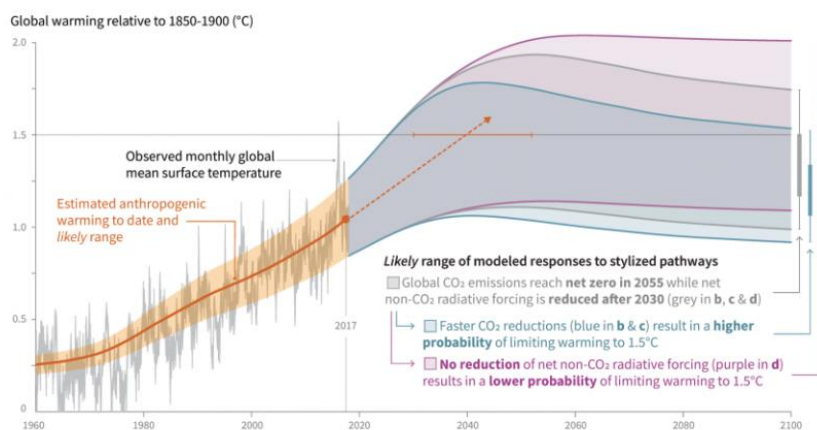
Il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile viene oggi rappresentato dall’Agenda 2030, un programma d’azione che prevede il raggiungimento di 17 obiettivi entro il 2030, basati sulla prosperità, sulle persone e sul pianeta. (United Nations, 2023)

L’Unione Europea¹⁰, ad oggi, rappresenta il continente con il maggiore impegno e attenzione sulla lotta ai cambiamenti climatici e il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile. Tra i vari piani d’azione attuati negli ultimi anni, è importante sottolineare quello del Green Deal Europeo, con il quale l’Europa intende ridurre del 55% le sue emissioni, diventando così il primo continente a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. (Commissione europea, 2021)

Un obiettivo ambizioso, che introduce una serie di azioni e strategie considerevoli della complessa situazione da affrontare. Infatti, la singola riduzione dell’emissioni non porterebbe ad una risoluzione completa dei problemi legati al cambiamento climatico. L’effetto che i GHG causano al clima non si interrompe immediatamente, ridurre a zero le emissioni da subito sicuramente porterebbe a molteplici benefici, ma gli effetti continueranno a manifestarsi almeno fino al 2050 (IPCC; 2021).

¹⁰ *Unione politica ed economica sovranazionale che comprende 27 paesi appartenenti al continente europeo.*

Figura 1.3 - Previsione del trend della temperatura media globale sulla base della presenza di GHG in atmosfera, dal 1960 al 2100.¹¹



Fonte: IPCC, 2018

Come è possibile osservare dal grafico, seppure si riuscisse a ridurre drasticamente e in poco tempo le emissioni di CO₂, comunque si andrebbe incontro ad un aumento della temperatura tra 1° e 1,5 ° C.

Diventa, quindi, necessario introdurre i concetti di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico per la comprensione dell'affronto al problema.

La mitigazione al cambiamento climatico consiste in tutte quelle azioni il cui scopo è ridurre gli effetti del cambiamento climatico; quindi, comprende la riduzione delle

¹¹ L'area nel grafico evidenziata in grigio indica il trend della temperatura media globale nel caso si riuscissero a raggiungere le emissioni nette zero entro il 2055. L'area evidenziata blu indica il trend nel caso si riuscisse a ridurre da subito e velocemente l'eccessiva presenza di CO₂ in atmosfera. L'area evidenziata in viola indica il trend nel caso in cui non si riducesse la presenza di CO₂ in atmosfera.

emissioni di GHG e l'aumento della capacità di stoccaggio dei serbatoi naturali di assorbirli. (EEA, 2023)

L'adattamento al cambiamento climatico consiste, invece, in tutte quelle azioni il cui scopo è ridurre i danni derivanti dagli effetti dei cambiamenti climatici; quindi, lo scopo è quello di trovare la giusta situazione di adeguamento, in previsione di quelli che potrebbero essere gli effetti dei cambiamenti climatici. (EEA, 2023)

L'implementazione di queste misure sarà necessaria per affrontare il futuro, ma essa passa attraverso la determinazione di politiche in cui devono essere valutati aspetti molto complessi. Normalmente si tende a considerare il giusto percorso da attuare determinandolo in base ai costi, ma i fattori da considerare sono molti di più. Entrano in gioco valutazioni politiche, economiche, sociali e istituzionali. (IPCC, 2022)

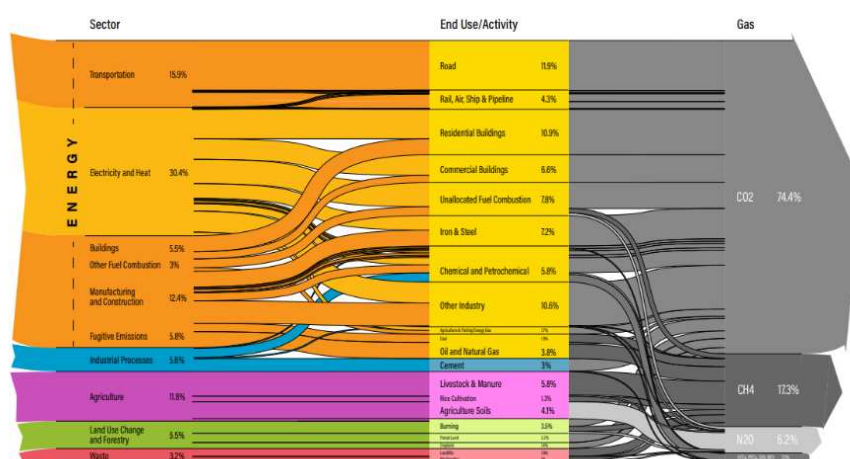
I cambiamenti climatici sono un fenomeno molto complesso che richiede soluzioni complesse. Sin da quando se ne hanno avute le evidenze essi rappresentano per l'uomo una grande sfida, i loro effetti suscitano l'interesse di diverse discipline perché si ripercuotono su ambiente, società ed economia. (Roberto Battiston, 2020)

1.2 Il ruolo dell'agricoltura nella mitigazione e nell'adattamento al cambiamento climatico.

Gli effetti del cambiamento climatico colpiscono anche l'economia, mettendo in pericolo il futuro di diversi settori, che allo stesso tempo ne rappresentano la causa. È importante concentrarsi, per quello che è lo scopo di questo lavoro, sul settore

dell'agricoltura. Il suo legame con i cambiamenti climatici è caratterizzato da un'enorme complessità e contrasto, da una parte l'agricoltura subisce per prima gli effetti del fenomeno, dall'altra, rappresenta una di quelle attività antropiche che sono all'origine del problema.

Figura 1.4 - Rappresentazione grafica dei settori responsabili delle emissioni di GHG.¹²



Fonte: World Resources Institute, 2022.

Come è possibile osservare dal grafico, l'agricoltura non è il settore maggiormente responsabile delle emissioni totali di GHG, infatti, essa ricopre circa l'11%. Tuttavia, contribuisce in maniera maggiore nell'emissione di CH4 e di N2O.

¹² Nella seguente figura vengono illustrati i settori responsabili delle emissioni di GHG e in che percentuale essi contribuiscono. L'area evidenziata in viola, rappresenta il settore dell'agricoltura le cui maggiori attività, responsabili delle sue emissioni, sono: la gestione del suolo, l'allevamento di bestiame e la coltivazione di riso.

Le principali attività agricole, causa delle emissioni, sono legate al processo di digestione dei ruminanti, per quanto riguarda le emissioni di metano (CH₄), e ai processi di trasformazione microbica dei fertilizzanti azotati, per quanto riguarda le emissioni di protossido d'azoto (N₂O). Altre emissioni, come quelle di CO₂, sono attribuibili all'agricoltura per via della perdita di biodiversità dei terreni, causata da attività agricole intensive e lavorazioni del terreno non rispettose dell'ambiente, o per via della produzione di fertilizzanti (IPCC, 2021).

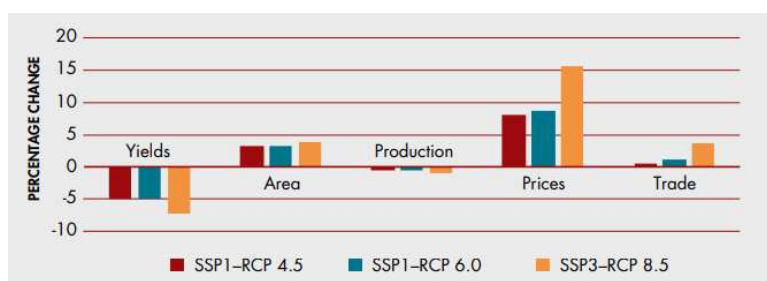
Come emerge dal rapporto sul cambiamento climatico e territorio dell'IPCC¹³, agricoltura, selvicoltura¹⁴ e attività legate all'utilizzo del suolo sono responsabili del 13% dell'emissioni del biossido di carbonio, del 44% delle emissioni di metano e dell'81% delle emissioni di protossido d'azoto, legate all'attività antropica. L'agricoltura è responsabile di un quarto delle emissioni totali globali (IPCC, 2022) e del 10,55% delle emissioni totali europee (EEA, 2023).

Per via dell'effetto serra, la maggiore presenza di questi GHG porta ad un aumento delle temperature e del verificarsi di eventi estremi che hanno ripercussioni sulla produttività agricola.

¹³ Fondata nel 1988 dall'Organizzazione meteorologica mondiale e dal Programma delle Nazioni Unite, è un ente intergovernativo che si occupa di studiare il fenomeno dei cambiamenti climatici.

¹⁴ Ramo delle scienze forestali che si occupa della gestione e conservazione dei terreni boschivi.

Figura 1.5 - Gli effetti del cambiamento climatico sull'agricoltura.¹⁵



Fonte: FAO, 2016.

Come è possibile osservare dal grafico nel 2050, rispetto ad uno scenario senza cambiamenti climatici, i raccolti medi globali avranno una variazione tra il - 5% e il - 7%, la produzione non subirà variazioni significative, a preoccupare maggiormente saranno le variazioni dei prezzi che metteranno a rischio la sicurezza alimentare. (FAO, 2016)

L'aumento della temperatura crea sull'agricoltura diversi effetti, che variano di territorio in territorio, le zone aride registrano temperature maggiori di quelle che già non permettevano un'agricoltura produttiva, mentre le zone più vicine ai poli presentano un clima sempre più mite. (IPCC, 2022)

¹⁵ Il seguente grafico illustra gli effetti che i cambiamenti climatici causeranno sull'agricoltura in termini di rendimenti, terreni, produzione, prezzi e vendite. Tutti e tre gli indicatori considerano il raggiungimento di una sostenibilità economica, ambientale e sociale. L'indicatore SSP1-RCP 4.5 prevede un declino delle emissioni nel 2040. L'indicatore SSP1-RCP 6.0 prevede un declino delle emissioni entro il 2080. L'indicatore SSP1-RCP 8.5 prevede l'aumento delle emissioni per tutto il ventunesimo secolo.

Questi effetti creano una situazione paradossale, che da una parte distrugge l'economia di alcuni paesi e da un'altra favorisce quella di altri, sintetizzando, l'agricoltura delle zone più vicine all'equatore ne subiscono gli effetti negativi, dovuti alla desertificazione e alla siccità, mentre quella delle zone più vicine ai poli potrebbero trarre beneficio per via del clima mite, è il caso anche di alcune zone a latitudini più elevate. Analizzando le diverse regioni nel mondo si osserva che gli effetti saranno diversi in base a quale viene presa in considerazione.

Nel Nord America gli effetti del cambiamento climatico causeranno un declino dei rendimenti delle colture, che sarà più rapido intorno al 2100, si andrà incontro ad una situazione di siccità e ad un maggiore stress termico. Per quanto riguarda le foreste, esse saranno colpite da parassiti e aumenterà il rischio di incendio del 30%. (FAO, 2016)

Nel Centro e Sud America, si avrà un aumento della produttività di soia e grano per quanto riguarda le zone temperate, mentre nelle regioni tropicali e sub tropicali si avrà un calo della produttività dovuto alla siccità. Si avrà anche un aumento della desertificazione in alcune zone del Cile e del Brasile. Le foreste tropicali subiranno gli effetti di perdita della temperatura ideale e della disponibilità di acqua dovuta al cambiamento climatico. In Amazzonia ci saranno incendi più frequenti, avanzerà la perdita delle foreste e aumenteranno le zone aride. (FAO, 2016)

In Europa ne trarranno beneficio le zone più vicine ai poli, le zone centrali avranno inizialmente un beneficio che poi sarà perso per via dell'aumento delle temperature.

Per via del clima aumenterà la produzione del grano nel Sud e Centro Europa, ma si subiranno danni per quanto riguarda gli allevamenti. Le foreste situate nel Nord Europa e nelle zone Atlantiche gioveranno dell'aumento della CO2 in atmosfera, aumentando la produzione di legna. Nell'Europa meridionale gli alberi daranno spazio agli arbusti. Aumenteranno gli incendi che contribuiranno ad un maggiore rilascio di GHG nell'atmosfera. (FAO, 2016)

Nell'Africa Sub-Siriana si avrà un calo della produzione di cereali, aumenterà la frequenza di anni secchi, in gran parte dell'Africa Meridionale, e di anni umidi, in Africa Orientale e Occidentale. Aumenteranno la deforestazione e gli incendi boschivi, che causeranno una diminuzione della fauna selvatica e l'aumento delle temperature colpirà le zone con scarsa disponibilità di acqua. (FAO, 2016)

Nel Medio Oriente e nel Nord Africa, l'aumento della temperatura porterà ad un calo della produzione di grano e mais. La disponibilità di acqua, esclusi Sudan ed Egitto Meridionale, subirà un calo per tutte le regioni. Gli allevamenti delle zone a media latitudine trarranno benefici per via di inverni più caldi, ma l'estati porteranno a stress termico. Aumentano per le foreste i rischi di incendi e parassiti, per via della perdita di umidità nel suolo. Caleranno le piogge estive a discapito della crescita delle foreste. (FAO, 2016)

In Asia le zone agricole diminuiranno al sud ed aumenteranno al nord. Si registrerà un calo della produzione di riso, un calo della disponibilità di acqua nelle zone aride e lo stress termico colpirà gli allevamenti. Le foreste tibetane avranno un cambio di

vegetazione, si estingueranno alcune specie forestali causando la perdita degli habitat. Aumenterà il rischio di incendi e di parassiti. (FAO, 2016)

In Oceania, ci sarà un aumento della produzione di grano e un calo degli allevamenti in Nuova Zelanda, mentre degrado del suolo, scarsità di acqua e scarsa produttività dei pascoli per l'Australia. Nelle isole del Pacifico si registreranno periodi di siccità intensa alternati a periodi di pioggia intensa. Diminuirà la disponibilità di acqua per la canna da zucchero. Le foreste saranno più fertili per via dell'aumento di CO₂, ma dovranno fare i conti con l'aumento delle temperature e il calo delle precipitazioni. Gli eventi estremi metteranno a rischio le foreste di mangrovie. (FAO, 2016)

Tutto ciò, comunque, non toglie che il cambiamento della temperatura colpisca processi stagionali di specie vegetali e animali, alterandoli e mettendo a rischio le attività agricole in generale. Oltre la perdita di produttività, l'agricoltura dovrà fare i conti con altri fenomeni come l'aumento della popolazione, trovandosi ad affrontare sfide legate alla sicurezza alimentare ma tenendo conto di una sostenibilità ambientale. "Percorsi con una maggiore domanda di cibo, mangimi e acqua, consumo e produzione a più alta intensità di risorse e miglioramenti tecnologici più limitati nelle rese agricole comportano maggiori rischi di scarsità d'acqua nelle terre aride, degrado del suolo e insicurezza alimentare." (IPCC, 2022). Nel rapporto del IPCC, vengono illustrate diverse misure capaci di contribuire all'adattamento e alla mitigazione nel settore agricolo, alcune riguardano la

conversione dell'utilizzo della terra o delle pratiche agricole implementate, altre si concentrano sul cambiamento delle diete, il recupero di ecosistemi o la riduzione degli sprechi alimentari lungo la filiera. La scelta della giusta strategia si traduce in una scelta integrata di queste opzioni, ciò diventa necessario per evitare il rischio di un peggioramento della situazione. Ogni strategia dovrà essere scelta analizzando il contesto in cui si opera, evitando di ricevere un effetto contrario a quello desiderato. (IPCC, 2022)

Come spiegato nel capitolo precedente, l'attuazione di politiche di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico necessita di un'analisi approfondita, lo stesso vale nel settore dell'agricoltura. L'agricoltura, per i motivi elencati è un importante settore in cui la sua riorganizzazione e innovazione potrebbe rappresentare un importante strumento per l'attuazione di politiche di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

L'Unione Europea ha tenuto considerazione di questa possibilità, includendola nel Green Deal Europeo. L'integrazione di queste politiche nell'ambito europeo è possibile tramite la Politica Agricola Comune, utile al raggiungimento di obiettivi volti alla riduzione della vulnerabilità del sistema agricolo e del contrasto ai cambiamenti climatici. (ENEA; 2016)

1.3 Mitigazione e adattamento al cambiamento climatico nella storia della PAC.

Nei paragrafi precedenti è stato illustrato come sono evoluti interesse e preoccupazione in merito ai cambiamenti climatici e come questi abbiano influenzato l'agricoltura e viceversa. Il crescere dell'attenzione verso il fenomeno ha spinto i governi ad intraprendere una serie di interventi, per contrastare i suoi effetti. Essi rappresentano delle macro-strategie in cui vengono fissati obiettivi e fornite indicazioni per raggiungerli, spingendo verso la collaborazione globale, necessaria nella sfida contro il cambiamento climatico.

Queste strategie, tuttavia, tendono ad essere poco specifiche negli interventi da intraprendere per via della loro natura. Infatti, per renderle più efficaci si tende a trasferire questi obiettivi nelle varie politiche settoriali, per permettere di adattarli meglio al contesto raggiungendo i risultati sperati.

Nello scopo e nell'interesse del seguente lavoro è necessario introdurre la Politica Agricola Comune (PAC), che all'interno del contesto europeo rappresenta la politica di intervento del settore agricolo.

Ad oggi, l'impegno ambientale e alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico da parte della PAC è fortemente accentuato nella sua ultima riforma 2023-2027. Un impegno che nel contesto attuale sembra essere più che scontato, per via delle problematiche manifestatesi in agricoltura e per l'ormai ribadito interesse dell'Ue di prefissarsi determinati obiettivi nel contesto del cambiamento climatico,

ma seppure attuali, l'affronto di queste tematiche da parte della PAC ha origini leggermente più lontane, vicine a quelle della sua costituzione.

1.3.1 *La prima PAC.*

La politica agricola comune (PAC), nata nel 1962, viene definita dall'Ue come "un partenariato tra agricoltura e società e tra l'Europa e i suoi agricoltori" (Unione Europea), alla cui base vi sono una serie di scopi: "sostenere gli agricoltori e migliorare la produttività agricola, garantendo un approvvigionamento stabile di cibo a prezzi accessibili; salvaguardare gli agricoltori dell'Unione europea affinché possano vivere in modo ragionevole; contribuire ad affrontare il cambiamento climatico e la gestione sostenibile delle risorse naturali; mantenere le aree e i paesaggi rurali in tutta l'Unione europea; mantenere in vita l'economia rurale promuovendo posti di lavoro nell'agricoltura, nell'industri agroalimentare e nei settori connessi" (Unione Europea).

La PAC, inoltre, persegue una serie di obiettivi indicati all'interno del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹⁶ nell'articolo 39 "(1) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; (2) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; (3) stabilizzare i mercati;

¹⁶ È uno dei trattati fondamentali dell'Unione Europea che rappresenta la base del diritto europeo.

(4) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; (5) assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.” (Parlamento Europeo, 2022).

Questi obiettivi, esistenti sin dal momento della nascita della politica, sono rimasti invariati nel corso degli anni, dimostrandosi efficaci nell'affronto delle diverse necessità sorte nel settore agricolo durante questi anni. Essi sono stati definiti sulla base delle necessità che caratterizzavano il settore in quel periodo, ovvero, scarsa produzione, prezzi alti e maggiore percentuale di lavoratori. (Saccomandi, 1978)

Dal momento della sua costituzione, il raggio d'azione della PAC non si è limitato ad intervenire solo in questioni economiche, ma a suo modo essa ha cercato di curare l'aspetto sociale dell'Ue. Essa è uno strumento che ha permesso di ottenere risultati al di là dei suoi confini, riuscendo ad unire il continente ben oltre una semplice unione doganale. (Saccomandi, 1978)

L'impegno ambientale all'epoca non era stato minimamente citato, principalmente perché le priorità della costituzione della PAC erano ben altre e in quegli anni il cambiamento climatico era qualcosa di cui nemmeno si sentiva parlare. Ciò non toglie che gli obiettivi della PAC di allora, non possano essere collegati a tematiche di mitigazione o adattamento al cambiamento climatico. Essi, infatti, sono riusciti ad adattarsi ad esigenze odierne come quelle ambientali, evitando di subire grandi modifiche.

Nello specifico, due di questi obiettivi possono considerarsi fortemente collegati a questioni ambientali, ovvero, “l’incremento della produttività” e “la sicurezza degli approvvigionamenti”.

L’incremento della produttività è l’obiettivo che più ha caratterizzato e portato all’attuazione di riforme della PAC nel tempo. In quegli anni il motivo a supporto di tale scopo era dettato dal dopoguerra, fortemente caratterizzato dalla carestia, che spinse gli Stati Membri ad intraprendere una politica comune per iniziative che singolarmente non avrebbero avuto successo. (Sotte, 2022) Attualmente la necessità di garantire prodotti alimentari alla comunità europea, rimane uno degli obiettivi più importanti, a cambiare, invece, è il contesto in cui esso deve essere raggiunto. Infatti, una delle sfide più importanti che non solo l’Europa, ma tutto il mondo dovrà affrontare, è garantire la sicurezza alimentare insieme alla sostenibilità ambientale. (OECD, 2022)

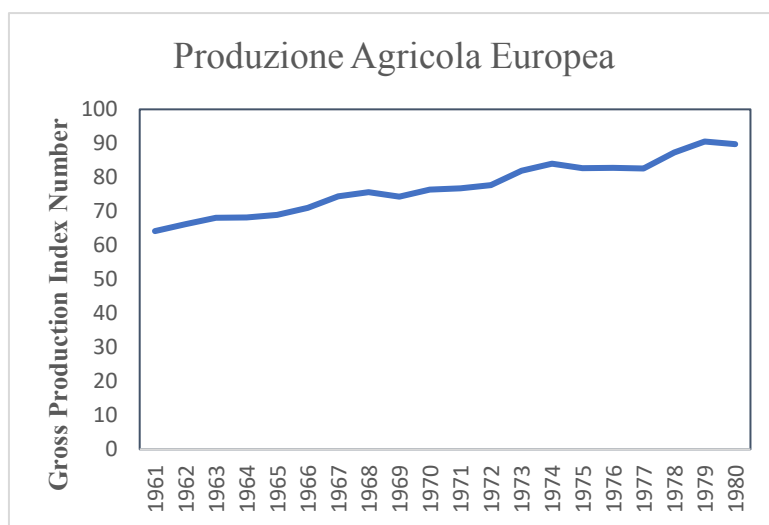
Negli anni a seguire alla costituzione della PAC, l’obiettivo viene raggiunto. In quel periodo, la produzione agricola della Comunità europea registra un aumento significativo grazie all’introduzione dei pagamenti minimi garantiti¹⁷, capaci di incentivare la produzione agricola interna, creando un’economia chiusa caratterizzata da alti dazi sui prodotti importati, favorendo la competitività di quelli interni. Oltre alla produzione ad aumentare è anche il consumo dei prodotti, a tal

¹⁷ Prezzo al di sotto del quale la Comunità Europea acquistava la merce, garantendo il guadagno al produttore.

punto da modificare le abitudini dei consumatori, ormai indirizzati verso la ricerca di proteine animali. La produzione agricola europea subisce, quindi, un cambiamento sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. (Sotte; 2022)

Come è possibile comprendere dalla figura 1.6, dove il quantitativo di produzione viene illustrato tramite l'indice elaborato dalla FAO¹⁸, l'aumento della produzione in quegli anni è stato repentino.

Figura 1.6 - *Andamento della produzione agricola europea in base all'indice di produttività della FAO.*



Fonte: Elaborazione dell'autore sulla base di dati FAO. (2023)

¹⁸ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura che persegue la sicurezza alimentare, la produzione agricola e la crescita economica delle zone rurali.

Da quel momento la Comunità Europea si trova a fare i conti con le conseguenze delle politiche attuate. La garanzia dei prezzi minimi, rappresentando una forma di “sicurezza” per gli agricoltori, spinse essi ad incrementare la produzione. La situazione si ribaltò passando da una scarsità di risorse ed un’elevata domanda ad una sovrabbondanza di risorse e una domanda latente. (Frascarelli, 2017)

Inoltre, il problema della sovrapproduzione venne accentuato da una riduzione del consumo pro capite, come è possibile osservare nella tabella 1.1, ad incidere furono altri due fenomeni il calare del tasso di crescita della produzione e la legge di Engel¹⁹. (Sotte, 2022)

Tabella 1.1 - *Variazione dei prezzi dopo l’applicazione delle misure della PAC (kg pro capite).*

	1958/59	1965/66	Variazione %
GRANO	89	83	-7
ZUCCHERO	27	30	12
ORTAGGI	96	107	12
FRUTTA	57	77	28
VINO (LITRI)	69	69	0
CARNE BOVINA	19	24	27
CARNE SUINA	19	23	18
POLLAME	4	8	84
UOVA	11	12	8
LATTE	85	81	-4
FORMAGGIO	7	9	27
BURRO	5	5	12

Fonte: Sotte, 2022.

¹⁹ Legge economica secondo la quale la percentuale di reddito dedicata alla spesa alimentare diminuisce con l’aumentare del reddito, ovvero, sono inversamente proporzionali.

Non tardarono così ad arrivare in quel periodo le prime problematiche che diedero il via alle prime proposte di riforma della PAC.

1.3.2 L'affronto delle problematiche ambientali nella PAC.

Introno agli anni 80 iniziano ad emergere le prime preoccupazioni in ambito ambientale, le quali spinsero l'UE verso la pubblicazione del "Libro Verde", all'interno del quale viene sottolineata la necessità di affrontare il problema ambientale nel settore agricolo, riconoscendo alla PAC il ruolo strategico per il raggiungimento di una "Green Europe" (Libro Verde; 1985). Emerge anche l'attenzione verso le zone rurali, alle quali viene riconosciuta l'importanza per preservare l'ambiente. Infatti, all'interno del documento si inizia a creare una visione di futuro, una PAC con obiettivi a lungo termine, capace di rispettare l'ambiente e aggiungere nell'agricoltura nuove attività produttive come, ad esempio, il riferimento alla produzione di bioetanolo.

Il documento rappresenta le fondamenta della presa di coscienza, da parte dell'Europa, sulla relazione tra agricoltura e cambiamenti climatici. Infatti, si evidenziano le problematiche causate da essa fino a quel momento, come la perdita di biodiversità e l'eccessivo utilizzo di fertilizzanti, causa dell'inquinamento delle falde acquifere.

Tra le tante proposte per la costruzione della riforma della PAC, hanno inciso per via indiretta sull'aspetto ambientale, anche quelle legate alla sua struttura. La

proposta di cambiare la politica dei prezzi, da un approccio meno protezionista verso un approccio basato sulle politiche del mercato, ha permesso che i fondi potessero essere indirizzati anche verso nuovi obiettivi, come quelli nell'ambito del cambiamento climatico. (Sotte, 2022)

In seguito a queste proposte, nel 1992 prende vita la riforma MacSharry dove, oltre le tematiche ambientali, è necessario sottolineare l'introduzione le novità del disaccoppiamento e del secondo pilastro, lo "sviluppo rurale". La riforma rappresenta una vera e propria evoluzione per la PAC, un cambio di strada per il raggiungimento della stessa meta. Infatti, gli obiettivi restarono invariati ma cambiarono le misure. Con lo scopo di consentire un reddito equo agli agricoltori, il disaccoppiamento consiste nel pagamento del contributo all'agricoltore non per via della produzione, ma per via del suo status, ovvero, in quanto agricoltore. Quindi, disaccoppiamento, perché il pagamento a differenza del prezzo minimo garantito, non dipende dal quantitativo prodotto. (Agriregionieuropa, 2023) Lo scopo di tale misura era quello di ridurre l'eccesso di produzione ottenuto dalla misura precedente.

Lo sviluppo rurale viene definito come "il secondo pilastro della politica agricola comune, che rafforza il primo pilastro del sostegno al reddito delle misure di mercato favorendo la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle zone rurali" (Commissione Europea; 2023)

La sostenibilità ambientale negli anni 90 assume sempre maggior rilevanza, questi anni sono, infatti, segnati dal “Rapporto di Brundtland” del 1987 e dalla conferenza di Rio del 1992²⁰. Proprio in quegli anni, nel 1993 l’ormai Unione Europea fissa tra i principi del trattato di Maastricht i concetti: prevenzione, chi inquina paga, correzione del danno all’origine, sussidiarietà, precauzione. (Parlamento Europeo, 2023)

L’aspetto ambientale viene preso molto seriamente, tanto che gli obiettivi non rimangono solo un miraggio, ma vengono inserite riforme apposite che danno il via ai pagamenti da parte della PAC per l’introduzione di pratiche rispettose dell’ambiente su base volontaria degli agricoltori.

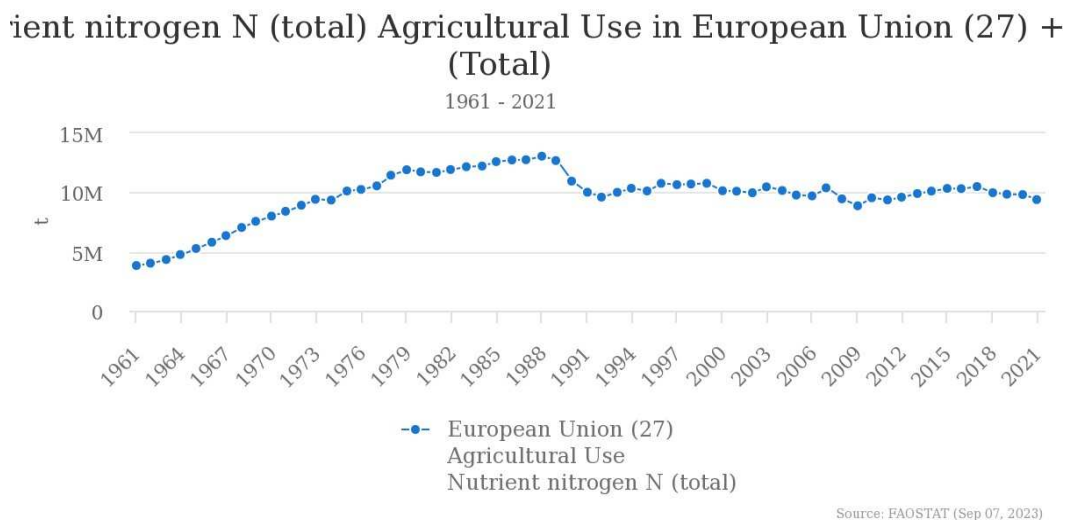
La riforma MacSharry rappresenta il vero primo passo della agricoltura europea verso la mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Si potrebbe anche dire che essa sia un po’ la madre delle attuali riforme dal punto di vista ambientale, infatti, queste conservano molto degli obiettivi e delle misure previste in quella del 1992. Tuttavia, dopo la sua introduzione non tardano ad arrivare le prime problematiche e con loro le prime proposte di una nuova riforma.

Inizia ad evolversi il concetto di sicurezza alimentare. Al momento della costituzione della PAC l’obiettivo veniva inteso con lo scopo di permettere al consumatore di avere a disposizione un quantitativo di prodotti alimentari che

²⁰ *Summit della terra tenutosi a Rio tra il 3 e il 14 giugno del 1992.*

potessero soddisfare la sua domanda, e quindi evitare situazioni di scarsità. L'obiettivo una volta raggiunto ha portato, come detto prima, ad una serie di problematiche economiche ed anche ambientali. Per soddisfare i livelli di produzione la scelta è stata quella di intensificare l'agricoltura, in cui giocano un ruolo importante i fertilizzanti. Il loro eccessivo utilizzo ha di sicuro compromesso la sicurezza alimentare, causando un problema ambientale. L'UE riuscì a soddisfare l'obiettivo di sicurezza alimentare da un punto di vista quantitativo, ma compromettendolo da un punto di vista salutare e ambientale. (Sotte, 2022)

Figura 1.7 - Utilizzo di fertilizzanti nell'agricoltura europea.²¹



Fonte: FAO, 2023.

²¹ Il seguente grafico mostra la variazione dell'utilizzo dei fertilizzanti utilizzati nell'Unione Europea dal 1961 al 2021.

Come è possibile osservare dal grafico, proprio negli anni dell'introduzione della PAC si registra un significativo aumento di fertilizzanti. Diventa così necessario garantire un prodotto sicuro per il consumatore. Proprio per questo motivo, la strada intrapresa fu quella del tracciamento del cibo per assicurare il consumatore sulla provenienza e sicurezza del cibo, dando via al percorso che poi porterà verso la "To Farm to Fork Strategy"²².

1.3.3 La PAC dopo gli anni 2000.

Ad incidere sull'evoluzione della PAC è stata anche l'"Agenda 2000"²³, che la spinse verso il maggiore impegno nel rispetto dell'ambiente, tenendo conto dei beni ambientali creati dalle buone pratiche agricole. Il concetto da far passare era quello che l'attuazione di buone pratiche agricole, più "friendly" nei confronti dell'ambiente, creasse benefici per la comunità agricola e non solo. In pratica, vengono a crearsi esternalità positive, le quali dovrebbero essere riconosciute agli agricoltori sotto forma di pagamenti. (Delorme, 2004) Per far sì che l'agricoltore godesse di questo riconoscimento, al disaccoppiamento si aggiunse il pagamento diretto capace di rappresentare una soglia di sicurezza per l'agricoltore, portando nuovamente ad una modifica della struttura della PAC.

²² *Strategia contenuta all'interno del Green Deal volta al raggiungimento della sicurezza alimentare.*

²³ *Programma d'azione dell'Unione Europea con lo scopo di riformare la politica agricola comune.*

Per quanto riguarda il secondo pilastro, vennero introdotti due regolamenti in sostituzione dei nove precedenti (Sotte, 2022) contenenti tre misure: misure di ammodernamento, riguardanti gli investimenti nelle aziende agricole, l'insediamento di giovani agricoltori, la formazione, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli; misure di diversificazione aziendale ed economica, finalizzate a promuovere nelle zone rurali l'integrazione tra agricoltura e attività non agricole; misure di accompagnamento e di aiuto per le zone svantaggiate, relative agli interventi agro-ambientali, al pre-pensionamento, al rimboschimento e al sostegno all'agricoltura delle zone sfavorite o soggette a vincoli ambientali.

Tutte le proposte citate vennero accolte con la riforma Fischler, entrata in vigore all'inizio del secondo millennio. In quegli anni la scena era condivisa con altre due strategie importanti dal punto di vista ambientale, la "strategia di Lisbona"²⁴ e la "strategia di Goteborg"²⁵. In entrambe fece da padrone il concetto di sviluppo sostenibile. La "strategia di Lisbona" pone come obiettivo il rinnovamento di un'Ue sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale. (Sotte, 2022) Nella "strategia di Goteborg" questa visione viene estesa anche alla PAC, tramite politiche agroambientali e un sistema di pagamenti diretti basate su di esse. Prende

²⁴ *Programma dell'Unione Europea incentrato sulle riforme economiche, svolto nel marzo del 2000.*

²⁵ *Programma dell'Unione Europea col fine di integrare obiettivi di sviluppo economico, svolta a Giugno del 2001.*

piede il via ad uno sviluppo sostenibile da parte dell'UE, tanto che viene modificato anche l'articolo 2 del trattato di Roma.

Continua, in quegli anni, anche il percorso al raggiungimento di una sicurezza alimentare con la pubblicazione del “Libro bianco sulla sicurezza alimentare”, riconoscendo al consumatore il titolo di soggetto da tutelare, in quanto colpito maggiormente dalle asimmetrie informative all'interno della filiera. Altra importante novità della riforma Fischler è l'introduzione dell'obbligatorietà dell'eco-condizionalità tramite i “criteri di gestione obbligatori” (CGO) e il mantenimento delle terre in “buone condizioni agronomiche e ambientali” (BCAA).

Le prime proposte di una nuova riforma della PAC arrivano, negli anni a seguire, con l'introduzione della “strategie Europa 2020” in cui si punta ad una crescita europea basata sull'intelligenza, la sostenibilità e l'inclusività. Dove per un Europa più sostenibile si intende un'economia capace di essere efficiente nell'utilizzo delle risorse, di essere più rispettosa dell'ambiente, di mitigare il cambiamento climatico e di ridurre l'emissione di CO₂. Insomma, un rafforzamento degli obiettivi che erano già stati proposti precedentemente. (Sotte, 2022)

La novità sta nella definizione e concretezza dell'individuazione degli obiettivi, vengono infatti fissate delle soglie da raggiungere entro il 2020, come la riduzione del 20% delle emissioni europee di GHG, l'aumento del 20% dell'approvvigionamento di energia rinnovabile e l'aumento dell'efficienza

energetica. Dal punto di vista della PAC è interessante far riferimento al documento mai pubblicato in cui viene proposto un terzo pilastro della PAC incentrato completamente sulla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico. (Pupo D'Andrea, 2009)

Le proposte conducono poi verso la riforma del 2014-2020, introduttrice del greening nei pagamenti diretti, con lo scopo di rafforzare l'impegno ambientale da parte della PAC. Impegno che però da molti viene visto solo come una possibilità per non tagliare fondi ai pagamenti diretti. (Coderoni, 2015) Gli impegni previsti dal greening sono tre: conservare il 95% delle superfici a pascolo dichiarate nel 2014, diversificazione culturale e mantenimento delle aree di interesse ecologico.

Nel secondo pilastro della PAC, lo sviluppo rurale, le misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico vengono raggruppate insieme ad altre misure in unico "Quadro strategico comune" contenente: (4) transazione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, (5) adattamento/contrasto nei confronti del cambiamento climatico e la gestione dei relativi rischi, (6) ambiente e uso efficiente delle risorse, (7) trasporto sostenibile ed eliminazione delle strozzature nelle infrastrutture a rete (Cacchiarelli et al., 2016), si collegano invece alla "strategie Europa 2020" le misure in riferimento alla gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima.

Viene introdotto il "Partenariato europeo per l'innovazione" che ha lo scopo di raggiungere: (a) l'uso efficiente delle risorse, l'economia vitale, la competitività;

(b) le soluzioni climate friendly che mirano ad abbassare l'emissione di CO₂, la resilienza e lo sviluppo di sistemi di produzione agro-ecologici; (c) il costante e sostenibile approvvigionamento di cibo, alimenti per bestiami e biomateriali, e favorire il dialogo tra ricercatori.

Avviata la riforma della PAC 2014-2020, come per ogni altra riforma, non tardano ad arrivare le prime proposte di modifica fino ad arrivare all'attuale riforma PAC 2023-2027. Le proposte sono molte, ma tra le più interessanti vi è uno studio dell'Università di Wageningen in cui viene proposta una PAC "allargata" capace di occuparsi non solo degli agricoltori, ma di tutta la filiera agro-alimentare, per avere maggior raggio d'azione e incisione nei risultati. In pratica, una "Politica Agricola e Alimentare Comune" (Fresco, Poppe, 2016) Spingono in questa direzione anche alcune proposte francesi, con lo scopo di raggiungere una PAC basata su tre assi: competitività, beni pubblici ambientali e sviluppo territori, resilienza. Le proposte vengono spinte anche dal Commissario all'agricoltura Phil Hogan²⁶ che spinge la maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale e al cambiamento climatico, dichiarazioni effettuate durante la "Eu Agriculture Outlook Conference". Altre consultazioni sul futuro della PAC hanno, invece, caratterizzato la recente riforma per via della ricerca di una sinergia con il Green Deal.

²⁶ *Ex commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.*

Gli anni delle proposte sono segnati anche dalla Brexit, è importante sottolineare come il Regno Unito abbia avuto sempre una certa influenza sulla PAC anche per le questioni ambientali. Infatti, esso ha sempre lottato per una riduzione dei pagamenti diretti agli agricoltori a favore dello sviluppo rurale e dell'ambiente. Obiettivi che ora perseguirà autonomamente, portando ad una sorta di competizione con la PAC nell'assumersi il maggior impegno ambientale, a favore di una migliore performance ambientale del settore agricolo. (Sotte, 2022)

La PAC assume sempre più rilevanza nella mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, tanto che la commissione intende destinare il 40% della spesa agli obiettivi agro ambientali. La maggiore attenzione all'ambiente da parte della PAC, in parte, viene anche segnata dai vari impegni assunti dall'UE e dagli stati membri come l'"Agenda 2030". (Sotte, 2022)

La PAC e il Green Deal vengono per la prima volta gestite simultaneamente, strada intrapresa dall'Ue anche in altre politiche settoriali. In particolare, due strategie del Green Deal Europeo trovano implementazione attraverso la politica agricola, ovvero, la "Dal produttore al consumatore" e "Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030" (Commissione Europea 2020).

L'impegno sulla mitigazione e adattamento al cambiamento climatico ha segnato ed è stato segnato dalle riforme della PAC. Tuttavia, i risultati raggiunti non hanno soddisfatto le aspettative spinge l'UE ad incrementare l'impegno al perseguimento di un'agricoltura più sostenibile.

2. IL RAFFORZAMENTO DELL'IMPEGNO DELLA PAC 2023-2027 NELLA MITIGAZIONE E NELL'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO.

2.1 La riforma della PAC 2014-2020.

Le strutture delle riforme della PAC hanno subito nel tempo modifiche che sono state dettate dalle esigenze dell'agricoltura europea nel corso degli anni. L'attenzione all'ambiente, come detto precedentemente, ha ritagliato man mano uno spazio sempre più importante all'interno della PAC, un po' per esigenze dovute alla vulnerabilità del settore ai cambiamenti climatici e un po' per esigenze della PAC stessa. Le varie riforme si sono sovrapposte nel corso del tempo ed hanno contribuito alla formazione della PAC così come la conosciamo oggi. L'impegno nella mitigazione e nell'adattamento al cambiamento climatico nella riforma 2023-2027, oggi è evidente più che mai, perché strategie europee come il "Green Deal" e politiche settoriali come la PAC vengono gestite in modo sincrono col fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi tramite una strada che sia il più coerente possibile. Come visto nel capitolo precedente, la PAC ha però da sempre affrontato queste tematiche, diventa quindi necessario, per poter comprendere le novità e l'evoluzione della PAC sul campo della mitigazione e dell'adattamento al cambiamento climatico, confrontare la nuova riforma con quella precedente.

2.1.1 Il primo pilastro.

La novità in tema ambientale apportata dalla riforma 2014-2020 è rappresentata dall'introduzione del "greening" all'interno dei pagamenti diretti come sostegno al reddito degli agricoltori. Un pagamento disaccoppiato, perché non dipendente dalla produzione dell'agricoltore. La sua adozione è su base volontaria da parte dell'agricoltore, in corrispettivo di un sostegno per tale impegno. La misura di riferimento al greening prende il nome di "pratiche benefiche per il clima e l'ambiente" e prevede l'implementazione della diversificazione delle colture, del mantenimento del prato permanente esistente e delle aree di interesse ecologico sulla superficie agricola. Le pratiche non finiscono qui, infatti, all'interno della misura sono previste altre pratiche che gli agricoltori possono implementare per accedere al pagamento. Esse consistono in pratiche diverse da quelle citate prima, ma capaci di garantire un beneficio ambientale equivalente o superiore. Inoltre, esse devono essere riconosciute da certificazioni ambientali a livello nazionale che attestino il raggiungimento di obiettivi in termini di qualità del suolo e dell'acqua, della protezione della biodiversità, della mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico e alla salvaguardia del paesaggio. (Parlamento Europeo, 2013)

Le pratiche riconosciute come equivalenti, quindi, perseguono gli stessi obiettivi di quelle previste dalla stessa misura e si pongono in sostituzione a loro. Esse sono la diversificazione delle colture (ma con requisiti differenti alla prima),

l'avvicendamento delle colture, la copertura invernale del suolo, la gestione dei prati o pascoli, sistemi di pascolo estensivo e una serie di pratiche che vanno a favore della biodiversità. L'adesione da parte dell'agricoltore all'implementazione di queste pratiche gli riconosce l'accesso al pagamento diretto, pagamento che viene calcolato ad ettaro e viene rilasciato annualmente.

Per poter effettuare un confronto con la riforma attuale, è necessario parlare dell'approccio utilizzato dalla Commissione Europea in questa riforma, ovvero, di definire, oltre che gli obiettivi, anche i vari limiti e requisiti necessari affinché l'agricoltore possa accedere ai pagamenti. Un focus maggiore sul controllo della conformità.

La misura del greening non rappresenta l'unico impegno in mitigazione e adattamento ai cambiamenti della PAC, infatti, esso fa parte solo del primo pilastro della politica.

2.1.2 Il secondo pilastro.

All'interno della riforma 2014-2020 il maggior numero di misure sono presenti nel secondo pilastro, ovvero, quello dello "Sviluppo Rurale". La Commissione Europea precisa, infatti, come sia importante l'attenzione all'ambiente per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile per il settore agricolo e di come questo giovi allo sviluppo delle zone rurali. Gli obiettivi che essa intende perseguire sono: lo stimolo della competitività del settore agricolo, la garanzia della gestione sostenibile delle

risorse naturali e l'azione per il clima e la realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali. Altri obiettivi di tipo più specifico, invece, possono essere collegati alla strategia di "Europa 2020". Le linee guida della strategia europea si sposano con quelli che sono gli interessi per il raggiungimento di uno sviluppo rurale, infatti, fa da padrone la divulgazione dell'informazione, specie per le pratiche rispettose dell'ambiente.

Gli obiettivi si spingono anche sul lato economico, in particolare la redditività come base per far sì che gli agricoltori dispongano dei mezzi necessari per l'implementazione di queste pratiche. Vengono accentuate l'importanza di una filiera alimentare trasparente e sicura, l'importanza del rispetto della biodiversità, l'efficientamento dell'utilizzo di risorse necessario al raggiungimento dei macro-obiettivi della strategia europea e infine una sostenibilità di tipo sociale.

L'approccio utilizzato dalla commissione per lo sviluppo rurale è quello di fornire le linee guida che ogni stato membro dovrà attuare al proprio piano, introducendo l'analisi "SWOT", per poter meglio comprendere come implementare le indicazioni della Commissione, passando ad un approccio basato sugli obiettivi. Lo stato membro, inoltre, è tenuto a presentare come attraverso il proprio programma intenda perseguire gli obiettivi prefissati. Dopodiché, spetta alla Commissione l'approvazione di quest'ultimo qual ora lo ritenga adeguato. Un approccio molto simile a quello del New Delivery Model, presente nella nuova riforma.

Le misure previste per lo sviluppo rurale contribuiscono direttamente o indirettamente alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico. All'interno del regolamento se ne trovano diverse. Il "Trasferimento di conoscenze e azioni di informazioni" è una misura fine al perseguimento dell'obiettivo di divulgazione dell'informazione, utile allo sviluppo rurale ma anche alla strategia "Europa 2020". Chi va a godere di questo sostegno è colui che appartenente al settore agricolo, alimentare o forestale va a fornire servizi di tipo divulgativo, di coaching o consulenza incisivi nel miglioramento delle performance ambientali, economiche e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici del settore agricolo.

Così come la misura "Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole", rientra tra queste misure anche quella dei "Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari" incisiva dal punto di vista ambientale per via degli obblighi da assumere per garantire un prodotto rispettoso dell'ambiente, degli animali e soprattutto sicuro.

La misura "Investimenti in immobilizzazioni materiali" incide per via del sostegno agli investimenti che vadano a migliorare la sostenibilità di un'azienda agricola. Nello specifico, oltre che per l'efficientamento dell'utilizzo delle risorse, comprende quegli investimenti attuati in pratiche agro-climatico-ambientali e alla conservazione della biodiversità.

Incide sull'adattamento al cambiamento climatico la misura di "Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione". Infatti, sono coperti dalla misura gli investimenti utili alla prevenzione dei danni subiti e al ripristino dei terreni agricoli.

La misura "servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali" ha lo scopo di innovare le zone rurali e con questo l'approvvigionamento ad energia prodotta con fonti rinnovabili, ma anche con la preservazione della biodiversità e la sensibilizzazione in materia di ambiente.

La misura "Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste" rappresenta un sostegno per quegli investimenti che vadano a migliorare la capacità delle foreste di mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici, come la forestazione e l'imboscamiento ma anche la prevenzione agli incendi.

Vale lo stesso per la misura "Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali".

La misura "Pagamenti agro-climatico-ambientali" è molto incentrata sull'attività agricola, infatti, il sostegno è destinato a chi pratica pratiche agricole che vadano a migliorare la resilienza dell'agricoltura, ma anche ad evitare il suo impatto negativo sull'ambiente. Il sostegno per gli agricoltori non si limita al pagamento, ma per

raggiungere tali pratiche essi possono valere di una consulenza specifica, tra l'altro prevista nelle misure precedenti, creando una rete di collaborazione tra agricoltori. Infine, restano da sottolineare anche altre misure che in parte contribuiscono alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico, come quella per "l'Agricoltura biologica" a cui l'UE dà particolare importanza per il raggiungimento di un'agricoltura più rispettosa dell'ambiente. Altre misure come "Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua", "Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici" sono invece incentrate sul preservare alcune aree evitando di destinarle alla produzione agricola; quindi, lo scopo del sostegno è quello nel ricompensare l'agricoltore del mancato guadagno dovuto dal non praticare attività agricola.

Tra le ultime misure si trovano "Benessere degli animali", Servizi silvio-ambientali e climatici salvaguardia delle foreste, "Gestione del rischio" e la "Cooperazione" che ha lo scopo di evolvere il settore agricolo.

A supporto dei programmi degli stati membri contenenti le misure elencate è presente il loro processo di monitoraggio con lo scopo di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La fase di monitoraggio ha come fine il raggiungimento di: (a) dimostrare i progressi e la realizzazione della politica di sviluppo rurale e valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza dei relativi interventi; (b) contribuire ad un sostegno più mirato dello sviluppo rurale, (c) favorire un processo di apprendimento comune basato sull'attività di

monitoraggio e di valutazione. Fungono da strumenti necessari alla comprensione del raggiungimento degli obiettivi, gli indicatori. Questi vengono confrontati con una valutazione ex ante e una valutazione ex post, per comprendere l'effettivo miglioramento.

Come è possibile comprendere, il maggior numero di misure incentrate sull'ambiente e sulla mitigazione e adattamento al cambiamento climatico sono presenti per lo più nel secondo pilastro della riforma 2014-2020 della PAC, ma per via dei maggiori finanziamenti destinati al primo pilastro, la loro rilevanza perde di valore, concentrato così il maggior impegno ambientale della riforma tutto sul greening.

Come è possibile comprendere la presenza di misure dedicate all'ambiente, che insieme formano l'architettura verde, è numerosa all'interno della PAC, così come sono ambiziosi i suoi obiettivi. Tuttavia, le loro implementazioni non hanno soddisfatto le esigenze europee, e così è iniziato il percorso verso una nuova riforma, dettata anche dall'introduzione del Green Deal, in cui l'impegno ambientale deve essere raggiunto con maggiore rilevanza.

2.2. Le indicazioni del Green Deal europeo per la nuova riforma della PAC.

Nonostante come ribadito più volte che l'attenzione alle tematiche ambientali da parte della PAC hanno origini più lontane delle strategie europee, è importante sottolineare come il Green Deal abbia cercato di esercitare la sua influenza nelle

trattative della riforma 2023-2027, indicando impegni ben maggiori sul fronte dei cambiamenti climatici. Complice anche la strada intrapresa dall'UE sul cercare di raggiungere una coesione tra le strategie e le politiche settoriali. Oggi la PAC rappresenta per il Green Deal europeo uno strumento strategico d'azione, utile per l'intervento di politiche di adattamento e mitigazione al cambiamento climatico nel settore agricolo.

“Il Green Deal europeo illustra le modalità per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 definendo una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare indietro nessuno.” (Commissione Europea 2020), così viene definita la strategia più ambiziosa degli ultimi anni intrapresa dall'UE. La strada per il raggiungimento dell'obiettivo di neutralità carbonica viene indicata da una serie di strategie da implementare nei settori dell'economia europea responsabili delle sue emissioni, includendo quindi anche l'agricoltura. Proprio per questo motivo, due di queste sono strettamente legate alla PAC e sono: “Dal produttore al consumatore” e “Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030” (Commissione Europea 2020).

Nello specifico alla PAC viene dato l'obiettivo di raggiungere determinati target:

- ridurre l'utilizzo dei pesticidi chimici del 50%;
- ridurre la perdita dei nutrienti del suolo del 50%;
- trasformare il 25% dell'agricoltura totale in agricoltura biologica;

- ridurre la vendita degli antimicrobici del 50%;
- garantire l'accesso ad internet al 100% delle zone rurali.

2.2.1 Dal produttore al consumatore.

Nella strategia “dal produttore al consumatore”, l'UE sottolinea l'importanza del cibo di qualità, caratteristica per cui il cibo europeo gode di un riconoscimento in tutto il mondo, e di come questo sia importante per la salute. Oltre a preservare e migliorare queste caratteristiche, l'UE mira ad integrare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica all'interno della filiera produttiva del cibo, ampliando il raggio d'azione oltre i confini di produzione fino ad arrivare al consumo. Questa direzione indicata dal Green Deal pone un nuovo concetto di valore da perseguire, molto più ampio, capace di andare oltre il profitto economico. Argomenti che erano già stati affrontati dal PAC, ma mai con l'assunzione di un impegno effettivo.

Il raggiungimento della sostenibilità ambientale nel settore agricolo europeo, si traduce per l'Ue nell'implementazione di misure di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico i cui obiettivi si identificano in: “ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità.” (Commissione Europea 2020).

Come linee guida per il loro raggiungimento la Commissione europea indica anche una serie di pratiche da attuare, come: “il nuovo modello di business verde, la

bioeconomia circolare, l'uso di pesticidi, l'eccesso di nutrienti e l'agricoltura biologica.” (Commissione europea, 2022).

Procedendo per ordine, “il nuovo modello di business verde” consiste in una misura intesa a promuovere l'utilizzo del suolo come serbatoio di GHG, sfruttando la capacità di stoccaggio. La pratica fa parte di una delle tante che spingono l'agricoltura verso nuove soluzioni, capaci di ottenere profitto economico derivante da pratiche diverse dalla solita funzione produttiva, “Le pratiche agricole che eliminano la CO₂ dall'atmosfera contribuiscono all'obiettivo della neutralità climatica e dovrebbero essere ricompensate attraverso la politica agricola comune (PAC) o altre iniziative pubbliche o private (mercato del carbonio).” (Commissione Europea, 2022). In pratica indirizzare l'agricoltura verso altre produzioni, iniziativa che era stata già citata nel Libro verde.

Il ruolo della PAC si limita nel sostegno riconosciuto all'agricoltore, ma il fine è quello di indirizzare questi ultimi verso pratiche innovative che in futuro permettano una nuova fonte di ricavi, tramite mercati di carbonio, dove gli agricoltori potranno vendere i loro deficit di emissioni di GHG (e quindi crediti di carbonio²⁷) ad imprese di altri settori, che si troveranno in situazione di surplus. Non è ancora chiaro come questi crediti possano essere redistribuiti, ma un esempio

²⁷ Il credito di carbonio rappresenta la quota non sfruttata da parte di un'impresa che gli riconosce il diritto nell'emettere un determinato quantitativo di GHG in un determinato periodo di tempo.

di questi mercati può essere rappresentato dall'Emission Trading System²⁸, introdotto per la prima volta nel protocollo di Kyoto del 1997. Al momento quello Europeo rappresenta quello di maggiore rilevanza.

“La bioeconomia circolare” punta, invece, ad introdurre concetti di economia circolare²⁹ nell'attività agricola, basati sul recupero degli scarti derivanti dai processi agricoli che, se trattati, potrebbero essere destinati a due utilizzi. Il primo consiste nella gestione dello scarto col fine di reinserirlo nuovamente nel processo produttivo come nutriente, il secondo va ben oltre il classico sistema produttivo agricolo, e punta alla valorizzazione dello scarto attraverso la produzione di energia, immettendolo in appositi impianti per la produzione di biogas.

La produzione di energia dell'impresa agricola viene integrata all'interno della misura anche attraverso l'agrivoltaico³⁰, ovvero, la produzione di energia solare tramite l'impiego dei pannelli solari posti al di sopra dei capannoni o nei campi.

L'indicazione di queste misure nel Green Deal Europeo ha lo scopo di obbligare gli stati membri, durante la stesura dei loro singoli piani strategici nazionali, alla valutazione di questi criteri. La definizione chiara di obiettivi del genere diventa necessaria per indirizzare i fondi della PAC verso imprese che contribuiranno all'obiettivo comune del Green Deal.

²⁸ Sistema individuato per la vendita di crediti di carbonio, con lo scopo di ridurre le emissioni annue nel modo più efficace ed economico per le imprese.

²⁹ Modello economico pensato per potersi rigenerare da solo.

³⁰ Sistema di produzione di energia tramite impianti fotovoltaici posizionati all'interno dei terreni agricoli.

Uno studio ha però evidenziato come il solo indirizzo dei fondi verso le imprese agricole non basti, la valutazione dell'Ue deve espandersi e considerare altri aspetti come il margine di profitto che queste pratiche garantiranno agli agricoltori e l'importanza della giusta informazione fornita, specialmente per quanto riguarda l'utilizzo di scarti per la produzione di biogas o fertilizzanti. (Strazzera e Statzu, 2016). Quindi, è necessaria l'affiancamento della consulenza prevista nelle misure della PAC.

L'invito a considerare i criteri imposti dal Green Deal, viene indicato anche in altre due misure "uso di pesticidi chimici" e "eccesso dei nutrienti": L'eccessivo utilizzo dei pesticidi porta ad una perdita di biodiversità dei suoli e delle loro caratteristiche, essi vengono utilizzati dalle imprese agricole per proteggere i raccolti e garantire una maggiore produzione. Già da tempo l'Ue si sta impegnando nella riduzione dell'utilizzo dei pesticidi, ottenendo interessanti risultati, ma comunque non sufficienti. Per questo motivo l'Ue insiste nell'incentivare pratiche agricole rispettose della biodiversità e allo stesso tempo capaci di ottenere raccolti con la stessa resilienza ottenuta dall'utilizzo dei pesticidi, per farlo ha previsto che nell'implementazione di queste pratiche verrà fornito un periodo di affiancamento tramite consulenza.

La perdita delle caratteristiche del suolo potrebbe portare ad una perdita dei nutrienti utili alla crescita dei raccolti, in aggiunta il peggioramento della situazione potrebbe essere scatenato da una loro applicazione eccessiva. Questi potrebbero poi

inquinare le falde acquifere e causare l'eutrofizzazione³¹, mettendo in pericolo la biodiversità circostante o allo stesso tempo, contribuire ad una maggiore emissione di GHG da parte dei terreni. La miglior pratica individuata dall'Ue in questo caso è l'utilizzo dell'agricoltura di precisione³², prevedendo anche in questo caso un periodo di consulenza per la sua applicazione.

Indicazione molto stringente da parte dell'Ue, è l'utilizzo dell'agricoltura biologica³³ come pratica agricola da perseguire per il raggiungimento degli obiettivi climatici. L'agricoltura biologica prevede una serie di pratiche rispettose dell'ambiente, ma semplificare il tutto ad una singola strategia potrebbe portare a conseguenze contrarie a quelle desiderate, situazione frequente se si cerca di ridurre ad un'unica strategia la soluzione delle problematiche legate al cambiamento climatico. Proprio per questi motivi, insieme all'utilizzo di pratiche più sostenibili, l'Ue punta al raggiungimento di altri due obiettivi, indirizzare i consumatori verso diete con minor impiego di carni ed obbligare le filiere produttive del cibo alla riduzione degli sprechi alimentari.

³¹ *Processo degenerativo delle acque causato dalla presenza di un quantitativo eccessivo di nutrienti.*

³² *Gestione dell'attività agricola basata sulla raccolta di dati tramite l'utilizzo della tecnologia.*

³³ *Metodo di agricoltura basata sull'utilizzo di sostanze naturali, che esclude l'utilizzo di sostanze di sintesi chimica*

2.2.2 Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.

Il riferimento alla PAC continua all'interno del Green Deal europeo nella “Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030”, che come è possibile comprendere dal titolo, mira all'obiettivo di proteggere la biodiversità rendendola più resiliente. Diverse sono le ragioni che vengono indicate dalla commissione per il suo raggiungimento e vanno dall'importanza della biodiversità per il nostro sostentamento, all'importanza di ricreare un equilibrio con essa.

La connessione tra biodiversità e agricoltura, invece, viene indicato nelle ragioni economiche, “La protezione della biodiversità ha giustificazioni economiche ineludibili. I geni, le specie e i servizi ecosistemici sono fattori di produzione indispensabili per l'industria e le imprese, soprattutto per la produzione di medicinali. Oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi che fornisce; in particolare tre dei settori economici più importanti — edilizia, agricoltura, settore alimentare e delle bevande — ne sono fortemente dipendenti.” (Commissione Europea, 2022), e aggiunge “Gli investimenti nel capitale naturale, ad esempio nel ripristino di habitat ricchi di carbonio e nell'agricoltura rispettosa del clima.” (Commissione Europea, 2022). La rilevanza economica, e non solo, indicata dall'Ue lascia comprendere il legame tra questa strategia e quella “dal produttore al consumatore”, la prima rappresenta la base per implementare la seconda.

La presenza di biodiversità garantisce al terreno un insieme di caratteristiche che permettono all'agricoltura di raggiungere alcuni degli obiettivi elencati precedentemente, tra questi la sicurezza alimentare, l'adattamento e la mitigazione al cambiamento climatico. (IPCC, 2021)

Allo stesso tempo, come per l'agricoltura, anche la biodiversità gode del doppio legame contraddittorio con i cambiamenti climatici, da una parte può essere la soluzione ma dall'altra, se gestita male, rappresenta una causa. L'obiettivo di ripristino di essa da parte dell'UE parte da una serie di azioni da attuare negli ecosistemi terrestri e marini, una di queste prevede l'intervento cambio di rotta delle pratiche agricole usate dagli agricoltori e prende il nome di "Ripristinare la natura nei terreni agricoli" (Commissione europea, 2022).

Nel documento la Commissione europea riprende il duplice legame tra agricoltura e cambiamenti climatici sottolineando l'importanza dei notevoli effetti che il settore può subire, ma anche degli effetti positivi che può trarre da un cambiamento di rotta. La sua gestione viene affidata all'agricoltore, definito come "il custode delle nostre terre" (Commissione europea, 2022).

Il preservare della biodiversità e la possibilità di trarne benefici deve di conseguenza necessariamente muoversi insieme alla prima strategia, "Per favorire la sostenibilità a lungo termine sia della natura che dell'agricoltura, la presente strategia procederà di pari passo con la nuova strategia "Dal produttore al consumatore" e con la nuova

politica agricola comune (PAC), anche attraverso la promozione di regimi ecologici e regimi di pagamento basati sui risultati.” (Commissione europea, 2022).

L’UE non si limita ad indicare una serie di criteri che la PAC e le strategie devono contenere nelle loro linee d’azione, essa specifica anche le pratiche agricole da implementare “Tali piani dovrebbero favorire lo sviluppo di pratiche sostenibili quali l’agricoltura di precisione, l’agricoltura biologica, l’agroecologia, l’agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità e norme più rigorose in materia di benessere degli animali.” (Commissione europea, 2022).

L’Unione europea a favore della biodiversità, in particolare ad alle specie di impollinatori, intende destinare almeno il 10% delle superfici agricole. L’obiettivo del 10% è da intendersi per tutta la superficie europea, ciò significa che poi attraverso i piani strategici della PAC ciascun Stato membro dovrà tradurre la sua porzione di superficie da dedicare a tale obiettivo.

Le pratiche agricole sbagliate peggiorano le condizioni del suolo, la perdita delle caratteristiche del suolo peggiora la produttività agricola, “Il suolo è una risorsa non rinnovabile estremamente importante, vitale per la nostra salute e quella dell’economia, così come per la produzione di alimenti e nuovi farmaci.” (Commissione europea, 2022), sulla base di questo concetto l’Unione europea sviluppa l’obiettivo del ripristino degli ecosistemi del suolo.

Le pratiche attuate sul suolo potrebbero essere irreversibili, a preoccupare in particolare l’Unione europea è un dato, la perdita della sostanza organica seguita

dalla conseguente minaccia della desertificazione³⁴ dei terreni dell'europa. (FAO, 2016) All'interno delle misure della PAC, e non solo, devono essere aggiunti obiettivi finalizzati al ripristino dei suoli, che la Commissione semplifica in "proteggere la fertilità del suolo, ridurre l'erosione e aumentare la materia organica che vi è contenuta." (Commissione europea, 2022). I piani strategici della PAC dovranno includere anche altri obiettivi, come "Foreste più estese, più sane e più resilienti." (Commissione europea, 2022).

I restanti obiettivi elencati all'interno del documento, riprendono quelli che erano già stati citati nella strategia "Dal produttore al Consumatore", con l'aggiunta del loro raggiungimento attraverso anche ad altre misure o soluzioni che non necessitano l'utilizzo della PAC. Ad esempio, a supporto della riduzione dell'inquinamento di acqua e suolo da fertilizzanti, l'Ue si impegnerà nel fornire una serie di indicatori che permettano di registrare e monitorare l'andamento dell'obiettivo nel tempo.

Le indicazioni dell'Ue sembrano essere chiare, raggiungere una serie di obiettivi che permettano al continente di essere il primo a raggiungere la neutralità carbonica. Tutti i settori produttivi sono stati coinvolti dal Green Deal, l'agricoltura è quello forse più vulnerabile, più ambiguo e sicuramente più complesso da gestire. La PAC ancora una volta cercherà di adattarsi a quelle che sono le esigenze della comunità, e dal momento che la maggior parte di queste indicazioni fanno già parte degli

³⁴ Situazione che si verifica quanto la percentuale della sostanza organica nel suolo è al di sotto dell'1%.

obiettivi della PAC, come visto nella riforma 2014-2020, per soddisfarle sarà necessario un rafforzamento di quelle presenti e l'introduzione di quelle non presenti nella riforma 2023-2027.

2.3 La riforma della PAC 2023-2027.

La riforma 2023-2027 della PAC ha introdotto una serie di novità e cambiamenti rispetto alla precedente. Una differenza di approccio la si è possibile intravedere nei regolamenti che dettano le norme della PAC, mentre nella precedente così come in quelle passate erano previsti due regolamenti uno per il primo pilastro ed uno per il secondo, nella nuova riforma i due pilastri vengono raggruppati in unico regolamento che va ad introdurre le norme che gli stati membri dovranno attuare nei lo piani strategici nazionali (PSN).

I PSN rappresentano una novità per la PAC nel complesso, ma come già visto nella vecchia riforma non lo sono per lo sviluppo rurale. Essi rappresentano un tentativo di spostare la gestione della politica agricola direttamente agli stati membri decentralizzandola. Il limite della Commissione, quindi, sarebbe quello di dettare le linee generali, le norme e gli obiettivi e lasciare ad ogni stato membro la pianificazione. Come verrà spiegato più avanti, non vi è una mancanza di presa di posizione della Commissione, infatti, essa si occupa dell'approvazione dei PSN e della valutazione dei risultati raggiunti.

Come per la riforma precedente, tra gli obiettivi macro della PAC si trova il raggiungimento della sostenibilità economica, sociale e ambientale del settore agricolo europeo. Si sottolinea anche come preannunciato, l'importanza di mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici, preservare la biodiversità e una filiera alimentare trasparente e sicura. Obiettivi che erano già stati prefissati nella PAC, ma che vengono ulteriormente rinforzati e ribaditi. Oltre che il Green Deal, si prendono in riferimento tra gli obiettivi della PAC, le indicazioni dettate dall'Agenda 2030 a cui UE e Stati Membri devono contribuire, strategia che ha caratterizzato gli anni delle proposte.

Gli obiettivi generali che vengono indicati come necessari per il soddisfacimento delle necessità del settore agricolo sono: (a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; (b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; (c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.

Restano relativamente invariati gli obiettivi specifici della PAC, con la differenza dell'aggiunta di alcuni obiettivi come. (d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere

l'energia sostenibile; (e) promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza delle sostanze chimiche; (i) migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche. Allo stesso modo come per i programmi nazionali dello sviluppo rurale della riforma precedente, per la verifica dei risultati raggiunti in riferimento agli obiettivi vengono utilizzati degli indicatori.

2.3.1 Il primo pilastro.

Nella nuova riforma è presente la “Condizionalità” che obbliga chi vi aderisce a rispettare determinati criteri in riferimento al clima e l'ambiente (compresi acqua, suolo e biodiversità), la salute pubblica e il benessere degli animali. Il loro mancato adempimento prevede delle sanzioni per gli aventi diritto al pagamento.

Viene inserito all'interno della riforma, così come nella precedente e così come indicato dal Green Deal, la misura “Servizio di consulenza aziendale” presente questa volta anche per il primo pilastro. Lo scopo rimane uguale, ovvero, promuove una sostenibilità economica, sociale e ambientale per l'agricoltura, aiutare a rendere i terreni più resilienti, promuovere la ricerca e l'innovazione, con l'aggiunta di una

maggior attenzione ai beni pubblici, oggetto di molta discussione nelle trattative della PAC.

All'interno del primo pilastro è stato eliminando il "greening" sostituendolo di fatti con un'altra misura che prende il nome di "regime per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali" che a sua volta fa parte dei pagamenti diretti disaccoppiati insieme a "il sostegno di base al reddito per la sostenibilità", "il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità" e "il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori".

L'inclusione del "Regime per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali" all'interno dei PSN è obbligatoria per gli Stati Membri, ma rimane volontaria, come per il "greening", l'adesione da parte degli agricoltori. La misura prevede un pagamento per chi adotta le pratiche previste, che devono essere definite dagli Stati Membri. Il "regime ecologico", così come viene nominato dalla Commissione Europea, deve contribuire ad almeno due degli interventi previsti dalla misura che sono: (a) mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la riduzione delle emissioni di gas serra prodotte dalle pratiche agricole, mantenimento degli attuali stock di carbonio e miglioramento del sequestro del carbonio; (b) adattamento ai cambiamenti climatici, comprese azioni volte a migliorare la resilienza dei sistemi di produzione alimentare e la diversità animale e vegetale per una maggiore resistenza alle malattie e ai cambiamenti climatici; (c) protezione o miglioramento della qualità dell'acqua e riduzione della pressione sulle risorse idriche; (d)

prevenzione del degrado del suolo, ripristino del suolo, miglioramento della fertilità del suolo e della gestione dei nutrienti [e del biota del suolo]; (e) protezione della biodiversità, conservazione o ripristino di habitat o specie, compresi il mantenimento e la creazione di elementi caratteristici del paesaggio o di superfici non produttive; (f) azioni per un uso sostenibile e ridotto dei pesticidi, in particolare dei pesticidi che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente; g) azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica. (Parlamento Europeo; 2021) Così come per il “greening” anche l'adesione ai regimi ecologici vengono sostenuti tramite un pagamento annuo ad ettaro.

Riprendendo la condizionalità rafforzata, essa prevede una serie di pratiche che vengono elencate dalla Commissione nelle norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) e dai criteri di gestione obbligatori (CGO). Le BCAA affrontano le seguenti tematiche principali: Mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, Suolo, Acqua, Biodiversità e paesaggio, Sicurezza alimentare, Prodotti fitosanitari e Benessere degli animali.

Per la tematica della “Mitigazione e adattamento al cambiamento climatico” sono previste tre BCAA e sono:

- 1) BCAA 1 che prevede il mantenimento dei prati permanenti ad un minimo del 5% della superficie agricola, con l'obiettivo di preservare lo stock di carbonio;

- 2) BCAA 2 che prevede la protezione delle zone umide e torbiere con lo scopo di preservare i suoli ricchi di carbonio;
- 3) BCAA3 che prevede il divieto di bruciare le stoppie e di destinarle al recupero della sostanza organica da parte del suolo;

Nel tema “Acqua” ne è prevista una:

- 1) BCAA 4 che prevede l'introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua, essa ha lo scopo di proteggere l'inquinamento dei corsi d'acqua;

Nel tema “Suolo” ne sono previste tre:

- 1) BCAA 5, che prevede una gestione del suolo meno basata sulla lavorazione con lo scopo di ridurre il fenomeno dell'erosione;
- 2) BCAA 6, che prevede di introdurre una copertura del suolo al fine di proteggerlo in periodi in cui potrebbe essere colpito da eventi climatici estremi;
- 3) BCAA 7, che prevede la rotazione delle colture sui seminativi al fine di garantire la resilienza del suolo.

Nel tema della “Biodiversità e paesaggio” ne sono previste due:

- 1) BCAA 8, che prevede la destinazione del suolo a pratiche diverse dalla produzione o al mantenimento delle caratteristiche del paesaggio con lo scopo di migliorare la biodiversità presente nei terreni delle aziende agricole;

- 2) BCAA 9, che prevede divieti per la conversione o aratura dei prati per quelle zone previste da Natura 2000, con lo scopo di proteggere le specie e i loro habitat.

All'interno della riforma altre misure diverse da quest'ultima perseguono gli obiettivi ambientali, si tratta di misure che intervengono direttamente in alcuni settori specifici, come quello del luppolo e degli ulivi, ma anche nell'apicoltura.

2.3.2 Il secondo pilastro.

Lo sviluppo rurale rispetto alla riforma precedentemente incide in modo minore, ma svolge comunque un ruolo cruciale per il raggiungimento degli obiettivi ambientali. Un ruolo, che come è possibile osservare, è stato interpretato in maniera maggiore dal primo pilastro. Le misure contenute all'interno dello sviluppo rurale prevedono sostegni o pagamenti a coloro che adempiono ai tipi di interventi previsti, che sono: (a) gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione; (b) i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici; (c) gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; (d) gli investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione; (e) l'insediamento dei giovani agricoltori e dei nuovi agricoltori, e l'avvio di imprese rurali; (f) gli strumenti per la gestione del rischio; (g) la cooperazione; (h) lo scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione. Non molto diversi da quelli previsti nella riforma precedente. L'inclusione della prima misura, che affronta aspetti

climatici e ambientali, all'interno dei PSN è obbligatoria per gli stati membri. A differenza delle altre, in cui l'inclusione resta su base volontaria.

Come detto precedentemente, mentre la relazione dei PSN spetta agli stati membri la loro approvazione spetta alla Commissione Europea. L'idoneità di un PSN dipende da quando esso sia in linea con i principi dettati dall'Ue nei regolamenti della PAC. Ovvero, se il PSN è capace di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Ue. La valutazione viene effettuata sulle informazioni raccolte e fornite tramite l'analisi SWOT e la valutazione ex ante. Una volta approvato il PSN ha effetto giuridico e nel momento in cui lo stato membro lo ritenga necessario può essere modificato, ma con dovute motivazioni. Oltre che a redigere il proprio PSN lo stato membro è tenuto a designare un'autorità di gestione e un comitato di monitoraggio in modo da raccogliere informazioni e monitorare l'avanzamento e il rispetto delle misure. Allo stato membro spetta anche il compito di redigere una relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione. I PSN dimostrano la volontà dell'Ue nel lasciare più margine di decisione e azione agli stati membri e controllando e monitorando l'avanzamento degli obiettivi prefissati, aspetto che contraddistingue più degli altri la nuova riforma rispetto alla precedente.

2.4 Il confronto tra le riforme della PAC 2014-2020 e 2023-2027.

Da un primo confronto tra le due ultime riforme della PAC quel che è facile comprendere che l'impegno ambientale della politica non ha ricevuto rilevanti

modifiche o aggiunta di misure più significative rispetto alla precedente riforma. In realtà si presenta un rafforzamento di quest'ultime, non solo per la condizionalità nei pagamenti diretti, ma anche per l'introduzione del New Delivery Model. Nella nuova riforma non si trovano misure diverse o in parte a quelle della riforma precedente, a cambiare piuttosto è la gestione degli strumenti lasciata in mano agli stati membri in modo da raggiungere gli obiettivi prefissati ma secondo la loro discrezionalità (M. Pupo D'Andrea, 2018)

Per poter comprendere meglio quale sia l'evoluzione introdotta dalla "riforma" è giusto analizzare come le misure siano cambiate o no all'interno dei regolamenti, facendone un confronto.

2.4.1 Confronto tra le misure.

Ruolo importante per l'impegno ambientale nella vecchia riforma era assunto dal "greening", che all'interno del regolamento prendeva il nome di "pratiche benefiche per il clima e per l'ambiente" al suo interno le pratiche previste dalla misura per essere riconosciute dal sostegno erano: la diversificazione delle colture, il mantenimento del prato permanente esistente e aree di interesse ecologico. Le seguenti pratiche all'interno della nuova riforma non vengono eliminate insieme al "greening", semplicemente vengono collocate all'interno della nuova condizionalità rafforzata attraverso le BCAA, nello specifico la BCAA1, la BCAA 7 e la BCAA 8, eccezione fatta per la diversificazione delle colture che nella nuova

riforma diventa obbligo di rotazione delle colture. Il “rafforzamento” consiste nel fatto che dal momento che le pratiche sono previste nella misura “sostegno di base al reddito per la sostenibilità” diventano obbligatorie per gli agricoltori che aderiscono alla PAC, ma questo vale solo per le CGO, mentre le BCAA restano su base volontaria per gli agricoltori e obbligatorie per gli stati membri. Rispetto alla precedente riforma si passa da 13 a 16 CGO e da 7 a 10 BCAA.

Prendendo in analisi, ad esempio, la pratica della diversificazione delle colture, nella riforma 2014-2020 gli obblighi previsti erano nell’aver due colture diverse, di cui la principale non superiore al 75% dei seminativi complessivi, su seminativi che occupavano dai 10 ai 30 ettari, mentre tre colture diverse, di cui la prima non superiore al 75% dei seminativi complessivi e le due principali non superiori al 95%, su seminativi che occupavano più di 30 ettari. Erano esclusi dagli obblighi chi destinava più del 75% dei seminativi a erba, piante erbacee da foraggio o a terreni lasciati a riposo o a chi destinava meno di 30 ettari ai seminativi e applicava le pratiche previste in maniera maggiore al 75% dei seminativi. Nella nuova riforma dal momento che l’obbligo ricade su chiunque aderisce alla PAC, vengono esclusi i limiti previsti, ma vengono confermate l’esenzioni della misura precedente.

Per le aree di interesse ecologico la situazione è diversa, diventa difatti obbligatoria nella condizionalità e vengono mantenuti uguali i limiti previsti per l’esenzione da parte degli agricoltori. Cambia invece la destinazione dei terreni a tali pratiche che passa dal 5% al 4%, quindi, una diminuzione.

L'analisi dell'evoluzione dell'impegno ambientale del primo pilastro non si conclude qua, il "greening" o meglio il concetto di pratiche più friendly dal punto di vista ambientale da adottare su base volontaria, non vengono eliminate nella nuova riforma, ma sostituite dalla misura "regime per il clima, per l'ambiente e per il benessere degli animali" o anche conosciuta come "eco-schemes". Essi vengono resi obbligatori da introdurre nei relativi PSN per gli stati membri, ma volontari per gli agricoltori che vogliono aderirvi. Gli eco-schemes devono essere redatti dai vari stati membri in base alle esigenze e al contesto delle varie regioni, non a caso nel PSN italiano è previsto un eco-schema a favore degli ulivi.

Gli eco-schemes devono però rifarsi alle pratiche previste dalla misura; quindi, seguire le linee guida dettate dalla Commissione. Per il primo pilastro l'introduzione di queste misure rappresenta un'evoluzione, perché le pratiche previste su base volontarie della precedente diventano obbligatorie con la condizionalità rafforzata e vengono introdotte nuove pratiche all'interno di quelle volontarie, quindi, un maggior impegno della PAC nel primo pilastro. Resta però da comprendere quanto dei fondi a disposizione vengono destinate a tali pratiche e non solo, è necessario comprendere anche quanti vi aderiscono.

È importante menzionare come la nuova riforma della PAC, attraverso altre misure, abbia incrementato il suo impegno ambientale, tra queste spicca la misura dedicata alla consulenza. Essa, come visto, era già presente nella precedente riforma che le dedicava spazio all'interno del secondo pilastro. Nella nuova riforma la consulenza

si colloca nel primo pilastro e seppur non subendo rilevanti modifiche, diventa obbligatorio per gli stati membri inserirla all'interno dei PSN.

Una misura da non sottovalutare, essa si applica non solo per accompagnare le imprese che intendono innovarsi con pratiche più friendly per l'ambiente, ma va ricoprire anche le esigenze economiche e sociali, affiancando l'innovazione a 360 gradi. Infatti, la consulenza viene prevista anche per chi intende iniziare per la prima volta un'attività agricola, spostando l'attenzione sui giovani. I servizi di consulenza, come viene citato nel regolamento, vengono forniti dagli AKIS (Agricultural Knowledge and Innovation Systems).

Come confermano alcuni studi presentati durante l'incontro "ENRD Workshop Implementing the CAP Green Architecture" svolto tra il 20-21 settembre 2022, la flessibilità fornita agli Stati Membri nella scelta delle misure da una parte garantirà una maggiore capacità di queste di soddisfare le varie esigenze territoriali, ma dall'altra potrebbe causare una situazione non tanto semplice per gli agricoltori che si dovranno trovare nell'affrontare situazioni complesse per la prima volta. Diventa quindi necessario un ottimo servizio di consulenza per poterli affiancare negli investimenti, soprattutto per quanto riguarda la fase iniziale dell'adozione degli eco-schemes.

Il servizio di consulenza potrebbe svolgere un ruolo chiave non solo per quanto riguarda la buona implementazione delle pratiche, ma anche per l'effettiva implementazione. Non sono pochi i problemi che potrebbero verificarsi

nell'attuazione della condizionalità rafforzata, implementare alcune pratiche potrebbe anche essere costoso per gli agricoltori, così come potrebbe essere costoso monitorarle e controllarle, una possibile soluzione potrebbe essere appunto la consulenza.

Non a caso alcuni stati membri che ne avevano già tratto benefici, hanno scelto di ritagliare uno spazio importante a tale misura, è il caso dell'Olanda che ha deciso di destinare il 20% dei fondi della PAC agli agricoltori che intendono lavorare collettivamente e in collaborazione. Scambio di informazioni e un sostegno non solo economico, guiderà gli agricoltori nell'adozione degli eco-schemes che riterranno più idonei al loro contesto. Il fine dell'Olanda è quello di spingere verso la maggior e giusta implementazione di queste pratiche, prevedendo anche remunerazioni aggiuntive.

La consulenza, la collaborazione e lo scambio di informazioni sembrano essere la strada giusta da intraprendere per ottenere un maggior risultato dall'implementazione delle misure previste dalla PAC, ma anche al raggiungimento degli obiettivi dettati dal Green Deal. Come conferma la Commissione Europea la consulenza attraverso l'AKIS aiuterebbe il settore agricolo ad intraprendere la strada dell'innovazione, anche da un punto di vista di consumo energetico, non solo per quanto riguarda la transizione ma anche nell'efficientamento dell'uso, contribuendo agli obiettivi del Green Deal (European Network for Rural Development, 2021).

Altro esempio è il caso della DCOOP, uno tra i più grandi gruppi cooperativi di agricoltori al mondo, che unisce piccoli e medi produttori di olio d'oliva, olive, vino, latte di capre, noci e cereali tra Spagna e Portogallo. La cooperativa è riuscita a raggiungere un modello di produzione sostenibile, che attraverso fondi provenienti dall'Ue, ha permesso di raggiungere obiettivi ambientali e di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Le pratiche che attraverso l'iniziativa sono state implementate riguardano l'economia circolare nel recupero di scarti derivanti dalla produzione dell'olio, delle mandorle ottenendo sottoprodotti utili alla bioeconomia circolare. Altre pratiche hanno permesso di aumentare la capacità di stoccaggio di CO2 tramite la buona gestione degli ulivi o delle foreste, mentre altri finanziamenti sono stati destinati alla ricerca e sviluppo per la buona gestione dei prodotti fitosanitari. Seppure ottimi risultati, non vi è modo di sapere se queste pratiche sono state finanziate tramite fondi derivanti dalla PAC, ma sicuramente possono fornire spunti interessanti su dove indirizzare i sostegni.

Proseguendo con il confronto, all'interno del primo pilastro sono presenti altre misure che in modo superficiale integrano gli impegni ambientali, resta però di fatto che l'adozione di tali criteri resta a discrezione degli Stati Membri, è il caso degli interventi settoriali dove viene chiesto ad essi di perseguire almeno uno degli obiettivi indicati, ritagliando all'interno della nuova PAC un ruolo marginale.

Passando al secondo pilastro il rafforzamento viene rappresentato nelle misure di impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione, per vincoli

naturali o altri vincoli territoriali specifici e per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori, ma anche in maniera indiretta tramite altri tipi di interventi come la cooperazione citata precedentemente.

Fondamentalmente non vi è un grande cambiamento nella sostanza rispetto alla precedente riforma, cambia invece il numero di misure che vengono sintetizzate nella nuova riforma in otto tipi di intervento.

Rispetto alla precedente riforma è facile comprendere come il ruolo dello sviluppo rurale seppur sempre importante, diventa marginale nella nuova. Uno dei motivi è l'inclusione di alcune pratiche all'interno della condizionalità che, come nel primo pilastro, ha inglobato alcune pratiche che prima erano su base volontaria. Altro motivo riguarda il fatto che, mentre precedentemente lo sviluppo rurale prevedeva regole e misure più stringenti, adesso viene lasciata più flessibilità agli stati membri, resta quindi da capire se tale approccio porterà ad un risultato migliore di quello ottenuto con la vecchia riforma.

Una possibile giustificazione potrebbe trovarsi in alcune conclusioni tratte dagli studi effettuati dalla Commissione Europea. Infatti, si è arrivati alla conclusione che le misure della riforma 2014-2020 hanno permesso di raggiungere un livello di emissioni inferiori del 4,6% rispetto ad uno scenario in cui non sia presente l'intervento della PAC. Il primo pilastro ha contribuito a realizzare il 3,5% mentre il secondo pilastro all'1,1% (Commissione Europea; 2021). Il secondo pilastro ha contribuito all'aumento della capacità di stoccaggio di CO₂ dei terreni, ma è venuto

meno il saldo positivo per via della non adozione di pratiche friendly nei confronti dell'ambiente. (Commissione Europea; 2021) Tutto ciò, non toglie il ruolo importante svolto dal secondo pilastro nel perseguimento della sostenibilità economica, ambientale e sociale del settore agricolo europeo.

2.4.2 La novità del New Delivery Model.

L'effettiva novità che viene introdotta all'interno della riforma 2023-2027 è difatti l'introduzione del New Delivery Model. Novità intesa non solo in quanto non presente nelle precedenti riforme, ma anche perché con la sua introduzione cambia il metodo di approccio utilizzato dalla PAC, non basata più sulla valutazione della conformità ma sugli obiettivi e performance (Cagliero; 2021). La decentralizzazione ha permesso alla Commissione di spostare l'attenzione su ciò che effettivamente risulta necessario per una valutazione di una buona riuscita della PAC, ovvero, il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Inoltre, in questo modo è più facile che le misure indicate dalla PAC possono adattarsi ai vari contesti regionali evitando anche conflitti tra gli stati stessi, ma rimane un compito al quanto difficile per gli stati membri.

Dal momento che la differenza tra le riforme è rappresentata da tale approccio, per poter effettivamente comprendere se l'impegno ambientale è migliorato rispetto la precedente riforma, la giusta valutazione delle performance risulta cruciale, dal momento che il solo indirizzamento dei sostegni verso pratiche ambientali non

rappresenta di per sé un minor impatto ambientale per l'agricoltura europea. (Sotte, 2022)

È necessario, quindi, effettuare un confronto tra la modalità in cui venivano valutati i PSP nella precedente riforma e su come ora vengono valutate le performance dei PSN. Necessari alla valutazione sono gli indicatori, essi si dividono in indicatori di output, di risultato e di impatto, e permettono una valutazione dei PSN in tre momenti diversi, passando dalla presentazione, dall'implementazione fino ad arrivare ai risultati. Infatti, gli indicatori di output permettono di comprendere la fattibilità del singolo PSN in termini di strumenti scelti e di finanziamenti, in pratica permettono di comprendere la fattibilità nel suo complesso. Gli indicatori di risultato hanno un compito diverso, permettono di effettuare un controllo in itinere sull'andamento del PSN, valutazione che assume un ruolo importante anche in termini di allocazione delle risorse, oltre che sull'apporto di miglioramenti al PSN. Infatti, gli stati membri qualora non dovessero trovarsi in linea con il programma potrebbero incorrere in sanzioni o taglio dei fondi. Gli stati membri sono obbligati a dare informazioni sui cosiddetti milestone³⁵, per la nuova riforma gli anni cruciali saranno il 2025, il 2026 e il 2027 su quale sui quali si farà un confronto con l'utilizzo di 22 indicatori tra la programmazione e i risultati raggiunti. Qualora ci dovessero essere discordanze gli stati membri sono chiamati a redigere un piano d'azione, il

³⁵ Risultati raccolti anno per anno, relativi all'applicazione dei PSN.

mancato invio o attuazione porterebbe alla sospensione dei pagamenti. (Camaioni et al.; 2021). Gli indicatori di impatto sono determinanti per comprendere la buona riuscita del PSN in generale, infatti, andranno a valutare la performance sulla base degli obiettivi prefissati, l'intento è, quindi, quello di comprendere gli errori e migliorare là dove non si è performati al meglio e formare la base per un nuovo PSN o una nuova riforma.

La seguente metodologia rappresenta, quindi, un cambiamento per la nuova riforma. Infatti, precedentemente le valutazioni venivano compiute solo alla fine dell'implementazione dei piani e anche i milestone erano calcolati alla fine, facendone perdere la loro efficacia e la possibilità di migliorare. Il focus precedentemente era sulla conformità rispetto alle indicazioni fornite dalla Commissione, ad oggi invece, è sugli obiettivi da raggiungere. La valutazione dei risultati, tenendo conto di tutti i fattori che potrebbero influenzare il contesto, rappresenta la vera novità apportata dal New Delivery Model (Camaioni et al.; 2021)

Ciò che quindi è possibile dedurre dal confronto tra le due riforme è che non vi è un cambiamento tra le due strutture, alcuni gli impegni assunti dal punto di vista ambientale (e non solo) hanno subito un rafforzamento, altri non hanno cambiato la loro forma. Il punto da sottolineare è che il cambiamento lo si ha avuto nella modalità in cui questi impegni sono stati assunti, ed oltre alla condizionalità rafforzata, ne è esempio il New Delivery Model. La buona riuscita e il contributo

dato dalla nuova riforma, o se vogliamo il cambiamento di forma, sarà rappresentato da come si raggiungeranno gli obiettivi e se vi saranno miglioramenti nella performance rispetto alla precedente.

Oltre che il raggiungimento, resta complessa anche la valutazione delle pratiche. Infatti, le informazioni per la valutazione degli indicatori dovranno essere fornite dagli stati membri che, come detto precedentemente, troveranno non poche difficoltà nella raccolta, così come potrebbero trovarsi in difficoltà gli agricoltori nella divulgazione. Altro aspetto importante è l'utilizzo che se ne farà delle informazioni raccolte, quindi, se queste formeranno la base per apportare miglioramenti nella futura riforma.

2.5 La coerenza tra la PAC e il Green Deal.

Dal precedente confronto tra le ultime due riforme della PAC si è concluso che, se si vuole individuare un cambiamento, questo è rappresentato dall'introduzione del New Delivery Model. Seppur potrebbe comunque considerarsi un pretesto per poter giustificare una nuova riforma, non lo è invece per poter comprendere se i criteri dettati dal Green Deal abbiano portato ad un maggiore impegno ambientale da parte della PAC o ad un rispetto delle sue indicazioni. La gestione della politica in concomitanza con la strategia europea doveva essere una delle novità cruciali di questa riforma, nonostante già la riforma 2014-2020 aveva già contribuito al

raggiungimento di alcuni obiettivi previsti da Europa 2020, era la prima volta che questo obiettivo veniva indicato nelle trattative.

2.5.1 Gli obiettivi della PAC e del Green Deal Europeo.

La necessità di mettere per iscritto questo obiettivo nasce da alcune valutazioni svolte dalla Commissione in merito al dubbio dell'impatto positivo sugli obiettivi in termini di cambiamento climatico, causato dalla precedente riforma della PAC. Seppur incisiva e capace di raggiungere maggiori risultati rispetto ad una semplice politica nazionale, la PAC non ha sfruttato a pieno le sue potenzialità di intervento. Tale mancanza è dovuta al poco impegno e disinteresse degli Stati Membri nell'attuare le misure adeguate messe a disposizione. Infatti, ciò che si rimprovera è che essi abbiano fatto il minimo e indispensabile per contribuire agli obiettivi climatici. (Commissione Europea; 2021) Un altro aspetto importante è rappresentato dall'incoerenza esistente tra il raggiungimento degli obiettivi ambientali, come anche quelli imposti da "Europa 2020", e il raggiungimento dei risultati, è il caso dei pagamenti diretti che se non gestiti nel modo corretto potrebbero portare al risultato contrario, peggiorando la situazione. Da queste problematiche nasce la necessità di un'attenzione maggiore alla coerenza tra la politica e la strategia del Green Deal.

Gli insuccessi della precedente riforma fanno parte di una lunga serie di problematiche che si possono riscontrare quando si cerca di creare una coerenza tra

due politiche che perseguono obiettivi diversi andando incontro a situazioni di trade off.

Il Green Deal considera la PAC uno strumento strategico per poter raggiungere gli obiettivi legati alla “To Farm to Fork Strategy” e “Biodiversità”. Seppure sembri esserci un legame, è importante distinguere le due politiche. La prima, il Green Deal europeo in realtà rappresenta una strategia in cui sono prefissati degli obiettivi che sono di lungo termine, la seconda, la PAC, è una politica settoriale in cui vengono prefissati obiettivi di medio termine. Il tutto porta al verificarsi di una discrepanza nella gestione coesa di entrambe le politiche.

Altra importante differenza consiste nel ruolo svolto dalle due politiche. Il Green Deal è una strategia che persegue obiettivi nell’ambito del cambiamento climatico, la PAC pur essendo la politica di riferimento per intervenire nel settore agricolo europeo, non è una politica ambientale. Nonostante l’impegno da essa perseguito nell’ambito ambientale è molto evidente, essa non può considerarsi tale perché al suo interno non vige il principio fondamentale di “chi inquina paga”. Si ritiene che esso possa essere contenuto all’interno della condizionalità rafforzata, ma come spiegato precedentemente le BCAA vengono adottate su base volontaria da parte degli agricoltori, il che porterebbe a far valere il principio all’interno della politica solo per chi le adotta. (Coderoni, 2023) Tenuta considerazione di questi aspetti e ora possibile comprende quale sono e quale potrebbero essere le problematiche nella ricerca di una coerenza tra PAC e Green Deal.

La strada da intraprendere, per perseguire il tentativo di raggiungere una coerenza tra due politiche, consiste nell'individuare gli obiettivi che entrambe le politiche intendono perseguire e le problematiche in merito alla competizione che possono sorgere tra questi obiettivi. (Coderoni, 2023)

Gli obiettivi che il Green Deal europeo intende raggiungere nell'ambito dell'agricoltura e del cambiamento climatico partono dalla "F2F". La strategia impone come obiettivo il raggiungimento della sicurezza alimentare, sia in termini di quantità e accessibilità e sia in termini di qualità e sostenibilità ambientale. Considerando il contesto degli ultimi anni, il suo raggiungimento ha presentato un serie di problematiche, complici la pandemia e la guerra. Il suo perseguimento, inoltre, al di là del contesto europeo, rappresenta una delle sfide più complicate che si dovranno affrontare a livello mondiale. (OECD; 2022) La seconda strategia "Biodiversità", invece, punta a preservare e aumentare la resilienza degli ecosistemi europei entro il 2030.

Per quanto riguarda la PAC, essa punta a raggiungere una serie di obiettivi che sono legati al garantire i prodotti agricoli, un reddito equo agli agricoltori e raggiungere alcuni obiettivi nell'ambito del cambiamento climatico.

Tra le due politiche è dunque possibile trovare una coerenza per quanto riguarda il perseguimento di alcuni obiettivi. Le misure contenute all'interno della PAC come la condizionalità rafforzata, i regimi ecologici e alcuni interventi nello sviluppo rurale concorrono al perseguimento degli obiettivi previsti dal Green Deal.

Come spiegato nei paragrafi precedenti, dal momento che non vi è un vero e proprio cambiamento nell'impegno ambientale della nuova riforma rispetto alla precedente, le indicazioni del Green Deal non hanno inciso enormemente sulla struttura della PAC. La sua influenza la si potrebbe riconoscere solo per quanto riguarda il maggiore impegno richiesto alla PAC nel raggiungimento degli obiettivi legati al cambiamento climatico, che si potrebbe individuare all'interno della politica nella condizionalità rafforzata e nel New Delivery Model.

Il discorso resta ambiguo anche sul raggiungimento degli obiettivi, seppure alcuni studi della Commissione dimostrino che la PAC abbia contribuito al raggiungimento di alcuni risultati in ambito dei cambiamenti climatici, quest'ultimi restano ancora incerti, e in ogni caso non erano previsti nella precedente riforma della PAC. Così come resta ambiguo anche il discorso legato al fatto se la PAC porti effettivamente ad un comportamento da parte degli agricoltori. (Esposti, 2022)

Il motivo per il quale la PAC non abbia introdotto alcune indicazioni del Green Deal o il motivo per il quale non vi sia una risposta definitiva sul raggiungimento di alcuni obiettivi, ci porta ad introdurre un secondo aspetto della coerenza tra le politiche, ovvero, l'emergere di trade-off.

2.5.2 I trade-off tra gli obiettivi.

Il perseguimento degli obiettivi del Green Deal, al di là della coerenza con la PAC, presenta anch'esso questa problematica. Il raggiungimento di una sicurezza

alimentare e di una produzione più sostenibile comporta una gestione delle misure da attuare in cui trovare una coerenza risulta complesso o potrebbe presentare dei trade-off. Infatti, a peggiorare ancor di più la situazione potrebbe essere l'eterno dilemma che si verificherebbe tra i policy maker nel decidere se raggiungere una maggiore produzione o una maggiore sostenibilità ambientale. (Coderoni, 2023)

Una possibile soluzione a riguardo, utile alla semplificazione dell'analisi, consiste nel concentrarsi su due aspetti. Il primo è che bisogna individuare il miglior risultato possibile, considerando le sinergie e gli obiettivi comuni tra le due politiche. Il secondo è che in un'ottica di lungo termine non si può raggiungere una sicurezza alimentare senza il raggiungimento di una produzione più rispettosa dell'ambiente. (Coderoni, 2023)

I trade-off all'interno del Green Deal, si presentano anche in altri obiettivi, come quelli legati all'agricoltura biologica. Questo genere di agricoltura comporta ad un tipo di produzione estensiva che, se non raggiuntasse con l'utilizzo di più terreno a disposizione, potrebbe non soddisfare la domanda di prodotti agricoli. Il che comprometterebbe sia il raggiungimento della sicurezza alimentare e sia la protezione della biodiversità, per questo motivo insieme all'agricoltura biologica dovrebbero essere introdotte altre strategie, come il cambiamento delle diete. (Muller et al., 2017)

Detto ciò, i trade-off si verificano anche nella conciliazione di alcuni obiettivi del Green Deal e della PAC. Situazione spesso presente quando alcuni obiettivi della

PAC, legati a problematiche che necessitano soluzioni di breve periodo, vanno in contrasto con obiettivi di lungo periodo del Green Deal. È il caso dei pagamenti diretti, che con il fine di garantire un reddito equo agli agricoltori, in via indiretta contribuiscono ad un incremento della produttività del settore agricolo. Spesso quando si punta ad una maggiore produzione, l'attenzione agli aspetti ambientali da parte degli agricoltori viene meno, raggiungendo risultati diversi da quelli desiderati.

Altro aspetto da sottolineare è che garantendo un sostegno al reddito per gli agricoltori, i pagamenti diretti indirizzano la politica verso un orientamento non basato sul mercato, che porta ad una minore attenzione alle pratiche friendly nei confronti dell'ambiente da parte degli agricoltori (OECD; 2022) Di conseguenza una sbagliata gestione dei pagamenti diretti andrebbe a compromettere i risultati che si potrebbero ottenere negli obiettivi ambientali fissati. Oltre che sugli effetti, alcune problematiche sono riscontrabili anche nella struttura di questi pagamenti. Infatti, essi per un quarto sono destinati al sostegno di pratiche che non sono favorevoli alla riduzione dei GHG da parte dell'agricoltura, è il caso dei sostegni che incentivano la produzione di carne bovina. L'alternativa migliore sarebbe destinare questi fondi alla fornitura di beni pubblici e servizi generali. (OECD, 2022)

Problematiche riferite all'implementazione di alcune pratiche previste dal Green Deal, le si possono riscontrare anche per quanto riguarda la transizione energetica

del settore agricolo, specialmente, se esaminiamo la situazione nello specifico, in alcune scelte degli agricoltori potrebbero verificarsi alcuni trade-off. (ENRD; 2021)

Alcuni di questi interventi che mirano alla transizione o all'efficientamento energetico rappresentano una spesa considerevole per l'agricoltore, il quale si trova di fronte alla scelta di assumersi il rischio di un investimento o di destinare il denaro ad altri progetti. Il sostegno della PAC gioca un ruolo importantissimo in questa situazione. Infatti, le misure della PAC come la condizionalità, gli eco-schemi, la cooperazione e la consulenza AKIS sono utili per aiutare gli agricoltori nell'implementazione di pratiche come l'agrivoltaico e la produzione di biogas.

Il trade-off, però, è presente non solo per quanto riguarda la scelta dell'agricoltore, ma anche nella scelta da parte dello stato membro nell'implementazione del proprio PSN. Una valutazione sbagliata degli investimenti da attuare potrebbe indurre nello sbaglio di destinare alcuni terreni utili allo stoccaggio di CO₂, a pratiche legate all'energia rinnovabile (ERND, 2021), è il caso del fotovoltaico. Nonostante le problematiche esistono diverse soluzioni che potrebbero portare ad un compromesso nella scelta, ne sono esempio alcuni progetti implementati in nazioni come Francia, Svezia, Spagna e Slovenia. (ERND, 2021)

Le problematiche legate alla ricerca di una coerenza tra le politiche possono essere sintetizzate nel costo attuato per l'utilizzo di risorse, nella difficoltà del cambio degli strumenti attuati per il raggiungimento dei singoli obiettivi e dai trade-off che si verificano tra questi. (OECD, 2022) La possibilità di trovare il miglior

compromesso possibile, tra le politiche, è quella di identificare gli obiettivi di entrambe e perseguirli (Coderoni, 2023), utilizzando, anche laddove gli obiettivi sembrano essere compatibili, diversi strumenti, basandosi sulla “regola di Tinbergen”³⁶ (Tinbergen, 1952), come suggerito dall’OECD.

2.5.3 Il New Delivery Model come strategia basata sugli obiettivi.

Il raggiungimento della coerenza tra una gestione delle politiche basata sul perseguimento degli obiettivi ci porta ad introdurre un altro quesito, ovvero, se esiste un contributo della PAC al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal tramite il New Delivery Model. Esso potrebbe rivelarsi utile a questa funzione per via del cambio di metodo di approccio apportato nella PAC, non più basato sul raggiungimento della conformità dell’adozione delle misure, ma sulla valutazione della performance. Ciò, quindi, porterebbe non più alla ricerca di una coerenza completa tra le politiche, causa di una fase di stagno dove la complessità non farebbe altro che aumentare, ma alla ricerca della miglior coerenza raggiungibile. (Coderoni, 2023) Inoltre, va sottolineato che il New Delivery Model decentralizza la gestione della PAC adattandole ad esigenze più specifiche. Come confermato da alcuni studi (Esposti, 2022) l’identificazione di obiettivi ed esigenze più mirati porta al raggiungimento degli obiettivi in maniera più efficace ed efficiente, migliorandone le prestazioni e diminuendo le spese, rispetto ad un approccio basato

³⁶ *Regola della Politica Economica secondo la quale la risoluzione di un problema sia raggiungibile quando esiste un numero di variabili di strumenti quante sono il numero di variabili obiettivo.*

su regole generali, discorso che vale anche per quanto riguarda il contesto ambientale. Un modello di valutazione basato su l'identificazione delle esigenze in base al contesto tramite un'analisi SWOT con l'applicazione del New Delivery Model, porterebbe a risultati migliori rispetto alla precedente riforma. Resta però che, come confermano alcuni autori (Lovec et al., 2020) i PSN attuali potrebbero riscontrare alcuni problemi come i precedenti PSR, soprattutto per quanto riguarda gli indicatori di risultato.

Come concluso per la valutazione del cambiamento della riforma rispetto alla precedente, anche per la recezione e il contributo agli obiettivi del Green Deal da parte della PAC il giudizio resta tutto ancora da vedere e da decidere. La risposta sarà fornita da come gli obiettivi verranno effettivamente perseguiti e raggiunti, in cui giocherà il ruolo cruciale, per la valutazione, il New Delivery Model.

3. L'ALLOCAZIONE DEI FONDI ALL'INTENRO DELLA PAC 2023-2027.

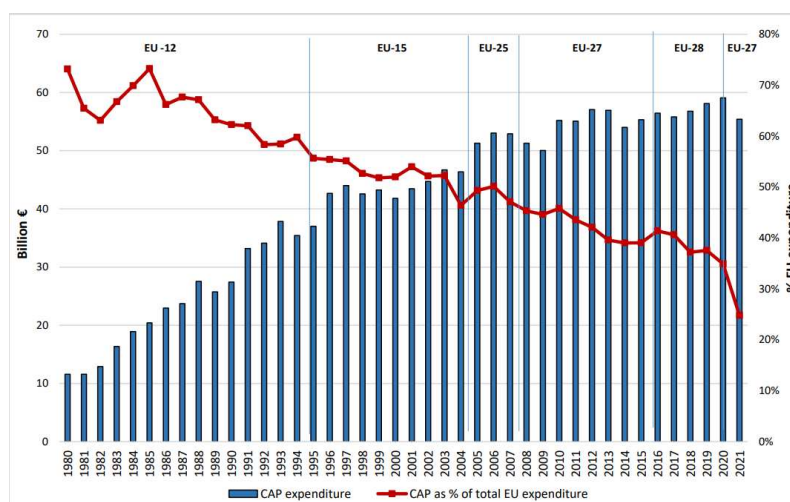
3.1 I finanziamenti tra il primo e il secondo pilastro della PAC.

Il New Delivery Model permetterà di comprendere come e se ci sarà effettivamente un'evoluzione dalla precedente riforma della PAC. Il suo successo dipenderà dalla buona riuscita delle misure attuate e dopo il loro rafforzamento. Al momento non è possibile comprendere quale sia l'effetto causato dalla nuova riforma, in quanto i dati saranno disponibili durante gli anni o alla fine della sua messa in pratica, ma una modalità utile alla comprensione di una possibilità di buona riuscita delle pratiche è l'analisi dei i finanziamenti della PAC e di come questi siano stati redistribuiti all'interno della riforma 2023-2027, tenendo conto della maggiore attenzione verso le pratiche più rispettose dell'ambiente. Tuttavia, una valutazione basata sulla semplice allocazione dei fondi non permette di effettuare giudizi accurati. Il solo indirizzamento di maggiori soldi verso pratiche più friendly nei confronti dell'ambiente, non è indicatore di una loro maggiore o giusta implementazione, dal momento che gli studi sulla capacità della PAC di indirizzare ad un comportamento sono ancora oggetto d'analisi. D'altra parte, comprendere come siano stati allocati i fondi rispetto alla precedente riforma, potrebbe rappresentare un pretesto per capire se vi sia un rafforzamento anche in termini economici all'interno della PAC, e non solo dal punto di vista della struttura.

3.1.1 Confronto dell'allocazione dei fondi tra la riforma 2014-2020 e la riforma 2023-2027.

La PAC, così come le altre politiche settoriali europee, viene finanziata dal Budget Europeo e rappresenta la politica che riceve il finanziamento più elevato. (Parlamento Europeo, 2020) La percentuale di allocazione dei fondi alla politica agricola ha subito una notevole decrescita nel corso degli anni, complice le varie problematiche sorte dalla sua costituzione in poi, ma anche della volontà di decentralizzare la sua gestione. Essa è passata dal rappresentare il circa il 60% della destinazione dei fondi del budget negli anni 80, fino ad arrivare al 30,9% di oggi; tendenza che nel grafico viene rappresentata dalla serie storica evidenziata in rosso. (Commissione Europea, 2023)

Figura 3.1 - Andamento finanziamenti della PAC.³⁷



Fonte: Commissione Europea, 2022.

Oltre che al calo subito nel corso degli anni, è possibile la netta differenza di allocazione dei finanziamenti tra la riforma 2014-2020 e quella 2023-2027, alla prima era destinato il 37,8% del budget totale europeo, alla seconda, invece, viene destinato il 30,9%, una differenza non poco rilevante. (Parlamento Europeo, 2023). Per comprendere meglio questo calo di percentuale tra le due riforme, basti pensare che l'intero importo del budget dell'Ue per il periodo 2014-2020 equivaleva a 1,25 trilioni di euro di cui, quindi, 408,313 miliardi destinati a finanziare la PAC 2014-2020. Di questi, 291,273 miliardi venivano allocati nel primo pilastro della PAC e 99,587 allocati nel secondo pilastro, e i restanti 17,453 miliardi alle misure di

³⁷ Le colonne in blu indicano la spesa totale della PAC. La linea in rosso indica la percentuale del budget europeo destinato alla PAC.

mercato. (Parlamento Europeo; 2023) Il primo pilastro, quindi, assorbe il 71,3% delle risorse della PAC, mentre il secondo pilastro il 24,4%.

Nel periodo 2023-2027, il budget dell'Ue ammonta 1,225 trilioni di euro, di cui quindi 379,352 miliardi destinati ai finanziamenti della PAC. Di questi, 290,534 miliardi di euro vanno a finanziare le misure del primo pilastro della PAC, mentre 87,998 vanno a finanziare il secondo pilastro. Di conseguenza, il primo pilastro va ad assorbire il 76,8% del budget e il secondo pilastro va ad assorbire il 23,2%. (Parlamento Europeo; 2023) Per effettuare un confronto equo, è necessario considerare che il calo, oltre che per la destinazione dei fondi del bilancio alla PAC, si è verificato anche per quanto riguarda l'ammontare del bilancio europeo nel suo complesso, complice probabilmente la pandemia, che ha causato un calo dei redditi nazionali lordi dell'UE. (Parlamento Europeo, 2020). Esso, seppur minimo, equivale a 25 miliardi di euro, facendo registrare una variazione del - 0,02%. I finanziamenti della PAC, invece, subiscono una riduzione di 29,781, ben maggiori al calo del budget, facendo registrare una variazione del - 0,07%. Di conseguenza, si è verificata anche una modifica nella redistribuzione tra i due pilastri, che registrano una variazione del -0,002% per il primo pilastro e una variazione del - 0,11% per il secondo pilastro.

Tabella 3.1 - Variazione allocazione fondi (miliardi di euro).

	2014-2020	2023-2027	Variazione %
I Pilastro	291	291	0 %
II Pilastro	100	88	- 0,11 %
Tot. Finanziamenti PAC	408	378	- 0,007 %
Bilancio Europeo	1.250	1.225	- 0,002 %

Fonte: Elaborazione propria su dati del Parlamento Europeo, 2023.

Da questo semplice e breve confronto è possibile comprendere che nella redistribuzione dei finanziamenti il rafforzamento della riforma sia venuto meno. Una possibile giustificazione potrebbe essere data dall'uscita del Regno Unito dall'UE, in quanto esso rappresentava un'importante entrata per le casse europee, ma come è possibile osservare, il calo nelle casse del bilancio è stato quasi irrilevante, o almeno non tanto da giustificare la variazione negativa dei finanziamenti dedicati alla PAC.

Tuttavia, i tagli alle casse della PAC avanzano già da diverso tempo, confermando l'idea che questi andranno a calare nel corso del tempo, col tentativo di portare la PAC ad una politica decentralizzata. Il calo viene registrato sin dagli anni 90, che per la PAC sono stati caratterizzati dalla riforma Fischler, ma come si può concludere sulla base di alcuni dati forniti dall'Ue, facendo un confronto della spesa

in termini reali, il costo delle PAC per il bilancio dell'UE è passato dallo 0,54% degli anni 90 allo 0,32% per il 2023-2027. (Parlamento Europeo, 2023) Facendo perdere di rilevanza la significatività del taglio alle spese.

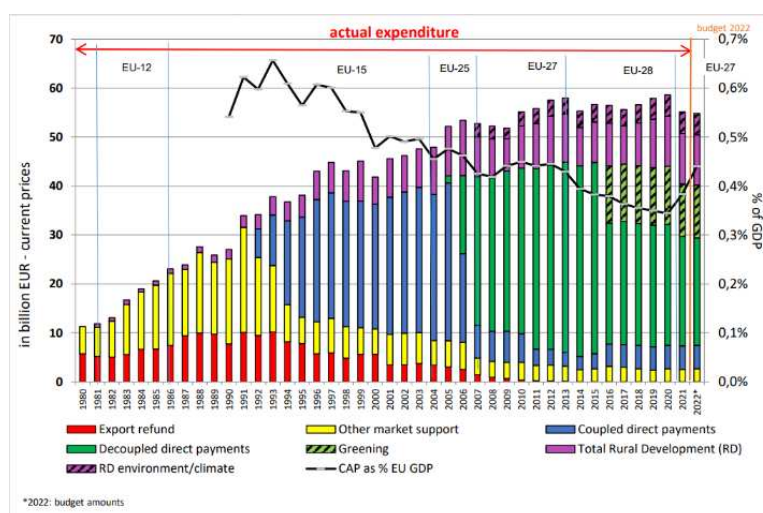
La variazione in percentuale della distribuzione dei finanziamenti tra i due pilastri della PAC, lascia intendere che ci sia stata un maggiore interesse nel concentrare i finanziamenti sul primo pilastro, complice la necessità di supportare la condizionalità rafforzata. Infatti, come illustrato nei paragrafi precedenti, si osserva un aumento delle CGO e delle BCAA, il che potrebbe portare ad una maggiore spesa da parte degli stati membri, fermo restando che le BCAA rimangono su base volontaria.

Questa maggiore destinazione dei fondi verso il primo pilastro, lascerebbe intendere che ci sia stata una maggiore allocazione di soldi diretti alle pratiche ambientali previste nella nuova riforma. In realtà, come è possibile osservare nella figura 3.1 essa ha subito una variazione negativa. Quindi, il rafforzamento in termini di finanziamenti resta ambiguo, perché da una parte vi è effettivamente un maggiore impegno e interesse nel destinare i finanziamenti alle pratiche più friendly nei confronti dell'ambiente, allocando maggiori fondi al primo pilastro, dall'altra quantitativamente rispetto alla precedente riforma i finanziamenti calano, non soddisfacendo il rafforzamento.

3.1.2 Confronto dell'allocazione dei fondi tra il primo e il secondo pilastro.

Per comprendere meglio questo aspetto, è necessario comprendere come la variazione è evoluta negli anni, analizzarla permette di comprendere come sia evoluto l'impegno ambientale in termini di finanziamenti da parte della PAC.

Figura 3.2 - Distribuzione fondi tra i pilastri e misure ambientali.³⁸



Fonte: Commissione Europea, 2022

Come è possibile osservare dal grafico, la distribuzione dei finanziamenti all'interno della PAC è andata a favore del primo e secondo pilastro e a discapito delle altre partecche differenti dai pagamenti diretti presenti nel primo pilastro. Resta

³⁸ Nelle colonne viene mostrato come sono distribuiti i finanziamenti tra i pilastri della PAC. La parte evidenziata in verde indica i pagamenti diretti, la parte evidenziata in verde e nero indica quanto dei pagamenti diretti è destinato al greening. La parte evidenziata in viola indica il secondo pilastro, la parte evidenziata in viola e nero indica quanto del secondo pilastro è indirizzato a misure per l'ambiente e il clima.

di fatto che in termini di euro, il trend sia andato sempre ad aumentare, per quanto riguarda il primo pilastro, quindi, la variazione negativa subita nell'ultima riforma non ha precedenti.

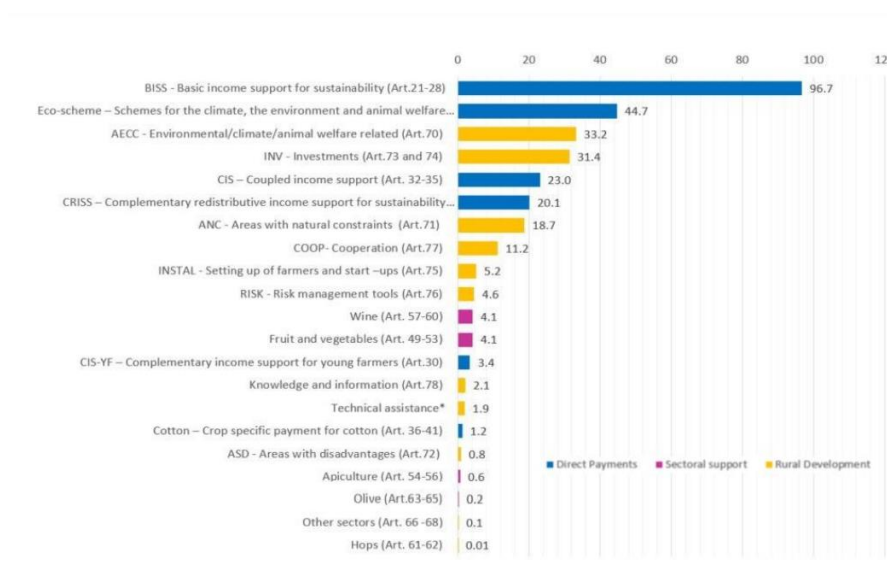
A registrare la variazione positiva maggiore è stato lo sviluppo rurale, dalla quale si potrebbe dedurre una maggiore attenzione della PAC sulle pratiche più rispettose dell'ambiente, in quanto l'impegno era maggiormente presente nelle misure del secondo pilastro della PAC. Infatti, si stabilizza avvicinandosi all'introduzione della riforma 2014-2020, la quale con l'introduzione del greening concentra le misure più friendly nel primo pilastro. In quell'anno la percentuale destinata al primo pilastro arriva al 75,1%, per poi arrivare al 70,4% nel 2020.

Comprendere come vengono redistribuiti i finanziamenti all'interno della PAC, permette anche di dare un giudizio su quanto la PAC abbia recepito le indicazioni da parte del Green Deal e di quanto si sia allineata alla strategia. Analizzando la variazione di percentuale dedicata allo sviluppo rurale questa seppure abbia registrato una crescita dagli anni 2000 in poi, negli ultimi anni il suo andamento rimane costante. Il poco ritaglio dedicato allo sviluppo rurale potrebbe tradursi in un'intenzione della PAC a concentrarsi nel raggiungimento di obiettivi di breve periodo. (Sotte, 2022) Sulla base di ciò che è stato detto nei paragrafi precedenti, il perseguimento di obiettivi di breve periodo della PAC e di lungo periodo del Green Deal, potrebbe portare ad un'incoerenza tra le due politiche. (Coderoni; 2023) Quindi, ad una mancato allineamento tra la strategia e la politica.

All'interno della PAC 2023-2027 l'impegno ambientale rimane comunque marcato, e a confermarlo è la distribuzione del budget della PAC a favore delle pratiche friendly nei confronti dell'ambiente. Infatti, al sostegno al reddito per la sostenibilità va la parte più grande del budget a disposizione, ovvero, il 31%, pari a circa 96 miliardi, seguono gli eco-schemi a cui spettano il 15%, pari a circa 45 miliardi. Nel secondo pilastro, invece, la percentuale maggiore spetta alle pratiche agli interventi a supporto dell'ambiente, del clima e del benessere degli animali, ovvero, l'11%, equivalente a circa 20 miliardi.

È necessario precisare che le pratiche fini a migliorare la performance ambientale dell'agricoltura europea, sono contenute all'interno degli eco-schemi e negli interventi del secondo pilastro, in quanto si tratta di contributi concessi per l'iniziativa di investimenti o pratiche a favore dell'ambiente da parte degli agricoltori, che quindi inducono ad un comportamento. (Commissione Europea, 2023) Seppure ad esse spettano la seconda e terza parte maggiore del budget, insieme non raggiungono il valore del sostegno al reddito per la sostenibilità, il che potrebbe compromettere il miglioramento in termini di performance ambientali da parte dell'Ue.

Figura 3.3 - Misure ambientali nella PAC.³⁹



Fonte: Commissione Europea, 2023.

Nel seguente grafico viene illustrato come è stato allocato il budget europeo a disposizione della PAC tra le varie misure a disposizione della riforma, in aggiunta ad i finanziamenti nazionali dei singoli Stati Membri. Osservandolo è possibile comprendere come le misure della PAC connesse alla sostenibilità ambientale, ricoprono la percentuale maggiore. Meno rilevanza è stata data ad altre pratiche come essenziali per attuare tali pratiche, come la cooperazione e lo scambio di conoscenza e informazioni.

³⁹ Nel seguente grafico vengono illustrate le misure della PAC in ordine decrescente per allocazione di fondi maggiore. Al primo posto c'è il sostegno al reddito per la sostenibilità, a seguire gli eco-schemi e le BCAA.

Dal momento che nella precedente riforma si sono riscontrate difficoltà proprio nell'implementazione delle pratiche, l'allocazione dei fondi solo verso esse potrebbe portare ad una situazione di inefficacia della nuova riforma. Il rafforzamento della PAC 2023-2027 in termini di finanziamenti resta molto ambiguo, è difficile comprendere quanto sia stata forte l'intenzione di indirizzare l'agricoltura verso pratiche più friendly, mettendo in dubbio anche la recezione delle indicazioni del Green Deal.

3.2 L'allocazione dei fondi tra gli Stati Membri.

Considerata la nuova struttura della riforma della PAC, basata sul New Delivery Model e sulla redazione dei PSN, per poter comprendere il rafforzamento sia stato assunto dagli Stati Membri è necessario analizzare i piani approvati dalla Commissione europea e come questi abbiano pregiudicato l'allocazione dei finanziamenti tra i vari stati. L'approvazione dei singoli PSN prevede una valutazione ex ante da parte della Commissione Europea, la quale poi provvede ad accettare o meno il PSN e l'allocazione dei finanziamenti. Per la riforma 2023-2027, a seguito dell'approvazione dei PSN, i fonti della PAC sono stati così redistribuiti tra i vari Stati Membri:

Tabella 3.2 - Allocations finanziamenti tra gli stati membri (milioni di euro a prezzi costanti)

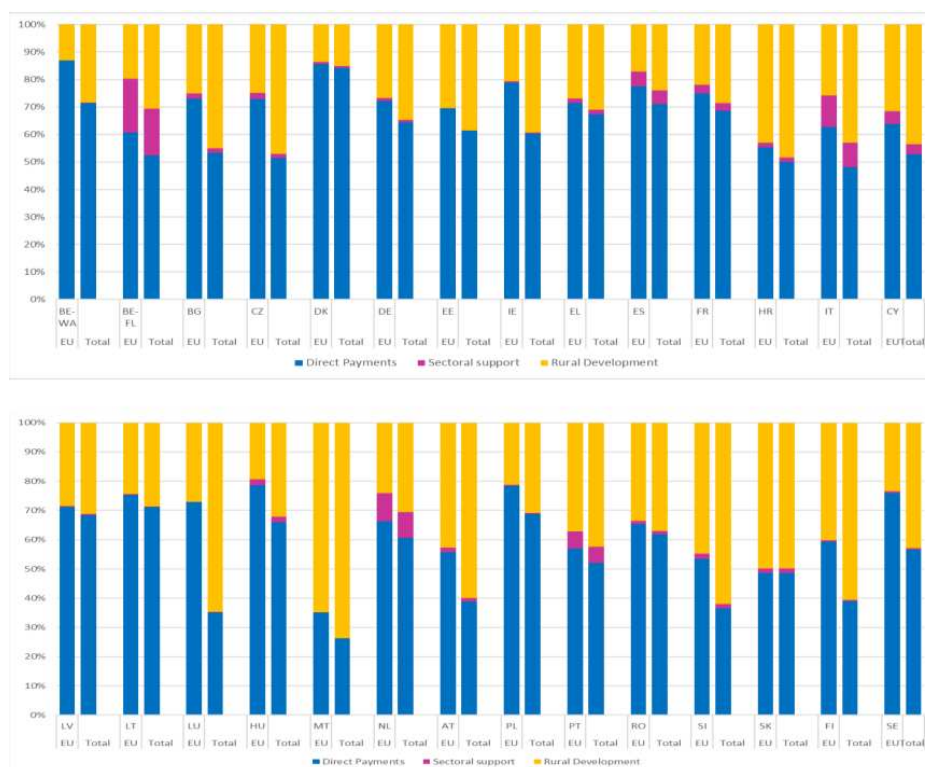
BE	3.872
BG	7.719
CZ	7.733
DK	6.446
DE	40.988
EE	1.859
IE	10.000
EL	18.263
ES	43.778
FR	62.309
HR	4.545
IT	36.359
CY	472
LV	3.042
LT	5.141
LU	311
HU	11.677
MT	117
NL	5.441
AT	8.119
PL	30.500
PT	8.836
RO	20.494
SI	1.658
SK	4.388
FIN	5.612
SE	6.197

Fonte: Commissione Europea.

Come è possibile osservare dalla tabella 3.2, i maggiori beneficiari dei finanziamenti della PAC sono la Francia (17,3%), la Spagna (12,4%), la Germania (11,2%) e l'Italia (10,4%).

In seguito all'approvazione dei PSN, gli Stati Membri hanno poi deciso come redistribuire le risorse tra il primo e secondo pilastro.

Figura 3.5 - Allocations fondi tra i pilastri nei PSN degli stati membri.⁴⁰



Fonte: Commissione Europea, 2023

Le colonne a sinistra, denominate con “EU”, ci mostrano in termini percentuali come i finanziamenti Europei siano stati redistribuiti tra i pilastri dei singoli PSN. Per quanto riguarda la Francia e la Spagna, i maggiori beneficiari, l’allocazione

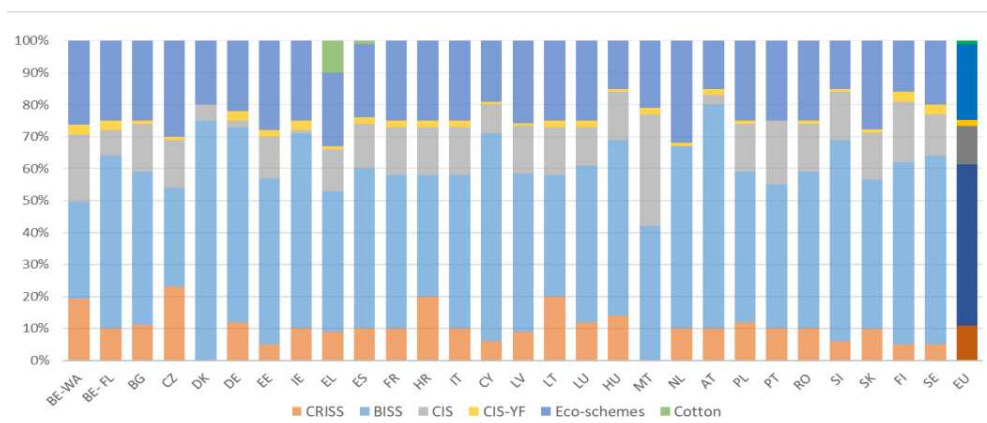
⁴⁰ In blu vengono indicati i pagamenti diretti, in viola i supporti settoriali e in giallo lo sviluppo rurale.

sembra essere simile, la maggioranza dei finanziamenti spetta al primo pilastro superando il 75%, in linea con la media europea. Diverso il discorso per Germania e Italia, in cui i pagamenti diretti sono al di sotto del 75%, a favore di una maggiore allocazione nello sviluppo rurale rispetto a Francia e Spagna. Solo due gli stati che ai pagamenti diretti hanno deciso di dedicare più dell'80% dei finanziamenti, e sono Danimarca e Belgio per quanto riguarda la regione della Wallonia. Ad esclusione di quest'ultimi, confrontandolo con il grafico precedente non vi è una differenza nell'allocazione rispetto alla riforma precedente. Il che porta alla conclusione che la maggior parte degli stati abbiano deciso di allocare le risorse nello stesso modo, a differenza di alcune eccezioni.

3.2.1 L'allocazione dei fondi degli Stati Membri nel primo pilastro.

Osservare come gli Stati Membri abbiano diviso i finanziamenti nel primo pilastro permette di comprendere a quale pratiche ambientali essi abbiano dato più rilevanza.

Figura 3.6 - Misure del primo pilastro.⁴¹



Fonte: Commissione Europea, 2023.

Nella figura 3.7 è possibile osservare come i singoli stati membri, sulla base dei loro PSN, abbiano deciso di allocare i finanziamenti alle singole misure all'interno del primo pilastro. Come anche confermato nel paragrafo precedente, la maggiore allocazione spetta al sostegno al reddito per la sostenibilità. A seguire gli eco-schemi che, come il greening nella riforma precedente, coprono circa un terzo del budget, in linea con le indicazioni fornite dall'Ue di dedicare ad essi almeno il 25% dei pagamenti diretti.

Dal momento che il greening è stato sostituito dai regimi ecologici, di conseguenza non vi è stato un cambiamento nell'allocazione dei fondi, resta però da precisare che alcune pratiche del greening sono state assorbite dalla condizionalità rafforzata, presente nel sostegno di base al reddito per la sostenibilità. Come anche confermato

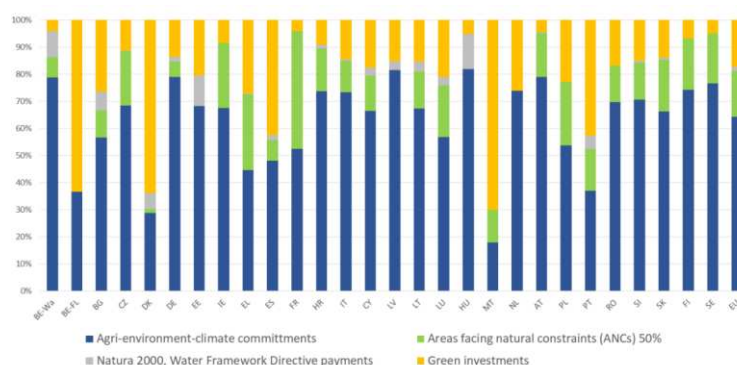
⁴¹ In arancione vengono indicate i CGO, in celeste le BCAA e in blu gli eco-schemi.

dalla Commissione Europea non vi è una maggiore allocazione da parte degli stati membri del budget sugli investimenti a favore dell'ambiente o dell'innovazione e l'efficientamento delle risorse, rispetto alla riforma 2014-2020 (Commissione Europea, 2023)

3.2.2 L'allocazione dei fondi degli Stati Membri nel secondo pilastro.

Discorso diverso per quanto riguarda l'allocazione dei sostegni all'interno del secondo pilastro, in cui per quasi tutti gli stati membri, essi vengono indirizzati alle pratiche agroambientali, ad eccezione di alcuni stati in cui si è deciso di destinare i sostegni agli investimenti green. Resta da sottolineare, come in alcuni stati non vi sia destinazione dei fondi a misure connesse a Natura 2000, andando a sfavore dell'aumento della capacità di stoccaggio dell'agricoltura e della protezione della biodiversità

Figura 3.7 - Misure nel secondo pilastro.⁴²

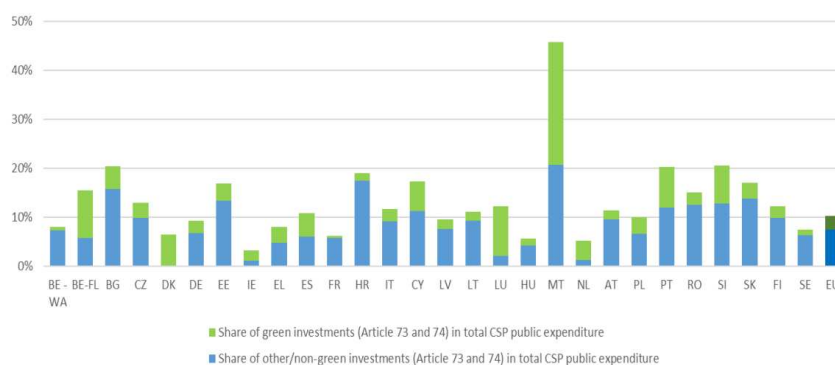


Fonte: Commissione Europea, 2023.

⁴² In blu vengono indicate per pratiche agroambientali, in grigio le aree dedicate a Natura2000 e in gialli gli investimenti green.

Confrontando l’allocazione con quella della riforma precedente, è evidente il maggiore impegno in termini di sostegni alle pratiche più friendly, ma è necessario tenere conto della percentuale minore che lo sviluppo rurale occupa nella redistribuzione del budget, rischiando di far diventare insignificanti questi interventi.

Figura 3.8 - Investimenti in pratiche friendly.⁴³



Fonte: Commissione Europea, 2023

Come è possibile osservare dal grafico, ad esclusione di alcuni stati, gli investimenti che mirano a rendere il settore agricolo più friendly nei confronti dell’ambiente sono inferiori agli investimenti non dedicati a queste pratiche o comunque non ricoprono una percentuale significativa del totale degli investimenti. Seppur dal

⁴³ In verde vengono indicati gli investimenti green. In blu vengono indicati gli investimenti non dedicati ad attività green.

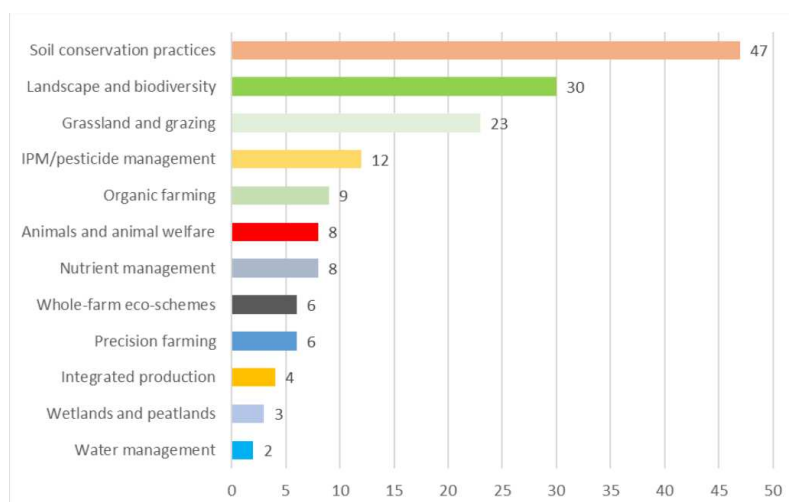
punto di vista della riforma c'è stato un rafforzamento dell'impegno ambientale, in termini di allocazione delle risorse questo è venuto meno anche per quanto riguarda i singoli stati membri.

È importante sottolineare che nella redistribuzione dei sostegni, gli stati membri possano affrontare alcune difficoltà che potrebbero compromettere la buona riuscita degli obiettivi prefissati. Una problematica che caratterizza il primo pilastro della Pac riguarda la redistribuzione dei sostegni tra i vari beneficiari. Infatti, esiste una percentuale minima di imprese agricole pari al 1,93% che ottiene pagamenti diretti per oltre 50.000 euro, mentre esiste una percentuale maggiore pari al 74,9% che ottiene pagamenti diretti inferiori a 5.000 euro, portando ad una situazione non equa nella redistribuzione dei sostegni. (Parlamento Europeo, 2023) A fronte di ciò, nella nuova riforma sono stati introdotti il capping e la degressività. Agli stati membri è stata data la possibilità di scegliere come introdurre questi due interventi. Ogni stato membro può tagliare il pagamento di base per chi supera i 100.000 euro, soglia che rappresenta il capping, ovvero il limite dei sostegni. Mentre per chi supera i 60.000 euro, gli stati possono attuare riduzioni dell'85%. (Commissione Europea, 2023) L'adozione degli interventi è stata diversa per gli stati membri. Il capping o la degressività sono stati adottati da undici stati membri AT, BG, BE-FL, BE-WA, ES, IE, LT, LV, PT, SI e SK. Mentre gli altri stati tra cui l'Italia non hanno optato per tali interventi.

L'aspetto più importante da far emergere è che a maggiore presenza di aziende di grandi dimensioni beneficiarie della maggior parte dei pagamenti diretti della PAC, sono presenti in Francia, Danimarca, Repubblica Ceca e Slovacchia. Tra queste solo la Slovacchia ha adottato gli interventi di capping e degressività. Il che significa che gli interventi, pensati appunto per risolvere la problematica, non sono stati attuato laddove ce n'era più necessità. Di conseguenza, la loro introduzione potrebbe risultare inefficace a discapito dei sostegni nel complessivo e anche delle buone pratiche ambientali, poco adottate dalle grandi imprese.

La possibilità di un miglioramento della performance ambientale per l'agricoltura europea resta, quindi, nelle mani degli eco-schemi. La scelta delle misure previste al loro interno è stata delegata dalla Commissione Europea ai vari stati membri, i quali tramite l'aiuto della SWOT analisi, hanno scelto quelli più opportuni in modo da soddisfare le proprie esigenze ambientali e raggiungerne gli obiettivi.

Figura 3.9 - Pratiche previste dalle misure.⁴⁴



Fonte: Commissione Europea, 2023.

La scelta della struttura dei vari eco-schemi, determina le varie pratiche che saranno adottate dagli agricoltori, e di conseguenza i risultati che si raggiungeranno in termini di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. La scelta degli Stati Membri, nei PSN, è stata quella di concentrare la maggior parte degli eco-schemi al finanziamento di “pratiche di conservazione del suolo”. A seguire “paesaggio e biodiversità” e “prati e pascoli”. Osservando il grafico è possibile quindi comprendere, che alla fine del periodo di implementazione delle misure della riforma PAC 2023-2027, si dovrebbe registrare un miglioramento della capacità di

⁴⁴ Il grafico mostra in ordine decrescente le misure indirizzate alle varie pratiche friendly nei confronti dell'ambiente. Al primo posto c'è la buona gestione del suolo, seguono paesaggio e biodiversità e prati e pascoli.

stoccaggio dei GHG da parte dell'agricoltura europea, contribuendo in particolar modo all'adattamento ai cambiamenti climatici, ma anche alla mitigazione. A differenza della vecchia riforma in cui i maggiori risultati si erano registrati nella riduzione delle emissioni di CO₂.

Per quanto riguarda il resto delle pratiche, molte di esse erano già contenute nel precedente greening, quindi, non vi è un cambio di rotta o un rafforzamento dell'impegno ambientale rispetto alla precedente PAC, ma solo un maggiore adattamento alle necessità degli Stati Membri, in quanto gli è stata concessa una maggiore flessibilità. Una PAC basata su eco-schemi pensati al raggiungimento di pratiche più mirate alle singole esigenze, potrebbe portare a risultati migliori e alla possibilità di misurare più accuratamente le performance (Esposti, 2022), le informazioni che verranno fornite alla fine dei 4 anni della riforma della PAC 2023-2027, permetteranno di comprendere se essa realmente rappresenta una riforma in cui l'impegno ambientale è stato assunto con maggiore forza.

CONCLUSIONE

Giunti alla conclusione di questo lavoro di tesi è opportuno tentare di sintetizzare quanto esposto, evidenziandone le principali conclusioni ottenute e cercare di esprimere alcune considerazioni in merito ai trend futuri dell'argomento trattato.

Inizialmente, si è cercato di illustrare come il fenomeno dei cambiamenti climatici sia strettamente collegato all'attività antropica e di come esso abbia assunto rilevanza nel corso degli anni, diventando oggetto di interesse e discussione di diverse politiche attuate dai governi, tra cui la PAC. La mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico rappresenta una delle sfide più complesse, che richiede soluzioni complesse, che il globo dovrà affrontare da qui ai prossimi anni. Le decisioni prese ora saranno oggetto di causa degli effetti futuri che ci ritroveremo ad affrontare. L'agricoltura in queste sfide ricopre un ruolo importante, rappresentandone causa e soluzione. I diversi scenari che il cambiamento climatico creerà nel settore agricolo portano a dei risultati contrastanti nelle diverse regioni nel globo. Tuttavia, si può affermare che l'effetto sarà sicuramente negativo nel lungo periodo. Per questo motivo la problematica ha assunto rilevanza a livello governativo.

L'Unione Europea conferma anche in quest'ambito il suo impegno nel contribuire alla mitigazione e all'adattamento al cambiamento climatico. La principale strategia, ad oggi, è rappresentata dal Green Deal Europeo. Con esso l'Unione

Europea si prefissa uno degli obiettivi più ambiziosi di sempre, ovvero, raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Per farlo, alcuni degli obiettivi saranno perseguiti trami l'agricoltura europea, e di conseguenza, attraverso la PAC.

La PAC è la politica che più ha caratterizzato la storia dell'Unione Europea, la sua storia è ormai una delle fondamenta che ci sono alla base di essa. Nata con obiettivi ben precisi mirati al sostegno del settore agricolo, oggi, e non solo, si trova ad affrontare questioni legate al cambiamento climatico cercando di adattarsi a quelle che sono le richieste che derivano dalla comunità. La PAC non è una politica ambientale, ma ciò non toglie che la tematica non sia stata oggetto di consultazione nelle varie riforme che hanno caratterizzato la politica. Quindi, molte delle proposte avanzate dal Green Deal e non solo, erano già parte integrante della PAC. Per poter comprendere come la PAC nella sua ultima riforma 2023-2027 abbia aumentato il suo contributo nella mitigazione e nell'adattamento al cambiamento climatico è stato necessario effettuare un confronto tra la nuova e precedente riforma, e un'analisi di recezione delle linee guida fornite dal Green Deal.

Dal confronto con la precedente riforma è emerso che in realtà l'impegno in questa tematica da parte della PAC, almeno in termini di contenuto, era già molto evidente. Tuttavia, come diversi studi hanno concluso i suoi effetti lo sono stati meno.

All'interno della nuova riforma in confronto alla precedente, le novità sono rappresentate dalla condizionalità rafforzata, dai regimi ecologici e dal New Delivery Model. La condizionalità rafforzata assume questo termine perché assorbe

alcune delle pratiche che precedentemente erano previste nel greening, rappresentando così il “rafforzamento” della riforma. Tuttavia, essa non soddisfa le aspettative perché difatti, a parte l’inclusione di alcune di queste pratiche nelle CGO, la maggior parte vengono incluse nelle BCAA, conservando l’adozione su base volontaria della precedente riforma.

I regimi ecologici, o eco-schemes, vengono inseriti all’interno dei relativi PSN da parte degli stati membri e consistono in una serie di pratiche di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, che gli stati dovranno adottare in base alle loro esigenze. Essi rappresentano la possibilità della PAC di migliorare la performance della sostenibilità ambientale dell’agricoltura europea. Tuttavia, la loro adozione da parte degli agricoltori resterà su base volontaria.

A complicare ancor di più la situazione è la complessità o la difficoltà che quest’ultimi affrontano durante la loro implementazione. In questo giocano un ruolo cruciale la consulenza, la cooperazione e la divulgazione di informazioni, che, come diversi studi, confermano migliorano l’attuazione di queste pratiche, ma alle quali la PAC non ha ritagliato la dovuta importanza.

Il New Delivery Model, dal momento che non c’è una consistente differenza tra le ultime due riforme, ritrae il ruolo cruciale nel contributo della PAC al miglioramento della performance ambientale. Non saranno poche le difficoltà che si incontreranno nella sua attuazione, come confermano diversi studi, c’è il rischio che esso ricada nelle stesse problematiche affrontate dai PSR previsti nella

precedente riforma. Necessaria alla buona riuscita sarà la collaborazione tra l'Unione e gli Stati Membri, specialmente per quanto riguarda la raccolta di informazioni per la valutazione e per il dovuto rispetto delle pratiche da parte degli agricoltori.

Il New Delivery Model ha permesso di dare un giudizio sull'implementazione delle indicazioni di rafforzamento degli impegni ambientali da parte della PAC. Infatti, il confronto tra le ultime due riforme dal momento che non presenta novità ci permette di comprendere che non ci sia stato un rafforzamento anche per quanto riguarda le richieste del Green Deal. È stato, quindi, necessario presentare le diverse problematiche che si possono affrontare nel momento in cui si cerca di gestire in modo coerente due politiche. Caso ancora più particolare se si pensa all'importanza che la PAC e il Green Deal ricoprono singolarmente.

Il Green Deal è una strategia che si focalizza a risolvere problemi di lungo periodo come quelli legati ai cambiamenti climatici, la PAC si focalizza sul risolvere problematiche di breve e medio periodo, che caratterizzano il settore agricolo. Spesso le due politiche per via di questo problema entrano in contrasto non portato a risultati significativi, a discapito delle loro strategie.

La presenza dei trade-off è anche frequente all'interno delle politiche stesse, come nel caso del Green Deal. Tuttavia, esistono linee di approccio che portano alla loro risoluzione e quello attuato dalla PAC basato sugli obiettivi, attraverso il New Delivery Model, può rappresentare la svolta nel miglioramento di performance

ambientale dell'agricoltura europea, contribuendo alla mitigazione e all'adattamento del cambiamento climatico accontentando il Green Deal.

Infine, si è cercato di fare un'analisi su quanto delle conclusioni precedenti fosse davvero realizzabile, andando a comprendere come i finanziamenti siano stati allocati all'interno della PAC. È emerso che rispetto alla riforma precedente non c'è stato un rafforzamento significativo. Oltre che per la redistribuzione tra i vari pilastri, e quindi sulle pratiche più friendly nei confronti dell'ambiente, non c'è stato neanche per le misure che dovevano essere di supporto all'applicazione di tali pratiche. Resta comunque da comprendere se il cambio di approccio della PAC porterà a dei risultati diversi dalla precedente riforma per poter esprimere un giudizio definitivo.

L'impegno ambientale della PAC sembra essere confermato già da diverso tempo e all'interno delle riforme ritrae un ruolo considerevole. Le problematiche non sono, o perlomeno non completamente, riscontrabili nella struttura della PAC, ma per lo più nel ruolo che essa ricopre. Infatti, la capacità della politica di apportare significativi cambiamenti nei comportamenti della PAC è tutt'ora oggetto di studio. Quindi, prima di comprendere quanto la PAC abbia assunto i suoi impegni ambientali è opportuno capire quanto e se la PAC abbia effettivamente una sua efficacia.

Di sicuro il cambio di approccio basato sugli obiettivi potrebbe rappresentare un punto di svolta per incrementare la sua influenza, ma da solo questo non basta.

Affrontare le problematiche legate al cambiamento climatico richiede soluzioni complesse e affrontare questo tema attraverso una PAC incentrata ad intervenire solo sulla produzione del settore agricolo non è sufficiente. È necessario, come dimostrato da alcuni studi, allargare il raggio d'azione su tutta la filiera produttiva, come viene anche indicato dal Green Deal, indirizzando la PAC ad una politica più incentrata sul mercato che al sostegno.

La PAC sembra essere destinata ad una decentralizzazione della sua gestione, perdendo il ruolo cruciale rappresentato dalla gestione centrale da parte dell'Unione Europea. Tuttavia, un'indicazione da parte di essa resta sempre necessario per evitare una discordanza tra gli obiettivi perseguiti. La specificità degli obiettivi adattati ai vari contesti sarà necessaria per raggiungere ottimi risultati nella mitigazione e nell'adattamento al cambiamento climatico.

I risultati che la riforma della PAC 2023-2027 porteranno a casa alla fine del settennio, dovranno rappresentare la base per non ricadere negli stessi errori che da anni vengono ripetuti.

BIBLIOGRAFIA

- Battiston, R. (2020). Cause ed effetti dei cambiamenti climatici. *“Ithaca: Viaggio nella Scienza XV”*.
- Burke M., Solomon M.H., Miguel E. (2015) Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature*.
- Cacchiarelli L., Russo C., Sorrentino A. (2016). Potere di mercato e contrattuale nella filiera agroalimentare: il ruolo delle OP. *Agriregionieuropa* 46.
- Cagliero R., D’Alicandro N., Camaioni B. (2021). Il New delivery model e la lettura della performance nelle PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze. *Agriregionieuropa Numero Speciale – Agricalabriaeuropa* 4.
- Calvitti M., Colonna N., Iannetta M. (2016), La relazione cambiamenti climatici e sistema agricolo: tra adattamento e mitigazione. *ENEA* 76.
- Coderoni, S. (2015). Sostenibilità ambientale in agricoltura. Alcune considerazioni introduttive. *Agriregionieuropa* 41.
- Coderoni, S. (2023). Key policy objectives for European agricultural policies: Some reflections on policy coherence and governance issues. *Bio-based and Applied Economics*, Just Accepted.
- Commissione Europea (2017). Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE. Bruxelles.
- Commissione Europea (2018). Bilancio dell’UE: la politica agricola comune oltre il 2020. *Bruxelles*.

- Commissione Europea (2019). Il Green Deal europeo. Bruxelles.
- Commissione Europea (2020). Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune. Bruxelles.
- Commissione Europea (2020). Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Bruxelles.
- Commissione Europea (2020). Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispetto dell'ambiente. Bruxelles.
- Commissione Europea (2021). A greener and fairer CAP.
- Commissione Europea (2021). Documento di lavoro della commissione sintesi della valutazione dell'impatto della Politica Agricola Comune sul cambiamento climatico e sulle emissioni di gas serra. Bruxelles.
- Commissione Europea (2021). Documento di lavoro della commissione sintesi della valutazione. Impatto della PAC su biodiversità, suolo e acqua (risorse naturali). Bruxelles.
- Commissione Europea (2023). La politica agricola comune in sintesi. Bruxelles.
https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_it
- Commissione Europea (2023). Realizzare il Green Deal europeo. Bruxelles.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it

- Delorme, H. (2004). La Politique agricole commune. Anatomie d'une transformation. *Presse de Sciences Po*. Paris.
- Esposti, R. (2022). Non-Monetary Motivations of Agri-Environmental Policies Adoption. A Causal Forest Approach. Quaderno di Ricerca n. 459. Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università Politecnica delle Marche.
- Esposti, R. (2022). The co-evolution of policy support and farmers behaviour. An investigation on Italian agriculture over the 2008-2019 period. *Bio-based and Applied Economics* 11(3): 231-264.
- European Environment Agency (2023). Qual è la differenza tra adattamento e mitigazione? <https://www.eea.europa.eu/it/help/domande-frequenti/qual-e-la-differenza-tra>
- European Commission (1985). Perspective for the common agricultural policy (communication of the commission to the council and the parliament). Bruxelles.
- European Commission (2011). A Budget for Europe 2020. Bruxelles. Part I e Part II.
- European Commission (2020). Analysis of links between CAP Reform and Green Deal. Brussels.
- European Commission (2021). Impact of the CAP on biodiversity, soil and water. Bruxelles.

- European Commission (2022). CAP expenditure in the total EU expenditure, DG Agriculture and Rural Development.
- European Commission (2022). CAP expenditure and CAP reform path post-2013. *DG Agriculture and Rural Development*.
- European Commission (2023). Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures.
- European Commission (2023). The 2021-2027 EU budget – What's new? The main novelties of the EU's long-term budget, its revenue and spending areas and the NextGenerationEU recovery instrument. What's new? (europa.eu);
- European Commission (2023). €430 million of EU funds to support the EU agricultural sector. €430 million of EU funds to support EU agricultural sector (europa.eu);
- European Network for Rural Development (2022). “Implementing the CAP Green Architecture”. Heerenveen, Netherlands.
- FAO (2016). The state of food and agriculture. Climate change, agriculture and food security.
- Frascarelli, A. (2017). L'evoluzione della PAC e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento. *Agriregionieuropa* 50.
- Frascarelli, A. (2019). La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di PAC 2021-2027. *Agriregionieuropa* 56.

- Frascarelli, A. (2023). L'agricoltura di Pianura tra impegni europei e sfide di mercato: La nuova PAC e l'ottimizzazione degli allevamenti. "ISMEA". Treviglio.
- Fresco L.O., Poppe K.J. (2016). Towards a Common Agricultural and Food Policy. *Wageningen University & Research*.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (2013). Regolamento (UE) N. 1307/2013 del parlamento europeo e del consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del consiglio.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (2013). Regolamento (UE) N. 1305/2013 del parlamento europeo e del consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno dello sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (2021). Regolamento (UE) 2021/20115 del parlamento europeo e del consiglio del 2 dicembre 2021.
- IPCC (2018). Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change,

- sustainable development, and efforts to eradicate poverty. *Cambridge University Press*: 3-24 Cambridge. UK and New York, NY, USA.
- IPCC (2019). Summary for Policymakers. In: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*.
- IPCC (2021). *Cambiamento climatico 2021: Sintesi per tutti*.
- IPCC (2023). *Climate Change 2023. Synthesis Report. Summary for Policymakers*.
- Lovec M., Sumrada T., Erjavec E. (2020). *New CAP Delivery Model, Old Issues, Intereconomics*.
- Marandola D. (2021). *Le ambizioni green della PAC post-2020, Agriregionieuropa Numero Speciale – Agricalabriaeuropa 2*.
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (2022). *Criteri di Gestione Obbligatorie e Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali. Allegato 1*.
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (2022). *Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 per quanto concerne i pagamenti diretti*.
- Muller A., et al. (2017). *Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. Nature Communications*.

OECD (2023). Continued rise in agricultural support slower than sector growth, but driven to record highs mainly by temporary factors.

Parlamento Europeo (2020). Cos'è e come funziona il bilancio a lungo termine dell'UE. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>

Parlamento Europeo (2022). La politica agricola comune (PAC) e il trattato. Art. 38 e 44 (TFUE).

Parlamento Europeo (2023). Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>

Pupo D'Andrea, M. R. (2009). Finestra sulla PAC n. 16. *Agriregionieuropa* 19.

Pupo D'Andrea, M. R. (2018). Finestra sulla PAC n. 33. *Agriregionieuropa* 53.

Pupo D'Andrea, M. R. (2021). Le novità della PAC 2023-2027. *Agriregionieuropa* Numero Speciale – Agricalabria 1.

Saccomandi, V. (1978). Politica agraria comune e integrazione europea.

Sotte, F. (2022). La politica agricola europea. Storia e analisi. *Agriregionieuropa*.

Statzu V., Strazzera E. (2016). Biogas e biofertilizzanti per un'economia circolare: analisi delle preferenze degli allevatori. *Agriregionieuropa* 46.

Tinbergen, J. (1952). On the Theory of Economic Policy. *North-Holland Publishing Company*. Amsterdam.

- UC San Diego (2013). The History of the Keeling Curve.
<https://keelingcurve.ucsd.edu/2013/04/03/the-history-of-the-keeling-curve/>
- United Nations (2013). United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, Stockholm.
<https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>
- William D. Nordhaus (2023). Biographical sketch of William D. Nordhaus.
<https://williamnordhaus.com/bio>
- World Resources Institute (2016). World Greenhouse Gas Emissions: 2016.
<https://www.wri.org/data/world-greenhouse-gas-emissions-2016>