

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA: "POLITICA AGRICOLA COMUNE E CLIMA: IL 50 % DELLA SPESA DELL'UE PER IL CLIMA, MA LE EMISSIONI DELLE AZIENDE AGRICOLE NON DIMINUISCONO"

SINTESI

Risposte comuni della Commissione ai paragrafi da I a III:

La Commissione sottolinea che la maggior parte delle misure connesse al clima nel settore agricolo presenta benefici in termini di mitigazione e adattamento per i quali è più opportuna una valutazione congiunta. Analogamente, l'azione per il clima si articola in impatti di mitigazione e adattamento, che nel caso dell'agricoltura non possono essere chiaramente distinti per la maggior parte delle misure connesse al clima.

IV. Il monitoraggio dell'azione per il clima è stato attuato per il periodo 2014-2020 ed è già stato oggetto di una relazione speciale della Corte.

La Commissione ribadisce la propria adesione all'approccio dell'UE. Il metodo utilizzato dalla Commissione è solido, è stato preparato in modo trasparente e coordinato, si basa sui marcatori di Rio ed è stato comunicato al Parlamento europeo e al Consiglio.

Inoltre la Commissione è convinta che gli strumenti della PAC abbiano avuto un impatto significativo, anziché limitato.

V. La Commissione osserva che la PAC non ha mai avuto l'obiettivo specifico di ridurre le emissioni prodotte dal bestiame. Le emissioni sono rimaste stabili a fronte di un aumento della produzione.

VI. La Commissione sottolinea che la PAC, insieme alla strategia "Dal produttore al consumatore", ha l'obiettivo non solo di ridurre le emissioni, ma anche di preservare la biodiversità e i mezzi di sussistenza rurali, ridurre l'uso di pesticidi e la pressione sulla qualità dell'acqua e garantire alimenti di alta qualità. L'agricoltura biologica è uno dei mezzi che consentono di raggiungere tutti questi obiettivi.

Per quanto riguarda i legumi da granella, la Commissione sottolinea che la sostituzione delle colture con elevati livelli di fertilizzazione non comporterebbe automaticamente il trasferimento delle emissioni ad altre aziende agricole. Per quanto concerne l'agricoltura biologica, a causa dell'insufficienza dei dati disponibili non è possibile valutare il potenziale impatto delle riduzioni delle emissioni. La Commissione osserva inoltre che la strategia "Dal produttore al consumatore" e lo strumento di sostenibilità per le aziende agricole (FaST) relativo ai nutrienti contribuiranno a ridurre le emissioni legate all'uso di fertilizzanti. Parallelamente, la Commissione riesaminerà periodicamente le deroghe concesse nel quadro della direttiva Nitrati.

VII. Il sostegno all'imboschimento è cambiato, con il prolungamento del sostegno alla manutenzione da 5 a 12 anni e l'armonizzazione di questo periodo con i pagamenti per la compensazione delle perdite di reddito. Ciò renderà la misura a favore dell'imboschimento più interessante per gli agricoltori. Per quanto riguarda il sistema agroforestale, il regolamento omnibus ha reso la misura più flessibile, prevedendo la possibilità di rinnovare e rigenerare aree agroforestali esistenti e deteriorate, le quali fungeranno anche da pozzo di assorbimento del carbonio, contribuendo così alla mitigazione dei cambiamenti del microclima locale e a uno sviluppo sano. L'assegnazione di fondi (64 milioni di

euro di spesa pubblica totale) per il sistema agroforestale è già superiore a quella del periodo precedente e alla fine del 2019 erano già stati creati più di 2 100 ettari di nuove aree agroforestali.

VIII. La Commissione ritiene che la condizionalità e il regime di inverdimento abbiano incoraggiato gli agricoltori ad adottare misure efficaci per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Alcune norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) nel quadro della condizionalità sono utili ai fini della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento agli stessi (copertura minima del suolo, gestione del suolo per limitare l'erosione, mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo, mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio designati) e, in quanto pratiche obbligatorie, costituiscono una solida base di riferimento per i regimi di sostegno. Nell'ambito del regime di inverdimento, il mantenimento dei prati permanenti e dell'area di interesse ecologico (AIE) impone agli agricoltori di preservare superfici ed elementi caratteristici quali prati, terreni lasciati a riposo, alberi o siepi che sono utili per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

IX.

1). La Commissione accoglie parzialmente la raccomandazione 1, lettera a). Accoglie la raccomandazione 1, lettere b) e c).

La Commissione è intervenuta innalzando il livello di ambizione in materia di azione per il clima nella proposta sulla PAC per il periodo 2023-2027. La condizionalità è stata ampliata in modo da estendersi a tutti i pagamenti diretti, sono stati proposti nuovi regimi ecologici e il 30 % del bilancio previsto per lo sviluppo rurale è stato riservato all'azione per il clima e all'ambiente. Gli Stati membri definiranno le azioni previste in piani strategici nazionali che saranno valutati dalla Commissione.

2). La Commissione accoglie la raccomandazione 2, lettere a) e b).

La Commissione è intervenuta includendo nella condizionalità per il periodo 2023-2027 il concetto di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) per un livello minimo di protezione delle torbiere e delle zone umide.

3). La Commissione non accoglie la raccomandazione 3, lettera a), e accoglie la raccomandazione 3, lettera b).

Gli Stati membri presenteranno piani strategici della PAC, che saranno analizzati dai servizi della Commissione. In seguito all'adozione di tali piani, gli Stati membri riferiranno con cadenza annuale in merito alla loro attuazione.

INTRODUZIONE

01. Le emissioni prodotte dall'agricoltura, secondo le stime delle linee guida IPCC, si riferiscono solo alle emissioni rilasciate durante la fase di crescita dei prodotti agricoli. Nell'UE le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura rappresentano solo il 10 % delle emissioni totali dell'Unione. La PAC 2013-2020 non prevede alcuna valutazione del ciclo di vita della produzione agricola.

Figura 1: La Commissione ritiene che sarebbe più appropriato un dato che rappresenti la quota di emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura nell'UE. Tali dati sono già disponibili e compilati dal visualizzatore di dati sui gas a effetto serra dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)¹.

Figura 2: Le emissioni agricole sono costituite per definizione da metano e protossido di azoto e sono disciplinate fino al 2020 dalla decisione sulla condivisione degli sforzi e a partire dal 2021 dal regolamento sulla condivisione degli sforzi. Le emissioni e gli assorbimenti risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura sono disciplinati a partire dal 2021 dal regolamento LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*).

04. La Commissione osserva che dopo il 2010 le emissioni si sono stabilizzate, con variazioni interannuali inferiori alla soglia di incertezza fissata dall'AEA. Al tempo stesso la produzione è aumentata e le emissioni per unità di prodotto sono diminuite.

Figura 3: La Commissione ritiene che nell'attuale legislazione in materia climatica (regolamento sulla condivisione degli sforzi e regolamento LULUCF) le emissioni derivanti dall'uso del suolo siano distinte dalle emissioni di CH₄ e N₂O. I calcoli delle due tipologie di emissioni presentano caratteristiche e livelli di incertezza diversi.

07. Il quadro 2030 per il clima e l'energia comprende anche le emissioni e gli assorbimenti risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura. Ciò avviene tramite il regolamento LULUCF, che si applica dal 1° gennaio 2021.

08. Gli Stati membri possono definire la combinazione ottimale di politiche climatiche per raggiungere il loro obiettivo nazionale in tutti i settori interessati dalla condivisione degli sforzi; tali strategie sono descritte nei piani nazionali per l'energia e il clima². L'agricoltura dovrebbe contribuire a tali sforzi di mitigazione come tutti gli altri settori. Gli obiettivi di condivisione degli sforzi sono stati calcolati secondo criteri di efficienza dei costi; se uno Stato membro dovesse decidere che il settore agricolo non debba contribuire al raggiungimento del suo obiettivo di condivisione degli sforzi, il contributo degli altri settori risulterebbe probabilmente più oneroso.

13. La Commissione ritiene che la maggior parte delle misure monitorate apporti benefici a più di un settore di interesse e che qualsiasi conclusione relativa all'impatto complessivo delle misure pertinenti dovrebbe tenerne conto.

OSSERVAZIONI

25. La Commissione rileva che nessuno Stato membro comunica le emissioni di metano al massimo livello di dettaglio. Come indicato anche nella strategia dell'UE sul metano, la Commissione sosterrà il miglioramento della valutazione e della mitigazione delle emissioni di metano. La Commissione osserva che, mentre negli ultimi anni le emissioni prodotte dal bestiame si sono stabilizzate, al tempo stesso la produzione è aumentata. La Commissione riconosce che le emissioni prodotte dalla fermentazione enterica del bestiame non sono in calo, sebbene per spiegare meglio la situazione

¹ Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>.

² https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_it#final-necps.

nell'UE sia necessario contestualizzarla, tenendo conto anche delle incertezze nella valutazione delle emissioni di metano, del livello di dettaglio adottato dagli Stati membri nella comunicazione e dell'aumento della produttività.

26. La Commissione ritiene che l'inventario dei gas a effetto serra degli Stati membri non sempre rilevi gli effetti dell'attuazione, da parte degli agricoltori, delle pratiche di mitigazione promosse dalla PAC. Ciò dipende anche dalla configurazione dei sistemi di monitoraggio negli Stati membri nonché dai fattori di emissione e dai dati per attività utilizzati ai fini della stima.

27. L'obiettivo dei programmi di promozione è sostenere la competitività del settore agricolo dell'UE, compreso il settore dell'allevamento, sensibilizzando in merito alle qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE e agli elevati standard della loro produzione. La Commissione sottolinea che non è compito della PAC modificare o limitare le scelte dei consumatori.

Attraverso i loro programmi di sviluppo rurale, gli Stati membri possono proporre misure agro-climatico-ambientali a sostegno di una più massiccia produzione zootecnica attraverso il pascolo estensivo. La maggioranza degli Stati membri si avvale di questa facoltà.

La produzione animale e il consumo di prodotti di origine animale dovrebbero inoltre essere considerati separatamente, in quanto l'UE è uno dei maggiori esportatori e importatori di alimenti e mangimi. L'indice di conversione alimentare è migliorato costantemente negli ultimi decenni, il che significa che per una singola unità di prodotto di origine animale occorre un minore apporto di mangimi. Nella dieta del bestiame dell'UE sono stati inoltre progressivamente incorporati coprodotti e sottoprodotti non commestibili dell'industria alimentare e dei biocarburanti.

Figura 11: La Commissione ritiene che i dati sui consumi debbano essere correlati non solo alla quantità di prodotto, ma anche alla qualità dei nutrienti forniti.

28. La proposta della Commissione per la futura PAC riconosce la sfida rappresentata dagli sprechi alimentari, come risulta da uno dei suoi obiettivi specifici (articolo 6, paragrafo 1, lettera i) della proposta), ossia *"migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali"*.

30. La Commissione ritiene che alcuni nuovi additivi per mangimi, sia naturali che sintetici, siano molto promettenti ai fini della riduzione delle emissioni prodotte dalla fermentazione enterica, ma comportino un costo aggiuntivo a carico degli agricoltori. Diverse domande riguardanti additivi per mangimi volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra sono pervenute alla Commissione e sono attualmente allo studio dell'EFSA. Previa valutazione positiva dell'EFSA, la Commissione autorizzerà tali additivi nell'UE. Infine, nell'ambito della strategia "Dal produttore al consumatore", la Commissione intende agevolare l'autorizzazione di tali additivi per mangimi.

32. Sebbene sia effettivamente elevata nel caso delle "aziende bovine specializzate", la dipendenza dai pagamenti diretti resta sensibilmente inferiore negli altri settori connessi agli animali (ossia le "aziende specializzate nella produzione di latte", le "aziende ovine e caprine specializzate", le "aziende specializzate in granivori" o le "aziende con poliallevamento"). Di fatto, la dipendenza di questi altri settori connessi agli animali è comparabile o persino inferiore alla dipendenza delle "aziende specializzate COP" (ossia specializzate in cereali e in piante oleaginose e proteaginose).

34. La Commissione ritiene peraltro che, nell'esaminare gli effetti dei pagamenti sulle emissioni complessive di gas a effetto serra cui fa riferimento la Corte, sia importante tenere conto dell'impatto sulle emissioni globali (rilocalizzazione) al fine di tracciare un quadro completo.

A titolo di esempio, lo studio di Jansson et al. citato nella relazione (nota 20) mostra in effetti che l'eliminazione del sostegno accoppiato per i ruminanti ridurrebbe dello 0,5 % le emissioni totali di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura nell'UE. Si stima tuttavia che circa tre quarti di tale riduzione potrebbero essere vanificati dalla rilocalizzazione delle emissioni (ossia dall'incremento delle emissioni al di fuori dell'UE) a causa di un aumento delle importazioni da paesi, come il Brasile, con emissioni per unità di prodotto (intensità delle emissioni) relativamente più elevate. Questa rilocalizzazione delle emissioni limiterebbe sensibilmente l'impatto positivo sul riscaldamento globale che potrebbe derivare dall'eliminazione del sostegno accoppiato nell'UE.

Inoltre, nel valutare l'impatto delle varie misure di sostegno della PAC sulla riduzione dei gas a effetto serra, la Commissione sottolinea la necessità di esporre tutti gli aspetti, i fattori e le possibili conseguenze. A titolo di esempio, molti dei pagamenti diretti corrisposti agli allevatori potrebbero avere alcuni effetti positivi sull'ambiente (ad esempio il pagamento di base in funzione dei pascoli/prati, il pagamento per l'inverdimento, il sostegno accoppiato alla produzione di colture proteiche).

36. Pur non mettendo in discussione l'articolo scientifico citato, la Commissione ricorda che non esiste una metodologia ufficialmente concordata a livello dell'UE o a livello internazionale per fornire valutazioni del ciclo di vita che siano comparabili. La Commissione affronterà la questione dell'impronta ambientale dei prodotti importati attuando gli obiettivi del Green Deal e della strategia "Dal produttore al consumatore". Per quanto riguarda l'impronta ambientale dei prodotti importati, l'obiettivo del Green Deal consiste nel collaborare con i partner internazionali per migliorare le norme ambientali globali. Nello specifico, la strategia "Dal produttore al consumatore" prevede che "[o]pportune politiche dell'UE, anche in ambito commerciale, verranno impiegate a sostegno della transizione ecologica dell'UE e ne faranno parte. L'UE cercherà di assicurare l'inclusione di un capitolo ambizioso sulla sostenibilità in tutti i suoi accordi commerciali bilaterali. Garantirà inoltre la piena attuazione e applicazione delle disposizioni relative al commercio e allo sviluppo sostenibile in tutti gli accordi commerciali".

La Commissione osserva inoltre che la maggior parte della soia utilizzata in Europa proviene da paesi non soggetti al rischio di deforestazione.

38. La Commissione è convinta che la strategia "Dal produttore al consumatore" e lo strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti contribuiranno a ridurre le emissioni legate all'uso di fertilizzanti. Parallelamente, la Commissione riesaminerà periodicamente le deroghe concesse nel quadro della direttiva Nitrati.

40. La Commissione ricorda che la PAC non aveva l'obiettivo esplicito di ridurre la produzione zootecnica e che le emissioni prodotte dal letame sono legate ad aspetti sia quantitativi sia gestionali.

43. Possono essere concesse deroghe alla direttiva Nitrati a condizione che non compromettano il conseguimento degli obiettivi della direttiva. Tali deroghe devono essere giustificate sulla base di criteri oggettivi, quali ad esempio:

- stagioni di crescita prolungate;
- colture con grado elevato di assorbimento di azoto;
- grado elevato di precipitazioni nette nella zona vulnerabile;
- terreni con capacità eccezionalmente alta di denitrificazione.

44. La Commissione ritiene che, tenendo conto unicamente degli effetti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, si possano applicare strategie di mitigazione allo spargimento del letame sul campo (applicazione del letame).

Nei sistemi di gestione del suolo che prevedono lo spargimento di letame, il ricorso a tecniche di distribuzione a tasso variabile (agricoltura di precisione) riduce le emissioni.

L'innovazione in questi settori è stata sostenuta dal partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI). I gruppi operativi del PEI-AGRI, i quali operano per colmare il divario tra ricerca e pratica, sono stati coinvolti in numerose iniziative in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici a livello delle aziende agricole.

45. Diverse pratiche agricole sostenute nell'ambito delle misure agro-climatico-ambientali (M10) previste dai programmi di sviluppo rurale (PSR) dell'attuale periodo di programmazione sono finalizzate a una migliore gestione dei fattori di produzione e più precisamente alla riduzione dei concimi minerali. In numerosi PSR tale sostegno è fornito in combinazione a quello per la riduzione dell'uso dei pesticidi, ossia sotto forma di regimi di produzione integrata.

- (Secondo trattino): la Commissione è attualmente impegnata in una rassegna sistematica della letteratura sulla meta-analisi degli impatti ambientali e climatici delle pratiche agricole, compresi gli inibitori della nitrificazione. La rassegna fornisce solide prove scientifiche a basso rischio di parzialità e ha permesso di approfondire la conoscenza di tali pratiche. Le conclusioni indicano che gli inibitori della nitrificazione hanno il potenziale di ridurre in modo significativo le emissioni di protossido di azoto nell'atmosfera e la lisciviazione dei nitrati nell'acqua, ma al tempo stesso possono aumentare sensibilmente le emissioni di ammoniaca. Alcuni studi segnalano inoltre l'ecotossicità degli inibitori della nitrificazione. In conclusione, gli effetti degli inibitori della nitrificazione, in particolare a lungo termine, dovrebbero essere valutati con attenzione prima che la pratica agricola possa essere raccomandata per un'applicazione su vasta scala.

Tabella 2: La Commissione ritiene che la classificazione proposta nella tabella 2 semplifichi una realtà complessa. Le strategie volte a ridurre l'uso dei fertilizzanti, e in particolare il loro effetto sulla riduzione finale dei gas a effetto serra, dipendono anche dalle specificità dei luoghi. La loro stessa diffusione dipende dai metodi colturali, molto diversificati a livello dell'UE.

46. La Commissione sottolinea che la PAC, insieme alla strategia "Dal produttore al consumatore", ha l'obiettivo non solo di ridurre le emissioni, ma anche di preservare la biodiversità e i mezzi di sussistenza rurali, ridurre l'uso di pesticidi e la pressione sulla qualità dell'acqua e garantire alimenti di alta qualità. L'agricoltura biologica è uno dei mezzi che consentono di raggiungere tutti questi obiettivi.

(Secondo trattino): la Commissione ritiene che lo scenario descritto valga solo nell'ipotesi che il consumo di prodotti agricoli rimanga invariato.

Figura 17: Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 46.

51. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 45.

60. La Commissione ricorda che, in base alle norme di ammissibilità "standard" per le zone agricole, le torbiere sono ammissibili ai pagamenti diretti a condizione che su di esse si eserciti un'attività agricola e che sia rispettata una serie di requisiti ambientali e climatici (condizionalità). Deroghe correttamente inquadrare a tali norme consentono di mantenere i pagamenti diretti anche in assenza di

attività agricola. Ad esempio, nel caso di torbiere precedentemente coltivate che vengano ripristinate con il sostegno di impegni di messa a riposo delle terre nell'ambito di programmi di sviluppo rurale, tali terre continuano ad essere ammissibili ai pagamenti diretti senza che su di esse sia esercitata alcuna attività agricola.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 63, 64 e 65:

Il requisito del mantenimento di una percentuale di prati permanenti è una "rete di sicurezza" gestita a livello nazionale o regionale, volta a impedire una massiccia conversione in seminativi. Tale requisito obbligatorio minimo si applica a tutti i prati permanenti dell'intera UE e può essere integrato, all'occorrenza, da misure agro-climatico-ambientali volontarie che vietino vari tipi di interventi in queste superfici. Lo strumento non vieta l'aratura e la risemina a condizione che la superficie resti un prato permanente. L'aratura e la risemina, tuttavia, non costituiscono necessariamente pratiche comuni e in molte zone il loro esercizio non comporta alcun vantaggio agronomico.

Il requisito del mantenimento di una percentuale di prati permanenti è stato rafforzato dopo il 2015, stabilendo un margine di conversione del 5 % in sostituzione del precedente 10 %. Una volta raggiunto tale margine, lo Stato membro deve attuare la riconversione della superficie convertita in eccesso.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 66, 67 e 68:

Il requisito della protezione dei "prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale" impedisce non solo la conversione dei prati ad altri usi, ma anche l'aratura all'interno delle zone Natura 2000. Sebbene l'obiettivo principale sia la tutela della biodiversità, il suo impatto sul sequestro del carbonio è significativo e lo strumento integra il meccanismo della "rete di sicurezza" mirante al mantenimento di una percentuale di prati permanenti a livello nazionale/regionale. Il principio di non deterioramento di cui all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva Habitat e all'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva Uccelli si estende già, tra l'altro, alle attività che comportano un deterioramento degli habitat quali l'aratura e la conversione degli habitat erbosi protetti ai sensi delle suddette direttive nei siti di Natura 2000. Ciò non significa tuttavia che non vengano di fatto esercitate attività di aratura e conversione dei prati all'interno delle zone protette. Il concetto di prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale rafforza pertanto la protezione fornita attraverso la PAC offrendo la possibilità di tutelare tutti i prati all'interno e all'esterno dei siti di Natura 2000 e garantendo un livello comune ed elevato di protezione in tutta l'UE al di là dei requisiti delle direttive.

69. Il regolamento omnibus ha reso più flessibile la misura agroforestale, che ora si può estendere all'allestimento, alla rigenerazione o al rinnovamento dei sistemi agroforestali. La Commissione prevede pertanto una migliore diffusione della misura.

70. Il monitoraggio degli assorbimenti di carbonio è reso complesso da elementi specifici quali la non permanenza del carbonio nel suolo e l'incertezza delle misurazioni. Per far fronte a queste sfide la Commissione sta lavorando a un'iniziativa per il sequestro del carbonio nei suoli agrari e a un quadro per la certificazione degli assorbimenti di carbonio. Tali iniziative sono volte ad armonizzare la quantificazione degli assorbimenti di carbonio come base per ricompensare in modo efficace l'azione per il clima basata sul territorio.

Le pratiche di gestione dei terreni atte a (preservare e) migliorare la salute del suolo nei seminativi (misure di gestione per la formazione dell'humus) possono incrementare il contenuto di carbonio nel suolo e favorire il sequestro del carbonio. Tali pratiche possono essere sostenute nell'ambito delle misure agro-climatico-ambientali e molti Stati membri hanno attivato questo sostegno nei rispettivi programmi di sviluppo rurale.

72. Alcune norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) sono utili ai fini della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento agli stessi. In particolare, la BCAA 4 impone una copertura minima del suolo, la BCAA 5 impone una gestione minima del suolo per limitare l'erosione, la BCAA 6 impone il mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo e la BCAA 7 impone il mantenimento di elementi caratteristici del paesaggio designati.

73. La componente "area di interesse ecologico" (AIE) del regime di inverdimento mira a salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole. La possibilità di considerare le colture intercalari come AIE, introdotta dai colegislatori in occasione della riforma della PAC del 2013, non mirava a promuovere l'uso di tali colture, ma era considerata un contributo al conseguimento dell'obiettivo relativo alla biodiversità. In seguito alla revisione anticipata di tale regime da parte della Commissione, è stato introdotto nella legislazione il divieto di utilizzo dei pesticidi per favorire il conseguimento dell'obiettivo relativo alla biodiversità.

74. Il regolamento omnibus ha reso più flessibile la misura agroforestale, che ora si può estendere all'allestimento, alla rigenerazione o al rinnovamento dei sistemi agroforestali. La Commissione prevede pertanto una migliore diffusione della misura in futuro.

75. Lo studio di Ricardo menziona un intervallo di 2,2-7,3 tonnellate di assorbimento di carbonio per ettaro, che la Commissione considera un'ipotesi importante, data l'elevata variabilità dei valori possibili (5 t/ettaro di intervallo potenziale = differenza di oltre il 300 %), sottolineando peraltro che il valore presentato dalla Corte rappresenta solo l'intervallo superiore.

77. Il monitoraggio dell'azione per il clima è stato attuato per il periodo 2014-2020 ed è stato oggetto di una relazione speciale della Corte.

Nelle sue risposte la Commissione ricorda che l'UE ha un obiettivo climatico che sia applica all'intera economia, senza selezionare settori specifici.

Gli obiettivi climatici in materia di riduzione delle emissioni sono decisi dai colegislatori e per la PAC 2013-2020 non è stato stabilito alcun obiettivo di questo tipo.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 83, 84 e 85:

Il regime di inverdimento è stato introdotto nel 2015 al fine di destinare una quota significativa dei pagamenti diretti al miglioramento delle prestazioni ambientali della PAC. A tale scopo è stato richiesto agli agricoltori di adottare pratiche ambientali riguardanti i principali sistemi di produzione agricola. Tra queste pratiche, il mantenimento dei prati permanenti punta a ridurre il bilancio delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dal settore dell'allevamento, in particolare promuovendo il sequestro del carbonio da parte dei prati. Concorre al sequestro del carbonio anche l'obbligo di mantenere un determinato livello di elementi caratteristici e superfici come siepi, alberi nelle aree di interesse ecologico, ecc. Il mantenimento di prati permanenti e di superfici ed elementi non produttivi continueranno a far parte della PAC nel quadro della condizionalità rafforzata.

Per quanto riguarda il livello delle pratiche, l'inverdimento non punta a modificare le pratiche di tutti gli agricoltori, ma solo di quelli che non si attengono agli ambiziosi obiettivi previsti. Per gli agricoltori che già soddisfano il livello di ambizione richiesto, l'inverdimento fa sì che il loro stato ambientale e climatico non si deteriori, ad esempio a seguito di una intensificazione della produzione.

86. Il FEASR per il periodo 2014-2020 offre un insieme di strumenti flessibili (tra cui il sostegno per le misure agro-climatico-ambientali, gli impegni silvoambientali e climatici, l'imboschimento e i sistemi agroforestali, i pagamenti collegati a Natura 2000 e alla direttiva quadro sulle acque, l'agricoltura biologica e gli investimenti) che gli Stati membri possono attuare in linea con le loro

esigenze specifiche di mitigazione dei cambiamenti climatici. Ciò è confermato anche dal maggior livello di dettaglio con cui sono state definite le priorità e le aree di interesse rispetto al periodo 2007-2013.

Oltre al 3,2 % destinato principalmente a ridurre le emissioni di gas a effetto serra o a promuovere il sequestro del carbonio, assume rilevanza anche il contributo delle misure attribuite agli obiettivi ambientali nell'ambito della priorità 4 (ad esempio la biodiversità, come indicato dalla Corte). Lo stanziamento di bilancio per la priorità 4 è pari al 45,2 % del totale del FEASR per il periodo.

Tale stanziamento riguarda molte di queste misure agro-climatico-ambientali, nonché il sostegno agli investimenti e al trasferimento di conoscenze, come indicato nelle risposte di cui sopra. Pur essendo programmate nell'ambito della priorità 4 per affrontare la questione degli ecosistemi, tali misure contribuiscono in modo significativo alla riduzione delle emissioni e al sequestro del carbonio.

87. La valutazione dell'impatto delle misure della PAC sui cambiamenti climatici sarà presentata sotto forma di documento di lavoro dei servizi della Commissione e pubblicata prima dell'estate. Essa si basa sugli elementi di prova raccolti nello studio di sostegno alla valutazione e su altre fonti. Nella prossima PAC le relazioni annuali degli Stati membri forniranno una quantità significativa di dati pertinenti, tra cui informazioni dettagliate sugli interventi mirati ai cambiamenti climatici (ad esempio il numero di ettari interessati da tali impegni), il numero di ettari oggetto di imboscamento, la percentuale di terreni agricoli interessati da impegni oggetto di sostegno per migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici e ridurre le emissioni, la percentuale di agricoltori che investono nel clima e la capacità installata di produzione di energia rinnovabile. Inoltre, sulla base delle informazioni comunicate dagli Stati membri, la Commissione riferirà gli ettari oggetto di sostegno ripartiti per pratica agricola. Infine sarà fornita una valutazione dell'impatto delle misure della PAC sul clima.

88. La valutazione annuale degli impatti della mitigazione dei cambiamenti climatici non è prevista (ad esempio in ogni relazione annuale sull'attuazione dei programmi di sviluppo rurale).

Solo la relazione annuale migliorata sull'attuazione del 2019 (relativa al 2018) conteneva quesiti di valutazione per area di interesse e quesiti di valutazione relativi agli obiettivi a livello di Unione, compresa la mitigazione dei cambiamenti climatici. Tali quesiti di valutazione saranno ulteriormente elaborati nella valutazione ex post dei PSR per il periodo 2014-2020.

Inoltre la Commissione, tramite l'helpdesk per la valutazione, collabora con gli Stati membri per condividere le migliori pratiche e migliorare la qualità della loro valutazione del contributo netto delle misure di sviluppo rurale alla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

91. La Commissione osserva che il monitoraggio dell'azione per il clima è stato attuato per il periodo 2014-2020 ed è stato oggetto di una relazione speciale della Corte. La Commissione rimanda alle sue risposte alla relazione speciale n. 31/2016³.

Per quanto riguarda la sopravvalutazione e l'inverdimento del contributo climatico della PAC nella relazione citata, la Commissione ha preso atto, tra l'altro, delle simulazioni della Corte effettuate utilizzando metodologie e principi generali diversi, concordati da talune organizzazioni internazionali di assistenza, ma ha ribadito la propria adesione all'approccio dell'UE. Il metodo utilizzato dalla Commissione è solido, è stato preparato in modo trasparente e coordinato, si basa sui marcatori di Rio ed è stato comunicato al Parlamento europeo e al Consiglio.

³ <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

Raccomandazione 1 — Agire affinché la PAC riduca le emissioni prodotte dall'agricoltura

a) La Commissione accoglie parzialmente la raccomandazione.

Attualmente il diritto dell'UE non prevede valori-obiettivo specifici in termini di mitigazione per il settore agricolo (per le emissioni di gas a effetto serra diversi dalla CO₂ prodotte dal bestiame e dai fertilizzanti). A questo settore, come ad altri (edilizia, trasporti, rifiuti) si applicano per il periodo 2021-2030 gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni stabiliti a norma del regolamento sulla condivisione degli sforzi. In linea con l'obiettivo più ambizioso di ridurre le emissioni di gas a effetto serra per l'intera economia dell'UE di almeno il 55 %, la relativa valutazione d'impatto esamina diverse opzioni su come innalzare gli obiettivi nazionali nel quadro del regolamento sulla condivisione degli sforzi.

Gli Stati membri hanno già assunto impegni in tema di assorbimento netto della CO₂ a norma del regolamento LULUCF. L'accordo raggiunto di recente sulla legge sul clima comprende una dichiarazione della Commissione in cui si legge che è necessaria una crescita del pozzo di assorbimento (ossia degli assorbimenti dovuti alle attività LULUCF) per conseguire la neutralità climatica entro il 2050. Secondo le stime contenute nella comunicazione della Commissione "Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa - Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini" (COM(2020) 562 final), è possibile far migliorare l'assorbimento di CO₂ nell'UE portandolo a livelli superiori a 300 milioni di tonnellate di CO₂eq. entro il 2030. In linea con tale obiettivo la Commissione presenterà proposte di revisione del regolamento LULUCF nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55 %". Come già illustrato nella valutazione d'impatto iniziale, la valutazione d'impatto collegata, relativa alla revisione del regolamento LULUCF, esaminerà inoltre la possibilità di combinare, a decorrere dal 2031, le emissioni diverse dalla CO₂ generate dall'agricoltura, le emissioni e gli assorbimenti di CO₂ risultanti dall'uso del suolo nel quadro del regolamento LULUCF; ciò comporterebbe la definizione di obiettivi settoriali nazionali per il settore del suolo, anche per quanto riguarda tutte le emissioni e tutti gli assorbimenti dei gas a effetto serra riconducibili al settore.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione.

c) La Commissione accoglie la raccomandazione.

Raccomandazione 2 – Adottare misure per ridurre le emissioni prodotte da suoli organici drenati e coltivati

a) La Commissione accoglie la raccomandazione.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione.

Nella sua proposta di regolamento sui piani strategici della PAC la Commissione prevede di proteggere le torbiere e le zone umide nel quadro della condizionalità futura (BCAA 2). Date queste solide premesse, gli Stati membri saranno in grado di destinare una quota significativa del bilancio della futura PAC alla riumentificazione/al ripristino dei suoli organici drenati attraverso i regimi ecologici e una serie di interventi di sviluppo rurale. La Commissione esaminerà attentamente questo aspetto in sede di valutazione dei futuri piani della PAC.

Inoltre, attraverso l'iniziativa per il sequestro del carbonio nei suoli agrari, la Commissione promuoverà il sequestro del carbonio come modello imprenditoriale con cui creare una nuova fonte di reddito per gli attori della bioeconomia, sulla base dei benefici climatici da essi offerti (per maggiori dettagli cfr. la risposta della Commissione alla raccomandazione 3, lettera b)). Lo studio "*Technical*

*Guidance Handbook – setting and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU*⁴, condotto nel periodo 2018-2020, ha passato in rassegna le opzioni di progettazione per lo sviluppo di pagamenti per il sequestro del carbonio in cinque settori promettenti, tra cui il ripristino e la riacidificazione delle torbiere. Lo studio aiuterà gli attori privati e le autorità pubbliche a mettere in campo un numero crescente di iniziative per il sequestro del carbonio che contribuiranno in modo significativo alla lotta contro i cambiamenti climatici.

95. La Commissione osserva che il monitoraggio dell'azione per il clima è stato attuato per il periodo 2014-2020 ed è già stato oggetto di una relazione speciale della Corte. La Commissione rimanda alle sue risposte alla relazione speciale n. 31/2016⁵.

Per quanto riguarda la sopravvalutazione e l'inverdimento del contributo climatico della PAC nella relazione citata, la Commissione, tra l'altro:

- non ha condiviso l'opinione secondo cui l'inverdimento dei pagamenti diretti si baserebbe in larga misura sulle precedenti BCAA. I requisiti per le aree di interesse ecologico e la diversificazione delle colture rappresentano una novità e la tutela dei pascoli permanenti è stata notevolmente rafforzata, ad esempio con la piena tutela dei prati permanenti sensibili dal punto di vista ambientale e un ridotto margine di possibilità di arare i prati permanenti;
- ha inoltre ritenuto che l'inverdimento dei pagamenti diretti abbia un impatto significativo, piuttosto che limitato. L'impatto riflette fedelmente la correlazione con il clima delle tre pratiche agronomiche. Per quanto effettivamente gli obblighi di inverdimento non ricadano su tutti gli agricoltori, dalle informazioni disponibili si evince anche che tali obblighi riguardano il 72 % dell'area agricola totale interessata, dato ancor più rilevante per quanto concerne l'azione per il clima.

Cfr. anche la risposta della Commissione ai paragrafi da 86 a 88.

Raccomandazione 3 – Riferire periodicamente sul contributo della PAC alla mitigazione dei cambiamenti climatici

a) La Commissione non accoglie la raccomandazione di una valutazione annuale degli effetti. Gli indicatori di risultato annuali previsti per i futuri piani strategici dalla PAC forniranno informazioni sui progressi compiuti dagli Stati membri nell'attuazione degli interventi a favore del clima. Per essere significativa, una valutazione degli effetti di tali misure sulle emissioni nette di gas a effetto serra richiede dati su più anni, comprese informazioni sui vari fattori esterni che incidono sulle emissioni di gas a effetto serra (la PAC non è l'unico fattore all'origine delle emissioni di gas a effetto serra)⁶. Questo genere di valutazioni verrà svolto attraverso un lavoro di analisi non su base annuale.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione.

In relazione al quadro per il clima, alle emissioni agricole, così come ai trasporti, all'edilizia e ai rifiuti, si applica la disciplina del regolamento sulla condivisione degli sforzi. Detto regolamento

⁴ Disponibile al seguente indirizzo: <https://europa.eu/!WR87pg>.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

⁶ Per maggiori dettagli, cfr. capitolo 4 (metodo) del documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla valutazione dell'impatto della politica agricola comune sui cambiamenti climatici e sulle emissioni di gas a effetto serra - documento disponibile al seguente indirizzo: <https://europa.eu/!bn68Kvm>.

stabilisce obiettivi di riduzione per ciascuno Stato membro, chiamato ad attuare politiche nazionali adeguate per il loro conseguimento. Nel caso di mancato raggiungimento di tali obiettivi, si applicano penalità. Con il pacchetto "Fit per il 55 %", la Commissione presenterà nuove proposte legislative per un'ulteriore riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori, compresa l'agricoltura, al fine di raggiungere nel 2030 una riduzione complessiva di almeno il 55 % rispetto al 1990.

La proposta per la futura PAC, la strategia "Dal produttore al consumatore" e il Green Deal prevedono effettivamente incentivi positivi per remunerare gli agricoltori per gli assorbimenti di carbonio nel lungo periodo. In particolare, attraverso l'iniziativa per il sequestro del carbonio nei suoli agrari, la Commissione promuoverà il sequestro del carbonio come modello imprenditoriale con cui creare una nuova fonte di reddito per gli attori della bioeconomia, sulla base dei benefici climatici da essi offerti. La Commissione sta inoltre elaborando un quadro normativo per la certificazione degli assorbimenti di carbonio basato su una contabilizzazione del carbonio solida e trasparente. La Commissione effettuerà uno studio per valutare l'applicazione del principio "chi inquina paga" in relazione alle emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura.