

### 3. LE POLITICHE COMUNITARIE

#### 3.1. L'andamento dell'agricoltura europea

Secondo l'ultimo dato disponibile<sup>1</sup>, a settembre 2021 i prezzi interni dei prodotti vegetali si mostrano in netta crescita, ad eccezione dei prezzi del riso, rispetto al settembre precedente (+31,2% per il frumento tenero e +49,9% per il mais, nonostante un calo di oltre il 10% nell'ultimo mese, e +53,1% per la colza); anche i prezzi dei prodotti animali sono in crescita, seppure con tassi inferiori (+13,9% per le carni bovine, +5,9% per le carni avicole, +8,9% per i formaggi; soltanto le carni suine presentano una riduzione del 45,7%). Questo andamento riflette soltanto parzialmente quanto avvenuto sui mercati internazionali, che mostrano in generale rialzi più elevati, soprattutto per i prodotti animali e lo zucchero. Nel corso del 2021 registriamo una tendenza al rialzo anche per i prezzi dei fattori di produzione: intorno all'80% l'aumento del prezzo del petrolio, su base annua, e in media del 68,5% quello dei prezzi dei fertilizzanti, in particolare fosfatici e azotati.

In generale<sup>2</sup>, l'indice dei prezzi agricoli dell'UE ha continuato ad aumentare da gennaio, raggiungendo il picco nel mese di giugno (con una crescita del 15% su base annuale): come visto, il traino è stato rappresentato dalla crescita dei prezzi dei cereali, e di conseguenza dei mangimi, che si è poi trasferito sull'aumento dei prezzi delle produzioni animali. Anche gli indici dei prezzi dei consumatori e dei trasformatori sono cresciuti (quest'ultimo in misura maggiore). In sostanza, si registra una certa pressione inflazionistica, che interessa prodotti energetici, materie prime, fertilizzanti ed anche

1. European Commission, *Commodity Price Dashboard*, No 112, September 2021.

2. European Commission, *Short-Term Outlook – Macroeconomic Outlook*, Autumn 2021.

i costi di trasporto delle merci, per cui è importante monitorare l'andamento di questi mercati.

Secondo Eurostat nel 2020, anno della pandemia COVID-19, il contributo del settore agricolo al PIL dell'UE è intorno all'1,3%. Il valore della produzione agricola dell'UE<sup>3</sup> è stato pari a 367,3 miliardi di euro ai prezzi di base (-2,6% rispetto all'anno precedente): di questi, 208,7 miliardi, pari al 56,8%, costituiscono la spesa per consumi intermedi (input di merci e servizi), in calo specialmente nella spesa energetica (-2,1%), mentre il restante 43,2%, cioè 158,7 miliardi, rappresenta il valore aggiunto lordo (in diminuzione del 3,2% rispetto al 2019). Sia le produzioni vegetali che quelle animali registrano una contrazione: del 2,3% quelle vegetali, scese a 194,5 miliardi di euro (in particolare per patate, olio d'oliva, cereali e vino, mentre crescono le produzioni frutticole), e del 2,8% quelle animali, per 141,4 miliardi di euro (con una riduzione generalizzata in tutte le principali produzioni).

Nel 2020 la spesa complessiva erogata per la PAC è stata di 54,7 miliardi di euro, dei quali 38,2 per pagamenti diretti (69,9% della spesa complessiva, di cui il 59,1% per aiuti disaccoppiati) e 13,9 per lo sviluppo rurale (25,5%). Poco più del 60% della spesa si concentra in 5 paesi (9,4 miliardi di euro in Francia, 6,9 in Spagna, 6,3 in Germania, 5,8 in Italia e 4,6 in Polonia). I pagamenti diretti, che costituiscono la quota maggiore di spesa nella PAC, hanno interessato poco più di 6,1 milioni di beneficiari, più del 90% dei quali ha percepito meno di 20 mila euro, incidendo per poco più del 40% della spesa complessiva.

L'andamento del valore aggiunto lordo si riflette sul reddito agricolo, che si riduce del 4,0% rispetto al 2019, e scende a 145,6 miliardi di euro: il livello di reddito è comunque del 27,2% più alto che nel 2010. Si noti anche che per cinque Stati membri (Belgio, Malta, Paesi Bassi, Finlandia, ed Austria) il livello di reddito nel 2020 è ancora inferiore a quello del 2010. Per quanto riguarda l'Italia, nel 2020 i redditi agricoli sono del 34,1% più alti che nel 2010. Prosegue il trend in riduzione della occupazione in agricoltura.

La produzione agricola dell'UE si realizza in circa 10,3 milioni di aziende agricole, secondo l'ultima indagine del 2016, numero in costante riduzione (erano 12,1 milioni nel 2010). La superficie interessata è pari a 156,7 milioni di ettari, con una superficie media pari a 15,2 ettari; per la maggior parte si tratta di aziende di piccole dimensioni: due terzi hanno meno di 5 ettari. L'agricoltura rimane in prevalenza un'attività familiare (il

3. European Commission, *Statistical Factsheets*, June 2021.

75% delle ore lavorative fornite), con una manodopera pari a 8,9 milioni di unità di lavoro annuale, anche se la forza lavoro interessata è pari a circa 20 milioni di unità. Soltanto il 19,1% delle aziende è condotto da agricoltori con meno di 45 anni, mentre circa un terzo da agricoltori con più di 64 anni.

Nel 2020, nonostante l'impatto della pandemia, continua la crescita del volume complessivo degli scambi agroalimentari (import + export) con i paesi terzi extra-UE, complessivamente pari a 306,4 miliardi di euro, grazie ad un aumento dell'1,4% delle esportazioni, che raggiungono 184,4 miliardi di euro, e dello 0,3% delle importazioni, che salgono a 122,0 miliardi. I settori più penalizzati, dal lato dell'export, sono quelli dei prodotti trasformati e delle bevande, che mostrano una contrazione percentuale del 2,2% e dell'8,8%, rispettivamente. Il saldo commerciale dell'UE nei confronti dei paesi terzi rimane positivo, ed in crescita, ed è pari a 62,3 miliardi di euro. Il 52,4% dell'export extra-UE è rappresentato da prodotti trasformati, preparazioni alimentari e bevande, mentre il 65,8% dell'import è costituito da *commodity* agricole e altri prodotti del settore primario. Va anche ricordato che oltre allo scambio con i paesi terzi rimane forte l'interscambio commerciale intra-UE che per l'agroalimentare ammonta a 329,7 miliardi di euro nel 2020, in crescita dello 0,4% rispetto all'anno precedente.

### *3.1.1. Le principali produzioni dell'UE-27<sup>4</sup>*

Dopo la forte contrazione dell'annata precedente (-5,5%), si registra una ripresa della produzione cerealicola complessiva dell'UE per il 2021/22, pari a 292,2 milioni di t, in crescita del 5,1%, seppure le condizioni climatiche non siano state del tutto favorevoli, con piogge frequenti in estate in alcune aree, ma una stagione secca nelle aree meridionali. In particolare, crescono le produzioni di frumento tenero (+11,9%, che arriva a 132,0 milioni di t, grazie ai risultati di Francia, Romania e Bulgaria), di mais (+5,3%, per 69,0 milioni di t, grazie agli aumenti in Francia, Romania e Polonia) e di frumento duro (+12,2%, per 8,1 milioni di t). A fronte di una leggera contrazione delle superfici totali investite (pari complessivamente a 52 milioni di ha), in particolare di segale, orzo, sorgo e altri cereali, l'aumento generalizzato delle rese (in media del 5,7%, con 5,7 t/ha) ha determinato questo risultato produttivo. L'andamento dei prezzi è positivo, anche per le

4. Per la stesura di questo paragrafo si fa riferimento a:

European Commission, *Short-Term Outlook for EU Agricultural Markets in 2021*, Autumn 2021.

European Commission, *Short-Term Outlook - Annex for EU-27*, Autumn 2021.

condizioni climatiche sfavorevoli in Russia, Canada e Stati Uniti, e questo dovrebbe sostenere anche le esportazioni, penalizzando però i settori che dipendono dalle importazioni (come il settore della pasta per il frumento duro). La domanda interna cresce dello 0,6%, e tocca 260,1 milioni di t, sostanzialmente per la ripresa della produzione di etanolo (11,9 milioni di t, +8,2%). Cresce l'export (+1,1%, per 44,8 milioni di t, seppure ben al di sotto delle 55,1 milioni di t del 2019/20), e continua, per il terzo anno consecutivo, la riduzione dell'import (-6,6%, per 19,7 milioni di t): ne consegue un aumento sensibile degli *stocks* finali (+13,4%), che raggiungono il livello più alto degli ultimi 7 anni (con un rapporto *stocks-to-use* pari a 16,8%). Il grado di autoapprovvigionamento risale così al 112,3%.

Anche per i semi oleosi si assiste ad una ripresa delle produzioni, dopo la contrazione dei due anni precedenti: la produzione complessiva torna sopra 30 milioni di t (30,4, con un +9,8%), grazie ad un aumento generalizzato. La principale produzione è quella di colza (16,9 milioni di t, +4,8%, grazie in particolare ad un aumento delle superfici), seguita da girasole (10,6 milioni di t, +19,5%) e soia (2,8 milioni di t, +7,7%), favorite entrambe da una ripresa delle rese. Il consumo interno di semi oleosi cresce dello 0,7%, e tocca 50,3 milioni di t: rimane dunque forte la dipendenza del settore dalle importazioni, che sono pari a 21,2 milioni di t (seppure in contrazione dell'1,9%), in particolare di soia (14,7 milioni di t).

Il grado di autoapprovvigionamento dell'UE è di poco superiore al 60%. Le condizioni di mercato molto strette per la colza dovrebbe pesare sui volumi di lavorazione (-1,3%), compensati però dagli incrementi dei volumi di girasole (+14,0%): nel complesso, la produzione di farine dovrebbe rimanere stabile intorno ai 29,5 milioni di t, e così il consumo (47,1 milioni di t). Si prevede invece un aumento del 3,1% dell'utilizzo di oli vegetali, che arriverà a 22,5 milioni di t, non coperto dalla crescita delle produzioni (+1,6%, per 15,9 milioni di t).

Grazie alle condizioni climatiche favorevoli, con il freddo primaverile che ha favorito la barbabietola da zucchero, si registra un aumento della produzione: la superficie investita è intorno a 1,5 milioni di ha, mentre la produzione di barbabietola sale a 113 milioni di t, in crescita del 13,6%.

L'andamento estivo dovrebbe però influire sul contenuto in zucchero, e per questa ragione la produzione di zucchero dovrebbe crescere dell'8,5% e attestarsi su 15,7 milioni di t: si tratta comunque di una decisa ripresa dopo tre anni di contrazione seguiti alla produzione record del 2017/18. Anche il consumo mostra una leggera crescita (+1,1%, per 16,5 milioni di t), in linea anche con la ripresa nella crescita delle economie. In aumento anche i volumi di commercio (+13,3% le importazioni, che salgono a 1,7 milioni di t,

e +9,4% le esportazioni, che risalgono a 0,9 milioni di t). Il grado autoapprovvigionamento dell'UE è pari al 95%. Anche per l'isoglucosio si prevede una crescita della produzione, che passa da 566 mila t nel 2019/20 a 620 mila t nel 2021/22: la crescita è determinata soprattutto da una forte domanda esterna, che spinge le esportazioni fino a 86 mila t. Il grado di autoapprovvigionamento è pari al 115%.

Nel 2021/22 la produzione di olio d'oliva dovrebbe rimanere sostanzialmente stabile, pari a 2,1 milioni di t: le previsioni iniziali di una eccellente annata sono state riviste verso il basso a seguito di un'estate calda e secca in Italia e Grecia, che ha influito sulle rese. La produzione è più che sufficiente a coprire i consumi (1,9 milioni di t), che negli ultimi tre anni continuano a registrare una contrazione, probabilmente anche come conseguenza di prezzi piuttosto alti. In crescita le esportazioni, soprattutto verso gli Stati Uniti, ed in generale con un recupero di quote di mercato nelle principali destinazioni estere. Per il 2021/22, dopo la ripresa dell'annata precedente, ci si aspetta una contrazione delle rese di uva (che scendono a 41,3 t/ha, in calo del 16,4%): con superfici vitate sostanzialmente stabili, su 3,2 milioni di ettari, il calo delle rese determina una contrazione della produzione, che scende a 131,4 milioni di t di prodotto vinificato. Si riducono però anche i consumi, del 4,7%, fino a 126,8 milioni di t; in riduzione anche i volumi di commercio. Nel 2021/22 si prevede una crescita della produzione di mele, che sale a 12,5 milioni di t, soprattutto grazie all'exploit produttivo della Polonia (+27%, sia per un sensibile incremento delle superfici, +7%, che per condizioni climatiche favorevoli che hanno aumentato le rese). Le condizioni di mercato in Polonia (forte produzione e prezzi contenuti), dovrebbero aumentare sensibilmente la quota di prodotto destinata alla trasformazione, che dovrebbe toccare il 34%. Più nel dettaglio, 7,8 milioni di t dovrebbero essere destinate al consumo fresco (il consumo pro-capite nell'UE rimane elevato, pari a 15,3 kg/anno, per un totale di 6,9 milioni di t) e 4,1 milioni di t alla trasformazione: rimangono dunque forti le esportazioni (in crescita sia per il prodotto fresco che per quello trasformato) che salgono complessivamente a 2,6 milioni di t. Il grado di autoapprovvigionamento dell'UE è del 114%. Nonostante un leggero aumento delle superfici (+1,0%, per 249 mila ettari) l'andamento stagionale (in particolare le condizioni climatiche non favorevoli in Italia, che hanno determinato una contrazione del 4% delle produzioni italiane, che rappresentano il 29% della produzione complessiva dell'UE) ha determinato una contrazione della produzione di arance, scesa a 6,4 milioni di t nel 2021/22 (-3,5%): di queste 5,3 milioni di t sono destinate al consumo fresco, e 2 milioni alla trasformazione. I consumi pro-capite si mantengono sostanzialmente stabili per il prodotto fresco

(con 13,1 kg/anno) ed in leggera contrazione per il prodotto trasformato (7,7 kg/anno, con un -5,1%), ma complessivamente rimane forte il deficit interno: i consumi complessivi ammontano a 9,3 milioni di t. Rimane pertanto forte la dipendenza dalle importazioni (soprattutto per il prodotto trasformato), che complessivamente sono pari a 4,4 milioni di t, con un grado di autoapprovvigionamento che è del 91% per il prodotto fresco, ma soltanto del 29% per quello trasformato. Continua il trend negativo che ha caratterizzato negli ultimi anni il mercato di pesche e nettarine: nel 2021 la produzione si riduce del 20,4% (addirittura la produzione si è ridotta del 34,0% rispetto ai livelli del 2017), e si attesta intorno a 2,9 milioni di t, dei quali 2,4 destinati al consumo fresco. Anche i consumi continuano a diminuire (il consumo pro-capite di fresco è passato da 6,1 kg/anno nel 2020 a 5,1 kg/anno nel 2021). Nel complesso il grado di autoapprovvigionamento si mantiene intorno al 110%, e le condizioni di mercato appaiono dunque stabili, seppure caratterizzate da un trend in diminuzione. Cresce infine la produzione di pomodoro, salita nel 2021 a 17,1 milioni di t (+4,6%), delle quali 6,3 milioni di t destinate al consumo fresco. La produzione trasformata è pari a 10,9 milioni di t (il 90,8% in Italia, Spagna e Portogallo). Nel 2021 si registra una esplosione dei consumi di trasformato, che passano da 7,6 a 10,5 milioni di t (+37,9%), determinando una drastica riduzione del grado di autoapprovvigionamento di trasformato, dal 131% al 103%.

Nel 2021 si assiste ad una ulteriore leggera contrazione della produzione netta di carne bovina (-0,5%), che scende a 6,8 milioni t: nella prima metà dell'anno si registra una contrazione della produzione in Irlanda, soprattutto, Germania, Belgio, Austria e Italia, non compensata dagli incrementi in Francia e soprattutto Spagna, in virtù di prezzi favorevoli e dell'aumento delle consistenze di vacche da latte. Fortunatamente, nella seconda metà le condizioni di mercato, e dell'economia, dovrebbero essere più favorevoli, limitando dunque la contrazione su base annua. Il grado di autoapprovvigionamento rimane stabile, pari al 108%: anche i consumi si riducono dello 0,5%, e scendono a 6,5 milioni di t. Nonostante l'andamento sfavorevole della prima metà dell'anno e la ridotta offerta di paesi quali Brasile e Australia, cresce il volume complessivo del commercio, in particolare dal lato delle importazioni (+5,0%), grazie alla ripresa nella seconda metà dell'anno, anche a seguito della riapertura delle attività commerciali di ristorazione. I prezzi mediamente elevati favoriscono le esportazioni verso i mercati più ricchi.

Il mercato della carne suina presenta una maggiore criticità: l'aumento della produzione nella prima metà dell'anno (in particolare in Spagna, Olanda, Danimarca, Polonia e Italia) si è scontrato con una riduzione sia

della domanda interna che di quella estera, in particolare di quella cinese, che ha inciso sulla produzione in Germania (-1,2%). Nella seconda metà dell'anno, anche come conseguenza dell'aumento del costo dei mangimi, è prevista un rientro: per il 2021 si prospetta un aumento della produzione netta dell'1,7%, in linea con il trend storico, fino a toccare 23,8 milioni di t: con una domanda interna pari a 18,4 milioni di t (31,9 kg/pro-capite annui), il grado di autoapprovvigionamento è del 130%, da cui la forte dipendenza della produzione interna dall'andamento della domanda mondiale: crescono del 6,0% anche le esportazioni, raggiungendo 5,6 milioni di t.

La produzione di carni avicole si riduce nella prima parte del 2021, a causa di una contrazione della domanda interna, degli alti costi dei mangimi e del perdurare degli effetti negativi dell'influenza aviaria (alcuni dei principali partner dell'UE hanno imposto delle limitazioni alle importazioni legate appunto all'influenza aviaria): la parziale ripresa della seconda metà dell'anno dovrebbe contenere la perdita di produzione netta a -0,9%, pari a 13,7 milioni di t: è comunque un evento eccezionale, rispetto al costante trend in crescita della produzione, e ci si aspetta pertanto un recupero nel prossimo anno. La domanda interna rimane costante, a 12,2 milioni di t (+1,2%), pari ad un consumo pro-capite di 23,6 kg/anno: si riducono le esportazioni e il grado di autoapprovvigionamento, che scende al 113%.

Per il latte, nel 2021 continua la contrazione delle consistenze (-0,8%), fino a toccare il minimo di 20,1 milioni di vacche da latte; la crescita delle rese (+2,8%, per 7,6 t/capo), in linea con il trend storico, si riflette in un aumento della produzione di latte dello 0,4%, che raggiunge 155,4 milioni di t, delle quali 145,8 consegnate alle latterie. L'andamento climatico ha favorito molte nazioni (Germania, Francia, Belgio, Olanda, Irlanda e Polonia), mentre il tempo caldo e secco dell'Europa meridionale ha penalizzato le produzioni di quest'area, anche se ci si aspetta una ripresa nella seconda metà dell'anno, in particolare in Italia. Il contenuto di grassi (4,1%) e di proteine (3,5%) rimane stabile. L'andamento della produzione comunitaria garantisce anche una certa stabilità del mercato mondiale, dove l'UE è il principale produttore, a fronte di un aumento delle produzioni negli Stati Uniti (per effetto di un incremento sia delle rese che delle consistenze) e in Nuova Zelanda; allo stesso tempo la domanda mondiale rimane sostenuta, trainata soprattutto dalla domanda cinese.

Le produzioni di prodotti lattiero-caseari freschi registrano una sostanziale stabilità (-0,1% per 38,6 milioni di t): si riducono le produzioni di latte alimentare (-0,5%) e di latti acidificati (-0,5%), che sono i due comparti principali. Anche la domanda interna si riduce (-0,7%) e tocca 37,3 milioni di t. Il grado di autoapprovvigionamento rimane stabile al 103%, e crescono,

del 10,0%, le esportazioni che arrivano a 1,9 milioni di t. Il mercato del formaggio conferma il trend storico di crescita della produzione, seppure con un rallentamento. La produzione complessiva tocca 10,8 milioni di t (+1,0%), a fronte di un consumo pari a 9,5 milioni di t, anch'esso in crescita (+0,5%), arrivando ad un consumo pro-capite pari a 20,7 kg/anno. Con un grado di autoapprovvigionamento pari al 113%, crescono anche le esportazioni, che arrivano a sfiorare 1,5 milioni di t (+4,0%), grazie alla ripresa del mercato statunitense ed alla domanda cinese. Rimane stabile nel 2021 la produzione di burro, che sfiora 2,4 milioni di t (+0,1%); i consumi annui pro-capite sono in leggera crescita (4,73 kg/anno), mantenendo la domanda interna a 2,1 milioni di t. La leggera diminuzione dell'export si traduce in un aumento degli *stock*, che salgono a 135 mila t, con un grado di autoapprovvigionamento del 112%. Per latte intero in polvere (-2,0%, per 713 mila t) registriamo nel 2021 una contrazione della produzione, mentre aumenta quella di latte scremato in polvere (+1,0% per oltre 1,5 milioni di t). Il grado di autoapprovvigionamento per questi due prodotti rimane elevato (173% per il latte intero in polvere e 212% per il latte scremato in polvere), per cui gran parte della produzione è destinata all'esportazione. Stabili gli stock di latte scremato in polvere, pari a 90 mila t.

### 3.2. La spesa agricola nell'UE

Per il 2021 (tab. 3.1) il budget agricolo dell'UE (impegni stanziati per le spese relative al *Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime*) è pari a 56,64 miliardi di euro, con una contrazione del 3,7% rispetto al consuntivo dell'annata precedente<sup>5</sup>. La spesa agricola rappresenta il 34,5% del budget dell'UE, che ammonta complessivamente a 164,37 miliardi di euro, percentuale leggermente inferiore rispetto al 34,8% del consuntivo precedente.

Nel 2021 le spese legate al FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia - I pilastro) ammontano a 40,36 miliardi di euro, pari al 71,3% della spesa agricola. Gli interventi sui mercati sono pari a 2,62 miliardi di euro, in crescita rispetto all'anno precedente, e rappresentano poco più del 4,5% del budget agricolo; sono rimaste voci di spesa consistenti soltanto in alcuni settori, in particolare per i prodotti del settore vitivinicolo e per gli ortofrutticoli, mentre il resto della spesa FEAGA si concentra principalmente nella promozione e nei programmi per le scuole. La spesa legata agli aiuti diretti è invece pari a 37,43 miliardi di euro, in sensibile calo rispetto all'anno precedente (-6,8%),

5. <https://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>

Tab. 3.1 - Impegni di bilancio UE nel 2019, 2020 e 2021 (milioni di euro). Titolo 08 - Agricoltura e politiche marittime

	consuntivo 2019 impegni	% sul totale	stanzia- menti 2020 impegni	% sul totale	Budget 2021 impegni	% sul totale	Var. % 2020/ 2019
<b>Spese amministrative (01)</b>	<b>23,0</b>	<b>0,0</b>	<b>13,6</b>	<b>0,0</b>	<b>14,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-40,9</b>
<b>FEAGA (I pilastro) - (02)</b>	<b>42.967,5</b>	<b>73,1</b>	<b>40.363,6</b>	<b>71,3</b>	<b>40.294,6</b>	<b>74,4</b>	<b>-6,1</b>
<i>Interventi sui mercati</i>	<b>2514,8</b>	<b>4,3</b>	<b>2618,1</b>	<b>4,6</b>	<b>2661,1</b>	<b>4,9</b>	<b>4,1</b>
<i>Olio di oliva</i>	33,9	0,1	43,0	0,1	43,0	0,1	26,8
<i>Prodotti ortofrutticoli</i>	818,6	1,4	867,0	1,5	931,0	1,7	5,9
<i>Prodotti del settore vitivinicolo</i>	1.056,2	1,8	1.026,0	1,8	1.026,0	1,9	-2,9
<i>Promozione</i>	177,6	0,3	182,9	0,3	185,9	0,3	3,0
<i>Programmi per le scuole</i>	162,0	0,3	205,0	0,4	185,0	0,3	26,5
<i>Aiuti diretti</i>	<b>40.162,5</b>	<b>68,3</b>	<b>37.431,7</b>	<b>66,1</b>	<b>37.376,3</b>	<b>69,0</b>	<b>-6,8</b>
<i>SAPS</i>	4.356,5	7,4	4.406,0	7,8	4.433,0	8,2	1,1
<i>BPS</i>	16.324,5	27,8	14.172,0	25,0	14.174,0	26,2	-13,2
<i>Pagamenti ridistributivi</i>	1.675,4	2,8	1.610,0	2,8	1.612,0	3,0	-3,9
<i>Pagamenti verdi</i>	11.680,8	19,9	10.778,0	19,0	10.780,0	19,9	-7,7
<i>Pagamenti giovani agricoltori</i>	583,7	1,0	574,0	1,0	569,0	1,1	-1,7
<i>Pagamenti piccoli agricoltori</i>	797,0	1,4	707,0	1,2	621,0	1,1	-11,3
<i>Schemi volontari di sostegno accoppiati</i>	4.057,4	6,9	4.019,0	7,1	4.006,0	7,4	-0,9
<i>Fondi per crisi</i>	-	0,0	487,6	0,9	497,3	0,9	-
<b>FEASR (sviluppo rurale) - (03)</b>	<b>14.693,1</b>	<b>25,0</b>	<b>15.343,1</b>	<b>27,1</b>	<b>12.725,8</b>	<b>23,5</b>	<b>4,4</b>
<b>FEAMP (pesca) - (04)</b>	<b>953,4</b>	<b>1,6</b>	<b>753,3</b>	<b>1,3</b>	<b>964,1</b>	<b>1,8</b>	<b>-21,0</b>
<b>SFPA e RFMO (pesca) - (05)</b>	<b>148,0</b>	<b>0,3</b>	<b>148,1</b>	<b>0,3</b>	<b>148,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
<b>Capitolo 08 10</b>	<b>16,7</b>	<b>0,0</b>	<b>18,7</b>	<b>0,0</b>	<b>28,7</b>	<b>0,1</b>	<b>12,0</b>
<b>Progetti pilota a altre azioni (20)</b>	<b>3,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE titolo 08</b>	<b>58.805,2</b>	<b>100,0</b>	<b>56.640,4</b>	<b>100,0</b>	<b>54.175,5</b>	<b>100,0</b>	<b>-3,7</b>
<b>BILANCIO TOTALE</b>	<b>168.909,3</b>		<b>164.375,3</b>		<b>163.296,0</b>		<b>-2,7</b>
<b>TOT AGR / TOT BIL</b>	<b>34,8%</b>		<b>34,5%</b>		<b>33,2%</b>		

Fonte: Commissione Europea.

ed incide per i due terzi (66,1%) del bilancio agricolo complessivo. La ripartizione della spesa per aiuti diretti, in conseguenza dei processi di riforma della PAC, si concentra nei *pagamenti di base BPS* (14,17 miliardi di euro) e nei *pagamenti verdi* (10,78); al *Single Area Payment Scheme*, *SAPS* sono destinati 4,41 miliardi di euro, mentre ai *pagamenti ridistributivi* 1,61 miliardi di euro; è ancora consistente la voce relativa agli schemi volontari di sostegno accoppiati, che incide per 4,02 miliardi euro. Gli stanziamenti per il fondo FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – II pilastro) ammon-

tano nel 2021 a 15,34 miliardi di euro, in aumento del 4,4% rispetto all'annata precedente, e rappresentano il 27,1% della spesa complessiva. Nella nuova classificazione della spesa agricola il settore della pesca (fondo FEAMP e capitolo 05) incide per l'1,6%, per una spesa pari a 0,91 miliardi di euro.

Le previsioni per il 2022 indicano che il budget agricolo registrerà una consistente diminuzione (scenderà a 54,17 miliardi di euro), sostanzialmente per la riduzione di 2,62 miliardi di euro della spesa per lo sviluppo rurale: in termini percentuali, la spesa agricola inciderà per il 33,2% sul budget complessivo (si pensi che 15 anni fa la spesa agricola rappresentava il 45,5% del bilancio dell'UE).

### 3.3. Il processo di riforma della PAC

Il 25 giugno 2021<sup>6</sup> la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'UE hanno raggiunto un accordo sulla riforma della PAC, a cui faranno seguito i necessari atti legislativi<sup>7</sup>. La nuova PAC entrerà in vigore nel gennaio del 2023, quando i Piani Strategici, proposti dai singoli Stati membri entro il mese di dicembre di quest'anno, diventeranno operativi.

Janusz Wojciechowski, commissario all'agricoltura, ha dichiarato che la nuova PAC combina elevati obiettivi ambientali, climatici e di benessere degli animali con una distribuzione più equa dei pagamenti, in particolare alle piccole e medie aziende a conduzione familiare e ai giovani agricoltori.

La prossima politica agricola si articolerà dunque intorno a nove obiettivi<sup>8</sup>: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; riequilibrare la distribuzione del potere nella filiera alimentare; sviluppare azioni per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

Lo strumento chiave sarà il *Piano Strategico della PAC*, che ogni Stato membro deve presentare, combinando in modo unitario i finanziamenti per il sostegno al reddito, lo sviluppo rurale e le misure di mercato, e dunque interessando sia il I che il II pilastro. I piani strategici consentiranno quindi un maggiore grado di flessibilità tra i due pilastri e includeranno gli obiettivi del

6. Si veda [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en) (accesso: 21/10/2021)

7. Per gli anni 2021 e 2022 rimane in vigore una legislazione temporanea (Regolamento (UE) 2020/2220) che copre le tre aree (regole orizzontali, piani strategici, e organizzazione comune di mercato).

8. Si veda il Rapporto Lombardia del 2019.

*Green Deal* europeo, in particolare la strategia *Farm to Fork*: complessivamente, il 40% della spesa totale della PAC sarà dedicato all'azione per il clima.

Ogni Stato membro analizzerà la situazione sul suo territorio in termini di punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce (analisi *SWOT*), relativamente agli obiettivi indicati, e progetterà interventi (tipi di azioni) per raggiungerli, sulla base di un menu stabilito a livello comunitario e da modellare in funzione delle peculiarità di ogni territorio e alle esigenze e capacità nazionali: si demanda cioè ai singoli Stati membri ed alla stesura dei piani strategici la definizione delle azioni coerenti al raggiungimento di obiettivi specifici. La nuova PAC sarà dunque, secondo le intenzioni, più giusta, grazie a: una ridistribuzione del sostegno al reddito (ogni Stato Membro dovrà destinare almeno il 10% dei fondi per pagamenti diretti allo strumento redistributivo), finalizzato agli agricoltori attivi; una condizionalità sociale, per cui i pagamenti saranno legati al rispetto di alcune norme sul lavoro; una convergenza dei pagamenti, sia all'interno dei singoli Stati Membri che a livello comunitario; un sostegno ai giovani agricoltori (almeno il 3% del budget per i pagamenti diretti); un miglioramento dell'equilibrio di genere, favorendo la partecipazione delle donne<sup>9</sup>.

Si sposterà l'accento dalla conformità e dalle norme verso i risultati e l'efficacia degli interventi: a questo proposito si stabilisce una serie comune di indicatori come parte di un nuovo quadro di prestazioni, monitoraggio e valutazione. Questo processo si articolerà in una relazione annuale sulla performance e in una revisione semestrale dei risultati dell'attuazione dei Piani Strategici, per valutarne i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi.

L'approvazione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, nel dicembre del 2020, ha confermato l'accordo del 21 luglio 2020, con un bilancio complessivo per il QFP pari a 1.210,9 miliardi di euro, a prezzi correnti (1.074,3 a prezzi 2018), a cui si aggiungono 806,90 miliardi di euro di *Next Generation EU* (750,0 a prezzi 2018). Nel complesso, la risposta dell'UE alla pandemia e alla ripresa post-COVID ha mobilitato risorse complessive per 2.101,7 miliardi di euro (1.824,3 a prezzi 2018).

Il budget complessivo per la PAC nel QFP è pari a 386,6 miliardi di euro, suddivisi tra il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) ed il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Il budget per il I pilastro ammonta a 291,1 miliardi di euro, dei quali fino a 270 miliardi indirizzati ai programmi di sostegno al reddito, e la parte rimanente agli interventi sui mer-

<sup>9</sup> Per i dettagli della nuova PAC si rimanda ai precedenti *Rapporti*.

cati<sup>10</sup>. Per il II pilastro la dotazione nei sette anni è pari a 95,5 miliardi di euro (8,1 miliardi da *Next Generation EU*<sup>11</sup>, indirizzati a fronteggiare le sfide nate dalla pandemia COVID-19, si aggiungono agli 87,4 miliardi del QFP<sup>12</sup>).

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria per l'Italia, sono 9,75 miliardi di euro per il I pilastro, e 8,68 per il II pilastro (dopo la Francia siamo il paese con la dotazione più alta).

### 3.4. Lo *European Green Deal* e la *Farm to Fork Strategy*

Lo *European Green Deal*<sup>13</sup>, lanciato a fine 2019, è un insieme di iniziative politiche con l'obiettivo ambizioso di rendere l'Europa il primo continente a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. È una strategia di crescita sostenibile e inclusiva per rilanciare l'economia, migliorare la salute delle persone e la qualità della vita, e prendersi cura della natura.

La *Farm to Fork Strategy* è al cuore del *Green Deal*, affrontando le sfide verso sistemi agroalimentari sostenibili, con benefici ambientali, sanitari e sociali. La sola agricoltura è responsabile del 10,3% delle emissioni dell'UE, e di queste circa il 70% provengono dagli allevamenti. Questa strategia rappresenta un nuovo approccio alla valutazione della sostenibilità alimentare, con l'obiettivo di creare un ambiente favorevole che faciliti la scelta di diete sane e sostenibili, che risponda alle esigenze della società per un cibo sano, fresco, meno elaborato e proveniente da fonti sostenibili.

Gli obiettivi sono ridurre l'impronta ambientale e climatica del sistema alimentare, garantire la sicurezza alimentare di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità e guidare un'azione globale di transizione verso un sistema sostenibile e competitivo. È necessario: sviluppare catene dell'offerta ad impatto neutro o positivo, preservando e ripristinando le risorse e la biodiversità; mitigare l'impatto climatico; garantire la sicurezza alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurando a tutti l'accesso a una dieta salutare e sostenibile, anche dal punto di vista economico; generare ritorni economici più equi nelle catene dell'offerta; promuovere il commercio equo.

10. In termini reali (prezzi 2018) assistiamo nel periodo ad una contrazione del budget annuale (da 38,56 miliardi di euro nel 2021 a 35,18 miliardi di euro nel 2027).

11. Il 30% disponibile nel 2021, ed il restante 70% nel 2022.

12. Anche in questo caso assistiamo ad una contrazione del budget annuale del QFP in termini reali, che passa da 13,93 miliardi di euro nel 2021 a 10,13 miliardi di euro nel 2027).

13. [https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f\\_action-plan\\_2020\\_strategy-info\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf)

Un sistema sostenibile richiede anche lo sviluppo di nuovi modelli di business con forti investimenti finanziari ed in capitale umano, per aumentare i ricavi e ridurre i costi. Ad esempio il ricorso a pratiche per il sequestro della CO<sub>2</sub>, quali il rimboschimento e il sequestro nei suoli, con idonee tecniche agronomiche e colturali, aumentando così il contenuto in composti organici nella rizosfera. Questi interventi andranno finanziati o con gli strumenti della PAC o con iniziative apposite, private e pubbliche. Come annunciato nel Piano d'azione per l'economia circolare<sup>14</sup>, la Commissione svilupperà un quadro normativo per la certificazione della rimozione di carbonio basate su una contabilità del carbonio solida e trasparente per monitorarne e verificarne l'autenticità.

Per questo si prevede di sviluppare una bio-economia circolare, che ancora possiede un potenziale inesplorato (ad esempio, la produzione di biofertilizzanti, mangimi proteici, bioenergia e prodotti biochimici mediante impianti avanzati; la produzione di biogas da parte delle aziende agricole e degli impianti dell'industria alimentare; la diffusione di pannelli solari). Anche un minor uso di pesticidi chimici può ridurre i danni all'ambiente ed alla biodiversità: mediante l'utilizzo di un appropriato indicatore di rischio, si è già osservata una riduzione del 20% del rischio da uso di pesticidi nel quinquennio precedente, e sono previste misure per ridurre l'uso complessivo e il rischio di pesticidi chimici del 50% e l'uso di pesticidi più pericolosi del 50% entro il 2030. Per questo la Commissione rivedrà la direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi, migliorerà le disposizioni sulla difesa integrata, e promuoverà l'uso di metodi alternativi di protezione (ad esempio, tecniche di controllo alternative, quali la rotazione delle colture ed il diserbo meccanico). I Piani Strategici dovrebbero tenere presente questo elemento fondamentale nella transizione verso sistemi alimentari più sostenibili. Allo stesso tempo, anche l'eccesso di nutrienti (soprattutto azoto e fosforo) rappresenta un'altra importante fonte di inquinamento. La Commissione punta a ridurre le perdite di nutrienti, almeno del 50%, ma garantendo il mantenimento della fertilità del suolo: ciò comporterà una riduzione dell'uso di fertilizzanti di almeno il 20% entro il 2030. Questo sarà raggiunto attraverso l'attuazione e l'applicazione delle pertinenti norme ambientali, applicando una fertilizzazione equilibrata e una gestione sostenibile dei nutrienti. La Commissione svilupperà inoltre con gli Stati Membri un piano d'azione per la gestione integrata dei nutrienti e collaborerà per estendere l'applicazione di precisi

14. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni – *A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe*, COM/2020/98 final.

tecniche di fertilizzazione e pratiche agricole sostenibili, stimolando dunque l'inclusione nei piani strategici di misure quali il *Farm Sustainability Tool* per fornire un sistema moderno di supporto alle decisioni.

La Commissione a marzo 2021 ha presentato un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica nell'UE<sup>15</sup>, per stimolare la produzione ed il consumo di prodotti biologici e raggiungere, entro il 2030, l'obiettivo di destinare il 25% dei terreni agricoli all'agricoltura biologica. La produzione biologica garantirebbe l'aumento di circa il 30% della biodiversità, un maggior benessere animale e redditi più elevati per gli agricoltori. La Commissione incoraggia gli Stati membri a elaborare piani d'azione nazionali, che prevedono 23 azioni strutturate su tre settori: promuovere i consumi stimolando la domanda e la fiducia nei consumatori; aumentare la produzione, ed in questo la PAC riveste un ruolo fondamentale per sostenere la riconversione, anche attraverso la creazione di *biodistretti*; migliorarne la sostenibilità, riducendone l'impronta di carbonio.

Garantire la sicurezza alimentare, di cibo sicuro, nutriente ed a prezzi equi, coinvolge aspetti molto più ampi, che riguardano anche le politiche economiche, ambientali, sanitarie, ed eventi eccezionali, come avvenuto con la pandemia COVID-19. Quest'ultima ha evidenziato problematiche, quali le interruzioni logistiche delle catene di approvvigionamento, la carenza di manodopera, la perdita di alcuni mercati e il cambiamento dei modelli di consumo, che possono avere ripercussioni anche gravi sul funzionamento e la sostenibilità dei sistemi agro-alimentari. La Commissione intensificherà il coordinamento di una risposta europea comune alle crisi al fine di garantire la sicurezza e la *food safety*, rafforzare la salute pubblica e mitigarne l'impatto socio-economico, valutando la resilienza del sistema e sviluppando un piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza alimentare in tempi di crisi, ed istituendo un meccanismo di risposta alle crisi alimentari.

Per creare un sistema sostenibile e remunerativo, è ovviamente opportuno un approccio di filiera, che coinvolga tutti gli attori presenti nella catena dell'offerta (ingrosso, trasformazione, dettaglio, ristorazione): tutti infatti, attraverso le proprie scelte (fornitori, metodi di produzione, pratiche di imballaggio, trasporto, merchandising e marketing), concorrono a determinare l'offerta finale ed in sostanza ad influenzare le scelte dei consumatori. Inoltre l'UE è anche il più importante player sui mercati internazionali, e dunque influisce anche sull'impronta ambientale e sociale del commercio

15. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale ed al Comitato delle Regioni – *On an Action Plan for the Development of Organic Production*, COM/2021/141 final.

globale. Un'evoluzione sostenibile delle filiere può consentire dei ritorni anche in termini di reputazione e di vantaggi competitivi per le imprese. La Commissione, insieme con gli *stakeholders* coinvolti, svilupperà un codice di condotta per un business responsabile e per le pratiche di marketing.

Le aziende e le altre organizzazioni dovranno impegnarsi in azioni concrete in tema di salute e sostenibilità (riformulazione dei prodotti; riduzione dell'impronta ambientale e aumento dell'efficienza energetica; maggiore attenzione delle strategie di marketing, promozionali e pubblicitarie per una corretta percezione del valore degli alimenti; riduzione degli imballaggi). È in preparazione anche un'iniziativa per migliorare il sistema di *governance* aziendale, con l'obbligo per l'industria alimentare di integrare la sostenibilità e la responsabilità sociale nelle strategie di impresa, favorendo modelli circolari di *business*. Verrà rivista la legislazione sui materiali di contatto, sostenendo gli imballaggi innovativi e sostenibili, riutilizzabili e riciclabili, e che favoriscano la riduzione dello spreco alimentare. Inoltre, la Commissione riesaminerà le norme di commercializzazione per favorire l'offerta di prodotti sostenibili, ed allo stesso tempo rafforzerà la legislazione quadro sulle indicazioni geografiche, eventualmente includendo criteri di sostenibilità specifici. Infine, per rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari regionali e locali, si promuoveranno catene di approvvigionamento più corte, per ridurre la dipendenza dal trasporto a lungo.

Gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili, sia per la salute, come testimoniato dai tassi di obesità e sovrappeso, che per l'ambiente. Il passaggio ad una dieta più vegetale, con minori consumi di carni rosse e con più frutta e verdura, ridurrà sia i rischi per la salute che l'impatto ambientale del sistema<sup>16</sup>. A questo proposito, è fondamentale fornire informazioni chiare per promuovere scelte sane e sostenibili: la Commissione si propone di armonizzare l'etichettatura nutrizionale sulle confezioni e le certificazioni volontarie verdi, e di creare un sistema-quadro di etichettatura sostenibile. Anche le campagne di educazione alimentare rivestiranno un ruolo centrale. Si determineranno inoltre criteri minimi obbligatori che aiuteranno anche le diverse organizzazioni (scuole, ospedali, istituzioni pubbliche) a fornire cibo sostenibile. Non ultima, una riflessione sugli strumenti fiscali (tasse), che potrebbero indirizzare verso scelte più sostenibili, correggendo per le esternalità e le internalità presenti. Un contributo fondamentale può venire dalla riduzione delle perdite di filiera e dello spreco alimentare, alimentare entro il 2030: si stabiliranno obiettivi vincolanti a livello UE. La ricerca e l'innovazione sono fattori chiave per accelerare questa transizione verso un'economia sostenibile: possono fornire soluzioni, superare alcune

<sup>16</sup> FAO and WHO, *Sustainable healthy diets – guiding principles*, 2019.

barriere, scoprire nuove opportunità. Sotto il Programma Quadro per la ricerca e l'innovazione *Horizon 2020 (H2020)*, l'Unione Europea ha stanziato circa 1 miliardo di euro nel 2020; a questi si aggiungeranno 10 miliardi di euro in ricerca e innovazione su cibo, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura, pesca, acquacoltura e ambiente così come l'uso di tecnologie digitali e soluzioni basate sulla natura per l'agroalimentare nel nuovo Programma quadro per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027 *Horizon Europe*. Per accelerare l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze, viene rafforzato il ruolo della European Innovation Partnership 'Agricultural Productivity and Sustainability' (EIP-AGRI) all'interno dei Piani strategici. In aggiunta sono previsti ulteriori investimenti nelle catene del valore alimentare nell'ambito del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Per facilitare i processi le imprese (PMI e *corporations*) potranno avvalersi anche delle agevolazioni all'accesso al finanziamento grazie al fondo InvestEU.

La Commissione infine promuove un efficace sistema della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura (AKIS: *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*), coinvolgendo tutti gli *stakeholders*: nei propri Piani strategici gli Stati Membri dovranno aumentare il supporto per AKIS e rafforzare le risorse per sviluppare e mantenere servizi di consulenza appropriati necessari per raggiungere gli obiettivi e i target del *Green Deal*. Inoltre, si prevede un convertire l'attuale *Farm Accountancy Data Network* nel *Farm Sustainability Data Network*, al fine di raccogliere dati anche sulla *Farm to Fork Strategy* e altri indicatori di sostenibilità.

L'UE vuole avere un ruolo centrale anche nel processo di transizione a livello globale verso sistemi agroalimentari sostenibili, in particolare attraverso le sue politiche commerciali e di cooperazione internazionale, con le quali realizzare alleanze con i propri partner. Per quanto riguarda la politica commerciale, cercherà di inserire un capitolo sulla sostenibilità in tutti gli accordi commerciali bilaterali e promuoverà la piena attuazione e applicazione delle disposizioni in materia di commercio e sviluppo sostenibile in tutti gli accordi commerciali, rafforzando la cooperazione con i paesi terzi su temi quali il benessere degli animali, l'uso di pesticidi, ecc. A questo proposito l'UE si impegnerà promuoverà la definizione e adozione di standard internazionali. La cooperazione internazionale si concentrerà sulla ricerca e l'innovazione alimentare, con particolare riferimento a: adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici; agroecologia; gestione sostenibile del paesaggio e del territorio; conservazione e uso sostenibile della biodiversità; catene del valore inclusive ed eque; nutrizione e diete sane; prevenzione e risposta alle crisi alimentari; gestione integrata dei parassiti; salute e benessere di piante e animali e standard di sicurezza alimentare.