



Bruxelles, 29.3.2017
COM(2017) 152 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'attuazione dell'obbligo relativo alle aree d'interesse ecologico nell'ambito del regime
dei pagamenti diretti d'inverdimento**

{SWD(2017) 121 final}

1. INTRODUZIONE

La riforma 2013 della politica agricola comune (PAC) ha introdotto una componente ecologica (“verde”) nel regime dei pagamenti diretti¹ (“inverdimento”), intesa a migliorare ulteriormente la gestione sostenibile delle risorse naturali collegate all’agricoltura sotto forma di pagamenti per pratiche benefiche per il clima e l’ambiente. Oltre alla diversificazione delle colture e al mantenimento dei prati permanenti, l’inverdimento prescrive agli agricoltori di riservare il 5% dei seminativi per le aree d’interesse ecologico (EFA).

La presente relazione verte sugli anni 2015 e il 2016 e adempie all’obbligo giuridico della Commissione² di esaminare i progressi compiuti nell’attuazione dell’obbligo relativo alle EFA (obbligo EFA); sebbene riporti considerazioni preliminari sui potenziali effetti ambientali delle EFA in base alle scelte compiute da Stati membri e agricoltori, va tuttavia sottolineato che non si tratta di una vera e propria valutazione d’impatto ambientale.

La relazione aggiorna e precisa alcuni aspetti del riesame 2016 del regime d’inverdimento ad un anno dall’attuazione³, nell’ambito del programma REFIT della Commissione⁴. Nel riesame 2016 la Commissione ha analizzato l’impatto dell’inverdimento sul potenziale produttivo e la parità di condizioni, considerando altresì vari aspetti relativi alla semplificazione; ha in seguito presentato diverse modifiche alla normativa derivata⁵ sull’inverdimento, principalmente per quanto riguarda le EFA⁶, nell’intento di semplificare e chiarire le disposizioni pertinenti, aumentandone nel contempo l’impatto ambientale. Le modifiche dovrebbero diventare applicabili al più tardi nel 2018⁷ (non ancora in vigore a marzo 2017⁸).

La presente relazione intende contribuire a una valutazione ampia sull’inverdimento, compresi i vantaggi ambientali delle EFA, che dovrebbe essere portata a termine entro la fine del 2017 o l’inizio del 2018⁹ e confluirà nella relazione sul monitoraggio e la valutazione della PAC prevista per il 2018¹⁰. Le osservazioni contenute nel capitolo 3 della presente relazione lasciano impregiudicata la valutazione sull’inverdimento, che sarà esauriente sotto tutti gli aspetti, comprese le EFA.

1.1. Obbligo EFA

Molti habitat di valore che promuovono la biodiversità si basano su sistemi di coltivazione agricola. Tuttavia, l’impegno profuso a tutela della biodiversità non ha valore sui mercati e quindi non si ripercuote sui prezzi pagati agli agricoltori per la loro produzione. La salvaguardia della biodiversità dipende da pratiche di gestione adatte che sotto la pressione della concorrenza hanno subito cambiamenti, con un aumento continuo nella specializzazione e intensificazione della produzione in determinate zone e l’abbandono delle terre in altre.

¹ Articoli da 43 a 47 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

² Ibidem, articolo 46, paragrafo 1, terzo comma.

³ SWD(2016) 218 final.

⁴ Programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione.

⁵ Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione

⁶ Regolamento delegato della Commissione del 15.2.2017, C(2017)735.

⁷ Gli Stati membri possono scegliere di attuarle nel 2017.

⁸ Esame delle modifiche legislative attualmente in corso in sede di Parlamento europeo e di Consiglio.

⁹ Cfr. il piano di gestione 2017 — Agricoltura e sviluppo rurale;

https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_en.

¹⁰ Ai sensi dell’articolo 110, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1306/2013.

Queste pratiche gravano sulla biodiversità, hanno effetti nocivi sul suolo, l'acqua e il clima, e mettono a rischio il potenziale produttivo a lungo termine del settore agricolo.

L'obbligo EFA intende «*in particolare, [...] salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole*»¹¹. Insieme agli altri obblighi d'inverdimento, si inserisce nell'ambito della PAC vigente e delle altre politiche dell'UE dedicate alla gestione sostenibile delle risorse naturali, tra cui la biodiversità¹². Nell'ambito del primo pilastro della PAC, l'inverdimento mira a far sì che tutti gli agricoltori dell'Unione europea che ricevono un sostegno al reddito apportino benefici per il clima e l'ambiente nel quadro delle loro attività agricole. Le pratiche obbligatorie nelle EFA, come le altre pratiche d'inverdimento, sono semplici, generalizzate, non contrattuali e annuali. Gli agricoltori che adottano pratiche che promuovono la biodiversità sono premiati, il che non comporta necessariamente cambiamenti in ogni azienda; laddove queste pratiche sono già in vigore, l'obbligo EFA ne assicura il mantenimento a fronte delle pressioni che la concorrenza esercita sugli agricoltori; laddove non ci sono ancora, occorre predisporle ex novo.

Per conformarsi all'obbligo EFA, gli agricoltori con seminativi superiori a 15 ettari devono garantire che almeno il 5% sia un'"area di interesse ecologico" dedicata ad elementi ecologicamente vantaggiosi, selezionati da un elenco di "tipi EFA" redatto dalle rispettive autorità nazionali a partire da un elenco comune dell'UE. L'elenco unionale comprende un'ampia gamma di elementi o settori riguardanti la biodiversità in modo diretto (terreni lasciati a riposo, elementi caratteristici del paesaggio) o indiretto, (riduzione dell'uso dei fattori di produzione e/o miglioramento della protezione del suolo, ad esempio con colture intercalari o colture che fissano l'azoto¹³). Le EFA sono calcolate con fattori di ponderazione che tengono conto delle caratteristiche di ciascun'area e della relativa importanza per la biodiversità. I fattori di ponderazione vanno dallo 0,3 (ad esempio per le colture intercalari) e 0,7 (colture che fissano l'azoto) a 2 (siepi).

Gli Stati membri hanno varie possibilità di scelta per adattare i tipi di EFA: ad esempio, nella selezione dell'elenco nazionale, possono basarsi su pratiche che gli agricoltori già applicano e/o aggiungere requisiti (ad esempio metodi di produzione) per alcune EFA in modo da garantirne o migliorarne l'efficacia. A determinate condizioni, possono anche offrire agli agricoltori varie EFA alternative su una base di "equivalenza". Alcuni agricoltori sono esentati dall'obbligo EFA in forza, ad esempio, dell'ubicazione dell'azienda ("esenzione foreste"), delle dimensioni o della destinazione dei terreni.

Al di là della condizionalità, le pratiche EFA possono essere integrate da misure volontarie nel quadro dei programmi di sviluppo rurale (PSR) che finanziano attività più ambiziose destinate a specifiche esigenze ambientali e climatiche.

¹¹ Considerando 44 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

¹² Tra l'altro, la revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, COM(2015) 478 final.

¹³ I tipi di EFA sono riportati all'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013 e ulteriormente specificati all'articolo 45 del regolamento (UE) n. 639/2014.

1.2. Metodologia, fonti dei dati e limiti

La presente relazione si basa sui dati disponibili relativi allo stato di attuazione delle EFA; contiene osservazioni preliminari relative ai potenziali effetti sull'ambiente senza tuttavia costituire una valutazione secondo gli orientamenti della Commissione «Legiferare meglio»¹⁴.

Per valutare lo stato di attuazione, la relazione si avvale delle decisioni annuali disponibili per gli anni 2015, 2016 e 2017 sulla scelta dei tipi di EFA che le autorità degli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione¹⁵. La relazione si basa altresì sui dati estratti dalle dichiarazioni degli agricoltori in ordine alle scelte da essi effettivamente operate sulle EFA (di seguito, le “aree dichiarate”) per il 2015 e il 2016, notificate per regione dagli Stati membri¹⁶.

La qualità dell'analisi della Commissione dipende dalla tempestività e completezza delle relazioni: è limitata laddove alcune notifiche sono incomplete o non ancora pervenute. I dati per il 2015 sono disponibili per tutti gli Stati membri tranne la Francia; i dati per il 2016 sono stati trasmessi solo da 19 Stati membri¹⁷.

Le osservazioni sui potenziali effetti sull'ambiente non intendono misurare l'impatto reale: sono piuttosto simulazioni che applicano valori predeterminati alle scelte disponibili, sulla base dei seguenti elementi:

- uno studio condotto dal Centro comune di ricerca della Commissione¹⁸ (JRC) che si avvale del “calcolatore EFA”, uno strumento di modellizzazione basato sulla letteratura scientifica;
- un riesame della letteratura selezionata¹⁹.

Il calcolatore esamina i potenziali effetti delle EFA sull'ambiente attraverso un sistema di punteggio che riflette le caratteristiche dei tipi di EFA e il relativo contesto agronomico, ma non ne quantifica l'impatto effettivo. Inizialmente destinato all'uso nelle aziende agricole, il calcolatore EFA estrapola e aggrega i risultati del livello aziendale a quello regionale sulla base dei dati effettivi forniti dagli Stati membri per il 2015; la precisione dei risultati è in certa misura limitata.

È inoltre essenziale rilevare che questi effetti potenziali sono considerati solo alla luce delle caratteristiche principali delle EFA senza analizzare altri criteri qualitativi, quali le pratiche di gestione e il periodo di conservazione. Gli effetti sono stimati in termini relativi tra i tipi di

¹⁴ Cfr. COM(2015) 215 final e SWD(2015) 111 final.

¹⁵ Scelte fatte in tutti gli Stati membri dalle autorità centrali, tranne il Belgio e il Regno Unito che sono ricorsi alle autorità regionali.

¹⁶ Sulla base della classificazione delle regioni NUTS-3 dell'UE.

¹⁷ I dati 2016 sono pervenuti da 18 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Spagna, Croazia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia) e da due paesi del Regno Unito (Galles e Irlanda del Nord).

¹⁸ Strumento sviluppato dall'università dello Hertfordshire e coordinato dal JRC.

¹⁹ Di seguito, gli studi più rilevanti disponibili: Evelyn Underwood and Graham Tucker, *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity (Scelta delle aree di interesse ecologico e potenziale impatto sulla biodiversità)*, Institute for European Environmental Policy, novembre 2016. Guy Pe Fat-O-Meat'er e al., *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers (Più verde all'inverdimento: migliorare le aree di interesse ecologico dell'UE per la biodiversità e gli agricoltori)*, Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, dicembre 2016. L'elenco di tutte le fonti è disponibile nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

EFA senza tener conto di uno scenario di base (scenario di riferimento). Sono state esaminate nove categorie di composizioni EFA aggregate a livello regionale NUTS 3²⁰, come illustrato nella figura 4. Si è inoltre tenuto conto di altri aspetti, quali il contesto regionale e la composizione delle specie.

In termini di impatto potenziale, il punto focale è la **biodiversità**, principale obiettivo ambientale dell'EFA; la simulazione verte sulla diversità e sulle popolazioni di specie secondo la classificazione EUNIS²¹ dei gruppi di specie: anfibi, uccelli, invertebrati, mammiferi, rettili e piante terrestri.

Inoltre, nel contesto di un più ampio obiettivo ambientale delle EFA, è considerato anche il potenziale impatto sui **servizi degli ecosistemi** (i benefici che le persone traggono dagli ecosistemi²²) e sul **clima** al fine di individuare i benefici collaterali e le compensazioni potenziali derivanti dall'attuazione dell'obbligo EFA.

La simulazione sui servizi degli ecosistemi si avvale della *Common International Classification of Ecosystem Services* (classificazione internazionale comune dei servizi degli ecosistemi) e riguarda l'impollinazione e disseminazione, la lotta contro parassiti e malattie, lo stato chimico dell'acqua dolce, la stabilizzazione della massa, la lotta contro l'erosione.

Laddove pertinente, la relazione valuta i contributi dei portatori d'interesse, anche in sede di gruppi di esperti e gruppi di dialogo civile, in risposta alla consultazione pubblica della Commissione sull'inverdimento tenutasi tra il dicembre 2015 e il marzo 2016²³. La relazione tiene altresì conto di uno studio sulle scelte degli Stati membri in ordine alla politica agricola comune²⁴, mentre l'indagine sulla struttura delle aziende agricole e le statistiche annuali curate da Eurostat forniscono informazioni sul contesto.

Le scelte degli Stati membri, i dati degli agricoltori, la metodologia e bibliografia figurano in maniera più dettagliata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

2. Attuazione — Stato di avanzamento

2.1. Scelte EFA degli Stati membri

Nel 2015 i tipi di EFA variano notevolmente da uno Stato membro all'altro

Per quanto riguarda le decisioni prese per il 2015, gli Stati membri si dividono nei seguenti gruppi, come da figura 1:

- 14 Stati membri offrono un ampio elenco di tipi di EFA (10-19): tutti hanno scelto terreni lasciati a riposo, boschi cedui a rotazione rapida, colture che fissano l'azoto, fasce tampone (tranne la Repubblica ceca), colture intercalari/manto vegetale (tranne

²⁰ Cfr. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

²¹ Sistema UE d'informazione sulla natura.

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_en.

²⁴ Mappatura e analisi dell'attuazione della PAC: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

l'Italia) e almeno quattro diversi tipi di elementi caratteristici del paesaggio su nove (principalmente gruppi di alberi e alberi in filari).

- Altri nove Stati membri hanno optato per un elenco di medie dimensioni: tutti i paesi hanno scelto terreni lasciati a riposo, colture che fissano l'azoto (tranne la Danimarca) e meno di cinque diversi tipi di elementi caratteristici del paesaggio.
- Cinque Stati membri hanno offerto una scelta limitata di tipi di EFA (massimo quattro): tutti hanno scelto colture che fissano l'azoto, terreni lasciati a riposo (tranne i Paesi Bassi) e uno o nessun elemento caratteristico del paesaggio.

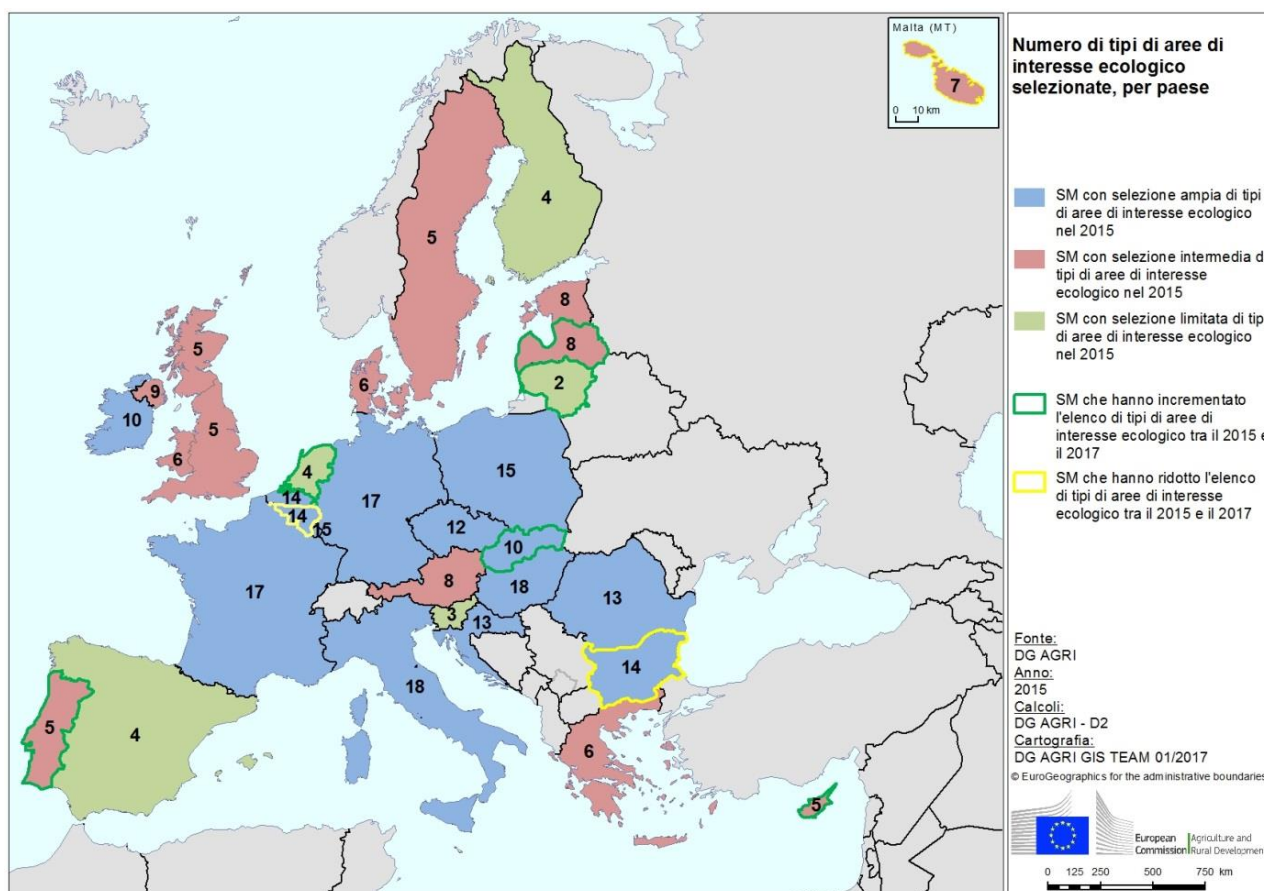
Dai dati emerge che gli Stati membri preferiscono superfici con colture che fissano l'azoto, terreni lasciati a riposo e elementi caratteristici del paesaggio rispetto a ettari agroforestali, fasce di ettari ammissibili lungo i bordi forestali e terrazze.

Per boschi cedui a rotazione rapida, colture intercalari e colture che fissano l'azoto, gli Stati membri sono tenuti ad elencare le specie di alberi o colture al fine di ottimizzare il contributo alla biodiversità delle EFA. È stata scelta un'ampia gamma di specie diverse.

Tra il 2015 e il 2017 un numero esiguo di Stati membri ha adattato le proprie scelte, principalmente per l'elenco e in misura limitata

Dal 2015 nove Stati membri hanno modificato le proprie decisioni, soprattutto in merito alla selezione dei tipi di EFA (figura 1); tra questi, sei hanno esteso le scelte degli agricoltori ad altri tipi di EFA, apparentemente dopo aver istituito il sistema amministrativo necessario per controllarne l'applicazione. Gli altri tre hanno ritirato alcuni tipi di EFA, data la diffusione assai scarsa tra gli agricoltori.

Figura 1 — Numero di tipi di EFA selezionati nel 2015 per Stato membro/regione e cambiamenti negli anni successivi



La maggior parte degli Stati membri sfrutta le opzioni intese a riconoscere il contributo degli altri meccanismi della PAC alla biodiversità

22 Stati membri hanno designato EFA almeno un elemento necessario o protetto dalle norme sulla condizionalità, ossia fasce tampone e/o uno o più elementi caratteristici del paesaggio protetti in virtù di tali norme; 6 hanno deciso di non prendere in considerazione tali elementi. Analogamente, quattro dei cinque Stati membri che ne avevano la possibilità hanno offerto agli agricoltori il vantaggio dell'”esenzione foreste”. Dal 2016 solo tre Stati membri hanno iniziato ad applicare l'equivalenza EFA (Italia, Paesi Bassi e Austria).

Le opzioni volte a rafforzare l'efficacia dei tipi di EFA sono scelte di rado

Anche se gli Stati membri dispongono di varie possibilità per rafforzare l'efficacia delle EFA, raramente le sfruttano: ad esempio, nessuno dei 13 Stati membri/regioni che hanno selezionato gli stagni come tipo di EFA ha stabilito dei criteri a garanzia del loro valore naturale. Analogamente, solo il Belgio (Vallonia) tra i 31 Stati membri/regioni ha fissato limitazioni all'uso di mezzi di produzione su superfici con colture che fissano l'azoto, mentre solo 4 su 21 (Belgio (Fiandre), Belgio (Vallonia), Germania e Paesi Bassi) lo ha fatto per le colture intercalari. Solo due Stati membri (Paesi Bassi e Polonia) hanno permesso agli agricoltori di unire i loro sforzi per creare EFA contigue che favoriscano l'ambiente (approccio collettivo).

Le scelte degli Stati membri risultano dettate dalla necessità di conciliare il massimo di flessibilità per gli agricoltori con il minimo di oneri amministrativi

Stando ai dati raccolti²⁵ finora, le scelte di attuazione degli Stati membri sembrano dettate, tra l'altro, dagli elementi seguenti:

- desiderio di offrire agli agricoltori il maggior numero possibile di opzioni per consentire loro di sfruttare le pratiche consuete;
- costi della conformità ai requisiti specifici di controllo e della mappatura degli elementi permanenti delle EFA in uno strato dedicato del sistema di identificazione delle parcelle agricole;
- decisioni adottate nel quadro di altri strumenti della PAC (ad esempio misure agroforestali sostenute dai PSR) o derivanti dalla legislazione UE (ad esempio l'istituzione obbligatoria di colture intercalari nell'ambito dei programmi d'azione sui nitrati²⁶);
- circostanze locali e condizioni ambientali (ad esempio presenza di terrazze o abbondanza di vegetazione seminaturale).

In questa fase, non è possibile stabilire se uno dei suddetti elementi ha svolto un ruolo preponderante.

2.2. Adozione dei tipi di EFA da parte degli agricoltori

L'obbligo EFA copre la maggior parte dei seminativi dell'UE. La copertura del suolo sembra stabile tra il 2015 e il 2016

Nel 2015, il 70% dei seminativi totali dell'UE²⁷ è soggetto all'obbligo EFA; nel 2016 la percentuale è scesa al 69%. La restante parte dei seminativi:

- è esclusa dal sistema dei pagamenti diretti (ad esempio, l'agricoltore non ha presentato domande d'aiuto);
- è esentata a causa delle dimensioni dell'azienda (meno di 15 ettari di seminativi);
- appartiene ad aziende biologiche o che rientrano nel regime per i piccoli agricoltori;

²⁵ Cfr. nota a piè di pagina 24.

²⁶ A norma della direttiva 91/676/CEE del Consiglio ("direttiva sui nitrati").

²⁷ Per la disponibilità dei dati, si veda il capitolo 1.2.

- è in gran parte destinata a pascoli; o
- è situata in paesi che applicano l'”esenzione foreste”.

A livello dell'UE, la percentuale di EFA dichiarata dagli agricoltori è quasi il doppio del 5% necessario per azienda agricola. Le tre principali EFA sono collegate a zone produttive o potenzialmente produttive.

Nel 2015 8 milioni di ettari di terreno sono stati dichiarati EFA, ossia il 13% dei seminativi soggetti all'obbligo e il 10% una volta applicati i fattori di ponderazione (le percentuali possono differire secondo le aziende). Questo dato è significativamente al di sopra del requisito regolamentare del 5% a livello di azienda agricola. Nel 2016 i dati riportano rispettivamente il 15% e il 10%, ossia un lieve aumento di 130 000 ettari.

Nel 2015, i tipi di EFA più frequentemente dichiarati sono collegati a zone agricole produttive o potenzialmente produttive (figura 2):

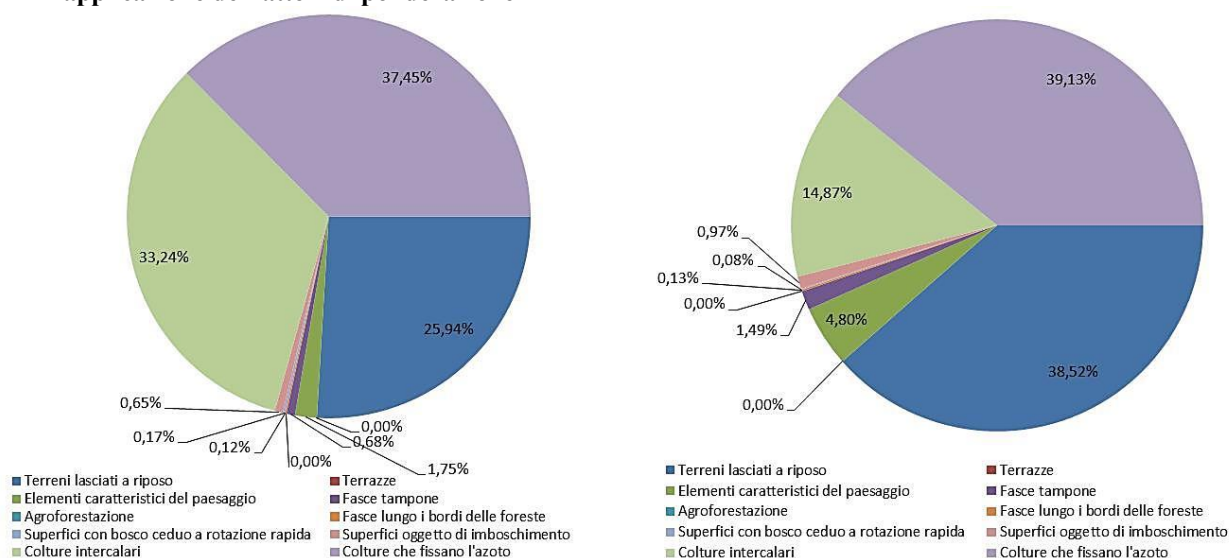
- colture che fissano l'azoto (37,4% delle EFA fisiche in loco);
- colture intercalari (33,2%);
- terreni lasciati a riposo (25,9%).

Una volta applicati i fattori di ponderazione, le colture che fissano l'azoto raggiungono il 54% del totale delle EFA ponderate (rispettivamente 39% e 15%): si tratta del 5,4% dei seminativi soggetti all'obbligo e sembra aver contribuito al superamento del 5% richiesto a livello di azienda agricola. Altre superfici, ad esempio gli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone, raggiungono il 1,7% e lo 0,7% rispettivamente.

La percentuale EFA a livello dell'UE è rimasta stabile nel 2016, sebbene con differenze tra gli Stati membri: le superfici per terreni lasciati a riposo, elementi caratteristici del paesaggio e fasce tampone sono diminuite, mentre quelle con colture intercalari e colture che fissano l'azoto sono aumentate.

- Inoltre, i dati del 2015 indicano che il 34% del totale dei terreni lasciati a riposo riportato nelle statistiche di Eurostat per gli Stati membri interessati era dichiarato EFA. Queste superfici totali sono diminuite del 24% dal 2000 al 2014, ma sono aumentate lievemente nel 2015.
- Stando ai dati Eurostat, nell'UE dal 2013 le colture leguminose sono aumentate del 20%. Le colture che fissano l'azoto dichiarate EFA, che sono state scelte da tutti gli Stati membri tranne la Danimarca, hanno coperto il 49% di tali superfici nel 2015. Il ruolo specifico delle EFA nei vari fattori che influenzano l'andamento delle colture leguminose richiede ulteriore valutazione.

Figura 2 — Ripartizione delle principali EFA dichiarate per tipo, a livello di UE, prima e dopo l'applicazione dei fattori di ponderazione



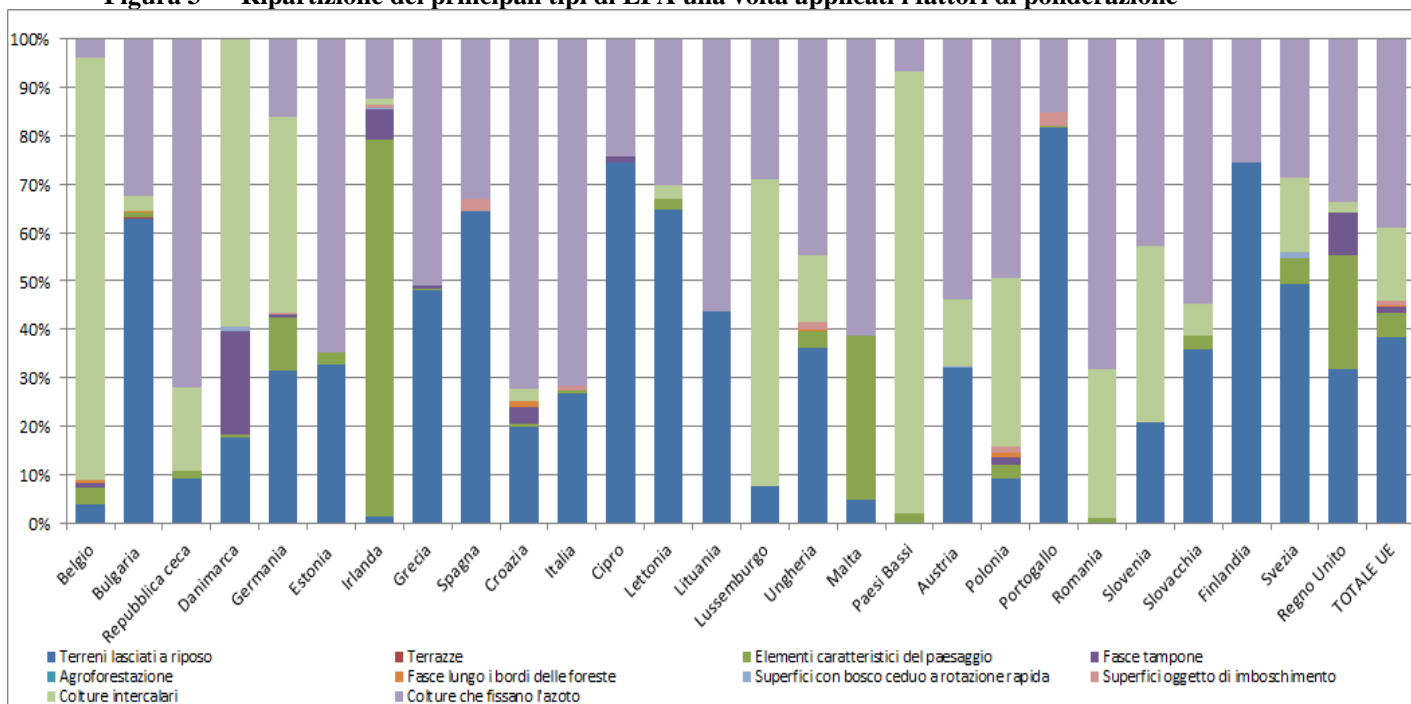
Fonte: Dati degli Stati membri, 2015 (UE-27, dati non disponibili per la Francia)

La distribuzione dei tipi di EFA a livello regionale e degli Stati membri mostra modelli geografici evidenti

Dall'analisi della composizione delle aree d'interesse ecologico a livello di Stato membro (figura 3) e a livello di regione NUTS-3 (figura 4) emergono vari modelli:

- una quota sostanziale degli elementi caratteristici del paesaggio e delle fasce tampone si riscontra solo in Irlanda, Regno Unito e Malta;
- I terreni lasciati a riposo si ritrovano più frequentemente nei paesi del Mediterraneo come la Spagna, il Portogallo e Cipro e negli Stati membri situati nella regione biogeografica boreale (Finlandia e Lettonia).
- Le colture che fissano l'azoto sono prevalenti in Croazia, Repubblica ceca, Italia, Polonia e Romania.
- Le colture intercalari sono più diffuse in Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Figura 3 — Ripartizione dei principali tipi di EFA una volta applicati i fattori di ponderazione

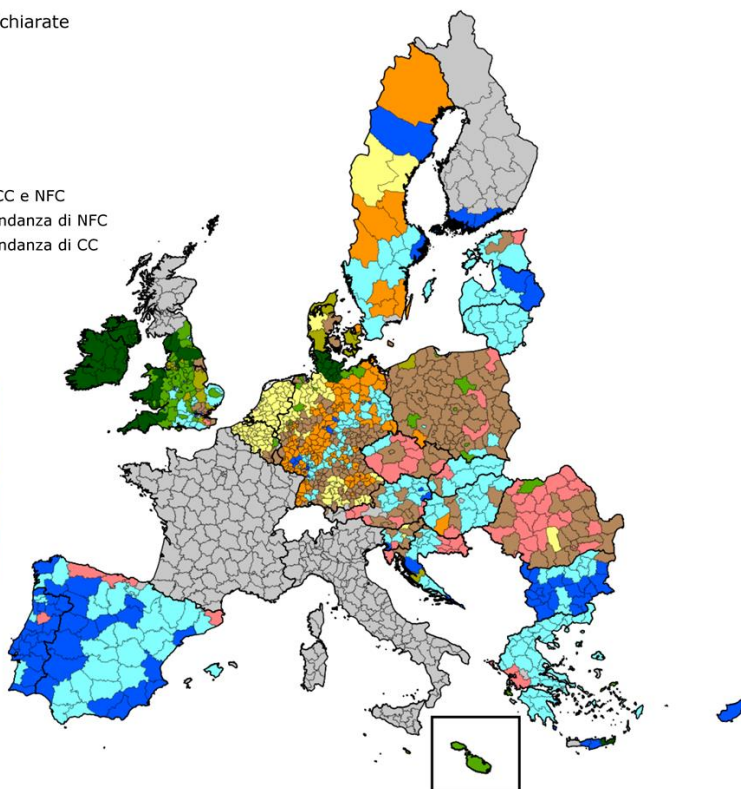
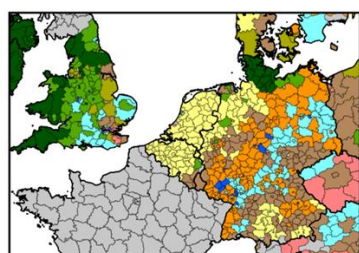
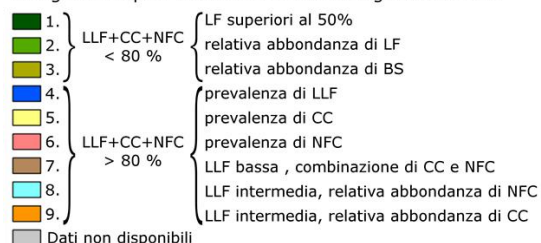


Fonte: Dati degli Stati membri, 2015 (UE-27, dati non disponibili per la Francia)

Figura 4 — Distribuzione spaziale delle categorie di tipi di EFA per ciascuna regione NUTS 3

Legenda

Categorie di tipi di aree di interesse ecologico dichiarate



BS - fasce tampone
 CC - colture intercalari
 LF - elementi caratteristici del paesaggio
 LLF - terreni lasciati a riposo
 NFC - colture che fissano l'azoto

Fonte: Dati degli Stati membri, 2015. Dati non disponibili per Francia e Scozia. I dati dell'Italia sono ancora oggetto di verifica. Le regioni non classificate in Finlandia rientrano nell'“esenzione foreste”.

In tre Stati membri sono state applicate pratiche equivalenti EFA

L'introduzione di pratiche equivalenti EFA in tre Stati membri ha dato luogo ad un totale di 41 000 ettari di superfici equivalenti EFA nel 2015, soprattutto in Austria (circa 39 000 ettari sulla base di misure agro-climatico-ambientali, corrispondenti al 65% delle EFA del paese). Nel 2015, nei Paesi Bassi i regimi di certificazione riguardano soprattutto i bordi dei campi per un totale di 2 700 ha (il 5% del totale delle EFA nel paese). L'Italia applica già l'equivalenza dal 2016; i dati non sono ancora disponibili.

I fattori determinanti comunemente usati per spiegare le decisioni degli agricoltori si applicano apparentemente anche alla loro capacità di accettare le EFA

La letteratura scientifica e i risultati della consultazione pubblica indicano che i fattori che influenzano le decisioni degli agricoltori circa il tipo di EFA da adottare rientrano grossomodo in tre categorie:

- determinanti economici, che li inducono a scegliere il tipo meno costoso e più produttivo;
- fattori politici e amministrativi, quali:
 - un elenco ristretto di tipi messi a disposizione dalle autorità nazionali (ad esempio paesi che hanno selezionato solo tre o quattro tipi di EFA);
 - il rischio di essere controllati e risultare non conformi (ad esempio se il bordo di un campo supera la larghezza massima);
 - il livello di oneri amministrativi (che può essere ridotto ad esempio mediante un modulo di domanda unico precompilato con tutti gli elementi caratteristici del paesaggio che rispondono ai criteri EFA);
- la percezione e la conoscenza degli agricoltori circa l'obbligo EFA.

In questa fase, non è possibile stabilire se uno dei suddetti elementi ha svolto un ruolo preponderante.

3. Osservazioni sui potenziali effetti delle EFA sull'ambiente e il clima

Il presente capitolo riporta in dettaglio i possibili effetti **ambientali** delle misure EFA scelte, rilevati dal calcolatore EFA di cui alla sezione 1.2, e una rassegna della letteratura selezionata. Le simulazioni del calcolatore EFA analizzano l'impatto potenziale della composizione delle EFA a livello regionale NUTS-3 mediante un sistema di punteggi aggregati che non devono essere considerati valori assoluti. I risultati riflettono le caratteristiche e il contesto dei tipi di EFA, ma non quantificano l'impatto reale, che dipende anche dalle pratiche di gestione a livello aziendale di cui le simulazioni non tengono conto.

Poiché il calcolatore EFA copre solo marginalmente le possibili ripercussioni sulla **mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici**, è stata effettuata una valutazione qualitativa anche per tale aspetto.

3.1. Impatto potenziale sulla biodiversità

Gli elementi caratteristici del paesaggio e i terreni lasciati a riposo risultano essere i tipi di EFA tra i più favorevoli alla biodiversità

Stando al calcolatore, tutte le composizioni di tipi di EFA rilevate a livello regionale NUTS 3 potrebbero avere un impatto positivo sulla biodiversità, sebbene in diversa misura. Il punteggio più basso è stato attribuito alle regioni in cui le colture intercalari sono oltre il 70%. Il massimo impatto positivo potenziale è risultato associato alle composizioni EFA in cui prevalgono gli elementi caratteristici del paesaggio (più del 50% del totale delle EFA nella regione), seguite dalla composizione con prevalenza di terreni lasciati a riposo (oltre il 70%).

Per i gruppi di specie, l'analisi indica l'impatto positivo degli elementi caratteristici del paesaggio su invertebrati, uccelli e piante terrestri, mentre per i rettili e gli anfibi la presenza di fasce tampone e di terreni a lasciato riposo conferisce un maggiore punteggio d'impatto positivo.

Le medesime osservazioni si ritrovano anche nei risultati di altre pubblicazioni scientifiche, che indicano fra l'altro che tra gli elementi caratteristici del paesaggio, il maggiore positivo impatto sulla biodiversità è associato a siepi, margini dei campi e muretti di pietra tradizionali, in quanto forniscono l'habitat a insetti e artropodi, uccelli e piante.

Le EFA potrebbero essere più vantaggiose per la biodiversità grazie a pratiche di gestione adatte

Le osservazioni indicano l'importanza delle pratiche di gestione per migliorare gli effetti ambientali delle EFA.

Stando ai risultati del calcolatore, l'impatto positivo sulla biodiversità può variare in funzione delle differenti esigenze di gestione per ciascun tipo di EFA: per i terreni lasciati a riposo, ad esempio, dipende dalla copertura e dalle specie coltivate; per la biodiversità e in particolare gli impollinatori, la semina di fiori selvatici registra l'impatto più alto mentre quello del suolo lasciato nudo è il più basso. Anche la rigenerazione naturale è un buon sistema per promuovere la biodiversità e l'impollinazione.

In aggiunta alla natura della copertura, la letteratura evidenzia anche l'importanza di modalità non intensive di gestione delle aree d'interesse ecologico non produttive come la messa a riposo dei terreni per un lungo periodo o il non ricorso a pesticidi per ridurre la perturbazione degli habitat interessati, in particolare durante il periodo di riproduzione degli uccelli.

La semina di miscugli di specie che rientrano nelle colture intercalari/manto vegetale risulta avere un impatto positivo sulla biodiversità: in effetti, stando alla dottrina scientifica, le ripercussioni positive possono essere rafforzate se i miscugli comprendono piante che favoriscono gli impollinatori e gli uccelli e sono lasciate a fiorire e andare a seme.

I risultati sulla scelta delle specie si applicano anche alle colture che fissano l'azoto, sebbene le simulazioni dimostrino che la *Vicia faba* potrebbe ottenere un punteggio leggermente migliore rispetto alle altre specie. Come per altri tipi di EFA, i potenziali effetti positivi delle colture che fissano l'azoto dipendono anche dal tipo di gestione, quale la frequenza di coltivazione e la gestione estensiva.

3.2. Altri potenziali effetti

3.2.1. Potenziali effetti sui servizi degli ecosistemi

Gli elementi caratteristici del paesaggio forniscono risultati migliori in termini di potenziale impatto positivo sui servizi degli ecosistemi

I risultati del calcolatore indicano che fra le diverse composizioni dei tipi a livello regionale NUTS-3, la prevalenza di elementi caratteristici del paesaggio (più del 50% del totale delle EFA nella regione) comporta l'impatto potenziale più positivo sull'insieme dei servizi degli ecosistemi.

Un'ulteriore analisi della letteratura scientifica indica che l'impatto positivo degli elementi caratteristici del paesaggio sui servizi degli ecosistemi sarebbe rafforzato da una struttura e una gestione adatte della diversità floreale e della vegetazione. Per le fasce tampone sono fondamentali l'ubicazione e le dimensioni.

Altri tipi di EFA possono avere qualche effetto positivo su alcuni servizi degli ecosistemi, soprattutto in presenza di determinate regole di gestione e se le scelte delle specie seminate soddisfano i criteri necessari.

L'impatto delle colture intercalari sullo stato chimico delle acque dolci è positivo; le simulazioni del calcolatore indicano che può essere rafforzato grazie all'uso di miscugli di specie diverse e che le specie più comunemente dichiarate dagli agricoltori per le colture intercalari (ad es. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* e *Raphanus sativus*) danno risultati migliori se seminati in miscuglio anziché come singole specie. Inoltre, specie con criteri di nutrienti e sistemi radicali diversi possono essere più efficaci nel ridurre il rischio di lisciviazione dell'azoto.

L'impatto positivo dei terreni lasciati a riposo sui servizi degli ecosistemi risulta dipendere dalla scelta delle specie coltivate: miscugli di semi selvatici e maggese completo con stoppie invernali e vegetazione rigenerata naturalmente funzionano meglio dell'erba. Tuttavia, qualsiasi copertura sui terreni a riposo è benvenuta in quanto il suolo nudo registra il punteggio più basso sui servizi degli ecosistemi e può avere ripercussioni negative dovute al rischio più elevato di erosione. Anche i terreni lasciati a riposo danno risultati migliori se lasciati incolti per un lungo periodo.

L'impatto delle colture che fissano l'azoto può dipendere anche dalla scelta delle specie e dalla gestione: riducendo la frequenza di coltivazione si riduce la lisciviazione di azoto, il deflusso dei fosfati e il rischio di erosione del suolo.

3.2.2. Impatto potenziale sul clima

In una prospettiva di adattamento ai cambiamenti climatici, l'introduzione delle EFA potrebbe contribuire a rendere le aziende resilienti ai cambiamenti climatici, ad esempio attraverso un aumento degli elementi caratteristici del paesaggio. La mitigazione dei cambiamenti climatici potrebbe essere rafforzata aumentando le colture di leguminose e il conseguente passaggio dal concime azotato alla fissazione dell'azoto. Inoltre, i benefici per le riserve di carbonio del suolo realizzati grazie all'imboschimento e all'agroforestazione, potrebbero migliorare la cattura del CO₂ nell'ambito dell'uso dei terreni dell'UE.

Il sequestro del carbonio nel suolo dipende direttamente dalla biodiversità del suolo, ed evidenzia i collegamenti e le possibili sinergie tra il miglioramento della biodiversità nelle aziende agricole e la mitigazione dei cambiamenti climatici.

4. Conclusioni

Il 2016 è stato il secondo anno di applicazione dell'obbligo EFA. I dati trasmessi finora da 19 Stati membri indicano poche variazioni dall'anno precedente in termini di modalità di gestione del sistema, tanto sul versante delle autorità nazionali che su quello degli agricoltori, che generalmente hanno adempiuto all'obbligo secondo le stesse modalità del primo anno. Non vi sono state variazioni di rilievo nella percentuale dei terreni destinati alle EFA, né nelle superfici complessive che gli agricoltori hanno dichiarato come tali né nella quota dei diversi tipi di EFA per superficie.

La percentuale complessiva di EFA dichiarate sui seminativi è quasi doppia rispetto al 5% previsto per azienda agricola, un risultato ottenuto soprattutto mediante le EFA produttive e potenzialmente produttive: colture che fissano l'azoto, colture intercalari e terreni lasciati a riposo. Altre EFA, compresi gli elementi caratteristici del paesaggio, hanno contribuito poco all'insieme delle EFA dichiarate.

Dall'analisi risulta che i vantaggi ambientali dei tipi di EFA non dipendono solo dalla quantità, ma anche dalla qualità, legata a condizioni e a criteri di gestione particolari, quali:

- tipo di copertura del suolo per i terreni lasciati a riposo, miscugli diversi per le colture intercalari e per i gruppi di colture che fissano l'azoto;
- regimi di taglio, periodi di conservazione, uso di prodotti chimici;
- diversità della struttura della vegetazione per gli elementi caratteristici del paesaggio, ubicazione e dimensioni per le fasce tampone.

Le modifiche alla normativa derivata sull'inverdimento attualmente perseguite dalla Commissione sono un passo importante verso il miglioramento delle pratiche di gestione, insieme agli elementi di seguito: i) divieto di usare prodotti fitosanitari su EFA (potenzialmente) produttive; ii) fissazione di periodi di conservazione precisi per alcuni tipi di EFA; e (iii) semplificazione dei requisiti che potrebbero aver impedito agli agricoltori di usare alcune tra le EFA più vantaggiose per l'ambiente, vale a dire gli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone.

La Commissione continuerà a riflettere in merito, anche nel quadro della prossima valutazione dell'inverdimento. La presente relazione fornirà un utile contributo a detta valutazione che passerà in rassegna tutti gli aspetti dell'inverdimento, EFA comprese. La valutazione servirà poi a elaborare la prossima fase di ammodernamento e semplificazione della PAC, per massimizzarne il contributo al conseguimento delle 10 priorità della Commissione e degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

In base alle considerazioni di cui sopra, la Commissione non propone modifiche al regolamento (UE) n. 1307/2013 per aumentare la percentuale delle EFA.