

Il futuro della PAC

Documento di riflessione

Marzo 2018



INDICE

	Paragrafi
Sintesi	I - V
Introduzione	1 - 6
Argomento trattato e finalità	1 - 4
Approccio e presentazione	5 - 6
Principali dati e tendenze riguardanti il settore agricolo e le zone rurali	7 - 18
Nell'ultimo decennio, la spesa per la PAC è rimasta stabile e concentrata sul sostegno al reddito	7 - 8
Meno aziende, ma più grandi (e con meno addetti) realizzano prodotti dal valore costante, comportando un aumento dei redditi per equivalente persona a tempo pieno	9 - 10
I prezzi dei prodotti alimentari nell'UE si sono allineati ai prezzi mondiali e l'UE è divenuta un esportatore netto di prodotti alimentari	11
L'età media dei gestori delle aziende agricole è cresciuta, e i dati sui terreni sono incoerenti	12 - 13
Progressi insufficienti per quanto concerne il rispetto dell'ambiente e l'azione per il clima	14 - 16
Le differenze economiche tra zone rurali e altre zone sono divenute meno significative	17 - 18
L'analisi condotta dalla Corte	19 - 49
"Bisogni" della PAC	20 - 26
Informazioni non sufficienti per individuare i bisogni	20 - 23
Mancanza di chiarezza sul valore aggiunto dell'UE	24
Tener conto delle tendenze a lungo termine	25
L'impatto della PAC sull'equità e sul mercato unico	26
Obiettivi della PAC	27 - 30
Insufficiente chiarezza e specificità degli obiettivi	28

Necessità di coerenza con altri obiettivi dell'UE	29 - 30
Risorse (input) della PAC	31 - 34
L'assegnazione dei fondi non si basa a sufficienza sui bisogni o sul valore aggiunto UE atteso	31 - 34
I processi della PAC	35 - 42
Per definire strumenti della PAC efficaci in rapporto ai costi, sono necessarie informazioni migliori e più veloci	35 - 37
Ottenere coerenza tra la PAC e le altre politiche dell'UE e tra i diversi strumenti della PAC	38 - 40
Bisogna semplificare, ma non a spese dell'efficacia	41
Per introdurre la prossima riforma della PAC, bisogna mettere a disposizione tempo sufficiente	42
Realizzazioni (output), effetti e fattori esogeni della PAC	43 - 48
Necessità di un efficace sistema di misurazione della performance che colleghi realizzazioni, risultati, impatti ed obiettivi	43 - 46
Nesso tra i fondi erogati ed il conseguimento di valori-obiettivo di performance concordati	47
La politica dovrebbe essere monitorata e, se necessario, adeguata	48
Rendicontabilità per la PAC	49
Criteri e implicazioni per la valutazione della futura politica	50 - 66
Allegato I – Elenco delle pubblicazioni della Corte dei conti europea sulle quali si basa il presente documento di riflessione	
Allegato II – Finalità della PAC enunciate nel Trattato	

SINTESI

I. Dato che l'attuale quadro di pianificazione settennale delle finanze e dell'attuazione delle politiche dell'UE si concluderà nel 2020, la politica agricola comune (PAC) dell'UE verrà riesaminata. Nel novembre 2017, la Commissione ha pubblicato una comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, nella quale illustra il proprio punto di vista sulla PAC nel periodo successivo al 2020.

II. Il presente documento di riflessione costituisce la risposta della Corte alla comunicazione della Commissione. Vengono qui analizzati tendenze e dati relativi all'agricoltura e alle zone rurali, viene illustrato il punto di vista della Corte sulla PAC attuale e vengono discussi i criteri e le principali sfide per la nuova PAC.

III. La comunicazione della Commissione tiene conto di una serie di raccomandazioni che la Corte dei conti europea ha formulato nel corso di parecchi anni. Come risulta dalla comunicazione, la Commissione ambisce a realizzare un nuovo quadro basato sulla performance. La Corte osserva, tuttavia, che alcune statistiche alla base della comunicazione della Commissione non soddisfano i criteri stabiliti dalla Corte in precedenti relazioni e che le misure sostenute saranno probabilmente simili, stando alla comunicazione, a quelle sovvenzionate in passato.

IV. Un elemento fondamentale della comunicazione è la promozione di "un nuovo modello di erogazione", basato su una accresciuta flessibilità e sussidiarietà, che attribuisce maggiori responsabilità agli Stati membri in materia di performance. A giudizio della Corte, affinché questo nuovo modello porti a risultati positivi occorrono:

- misure basate su solidi elementi scientifici e statistici, dimostranti che esse produrranno i risultati auspicati;
- valori-obiettivo pertinenti, ambiziosi e verificabili per i nuovi "piani strategici della PAC", allineati agli obiettivi dell'UE;
- un quadro per il monitoraggio e la valutazione della performance ben congegnato; e

- una solida catena di rendicontabilità e di audit, che fornisca garanzie in merito alla conformità e alla performance.

V. La comunicazione della Commissione non costituisce una proposta legislativa. I criteri utilizzati nel presente documento di riflessione verranno parimenti impiegati nella futura analisi, da parte della Corte, della proposta della Commissione, una volta che questa sarà pubblicata. La Corte si attende a che detta analisi sfoci allora in un giudizio sulla proposta definitiva.

INTRODUZIONE

Argomento trattato e finalità

1. Dato che l'attuale quadro di pianificazione settennale delle finanze e dell'attuazione delle politiche dell'UE si concluderà nel 2020, la politica agricola comune (PAC) dell'UE verrà riesaminata. La Commissione intende presentare una proposta legislativa per la prossima PAC nel maggio 2018, assieme ad una valutazione d'impatto.
2. Una delle fasi principali della preparazione della riforma della PAC per il periodo successivo al 2020 è stata ultimata nel novembre 2017, quando la Commissione ha pubblicato una comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura¹. Quando la Commissione ha annunciato la propria intenzione di pubblicare detta comunicazione, la Corte ha inserito nel proprio programma di lavoro per il 2018 un compito di audit ad elevata priorità, in modo da poter reagire al documento della Commissione. In data 6 dicembre 2017, la Corte ha anche ricevuto dal Commissario competente, il signor Hogan, una richiesta in tal senso.
3. La comunicazione della Commissione è incentrata su quanto segue:
 - continuazione del sostegno diretto agli agricoltori, ma con maggior utilizzo degli strumenti di gestione del rischio e con iniziative volte a "migliorare il premio di mercato degli agricoltori";
 - maggior contributo agli obiettivi dell'UE in materia di ambiente e di clima;
 - attenzione al "tessuto socioeconomico" delle zone rurali;
 - maggiore attenzione alla produzione agricola sostenibile, alla salute, all'alimentazione, agli sprechi alimentari e al benessere degli animali;

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", COM(2017) 713 *final*.

- miglior utilizzo della ricerca, dell'innovazione e della tecnologia, nonché degli strumenti finanziari; e
- un nuovo modello di erogazione basato su una accresciuta flessibilità e sussidiarietà, che attribuisca maggiori responsabilità agli Stati membri in materia di performance.

4. Non spetta alla Corte, quale revisore esterno indipendente dell'Unione europea, definire la futura politica. Tuttavia, sulla base della propria esperienza di audit, la Corte può offrire consulenza ai decisori politici dell'UE su come migliorare la rendicontabilità e l'efficacia ed efficienza complessive della PAC. È questa la finalità del presente documento, che costituisce la risposta della Corte alla comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Il presente documento non è una relazione di audit. È un'analisi basata su informazioni di pubblico dominio.

Approccio e presentazione

5. I pareri della Corte espressi nel presente documento di riflessione² si basano su:

- precedenti lavori della Corte;
- analisi di relazioni esterne e consultazione con esperti esterni;
- colloqui con il personale delle pertinenti direzioni generali della Commissione³.

6. Nel presente documento, la Corte presenta:

- principali dati e tendenze riguardanti il settore agricolo e le zone rurali;

² Un documento di riflessione è un documento analitico, non un documento di audit. In quanto tale, non comporta nuove attività di audit, ma è basato su constatazioni, conclusioni e raccomandazioni di audit già pubblicate, nonché su altre informazioni di pubblico dominio. L'***allegato I*** fornisce l'elenco completo delle pubblicazioni della Corte cui si fa riferimento nel presente documento.

³ Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, direzione generale per l'Azione per il clima, direzione generale dell'Ambiente, Eurostat, direzione generale della Politica regionale e urbana, direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare.

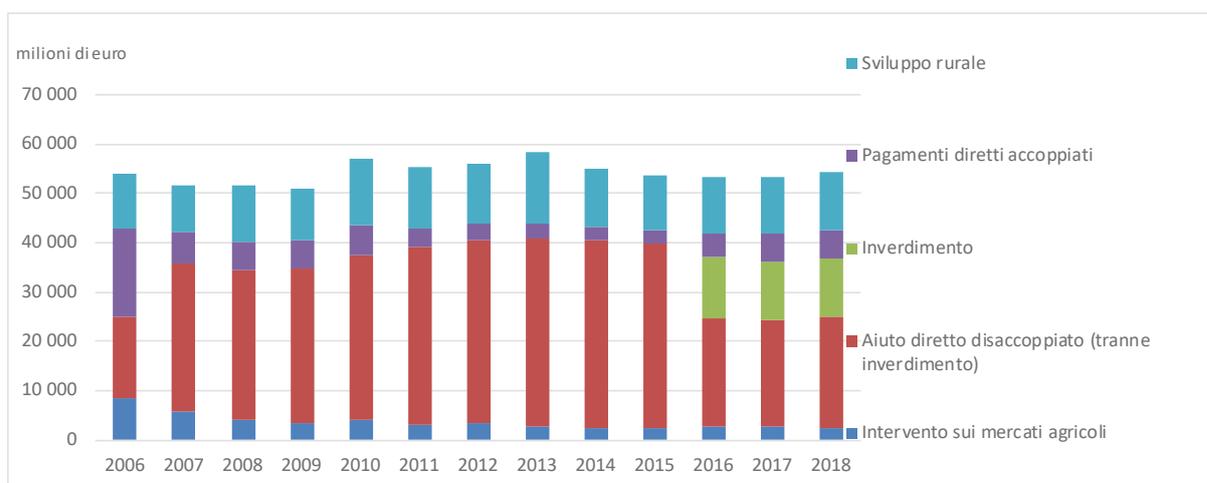
- il proprio punto di vista sulla PAC attuale;
- le proprie conclusioni, comprendenti un insieme di criteri per valutare la proposta legislativa sulla PAC e la futura politica che ne risulterà, nonché le future sfide per la PAC per il periodo successivo al 2020.

PRINCIPALI DATI E TENDENZE RIGUARDANTI IL SETTORE AGRICOLO E LE ZONE RURALI

Nell'ultimo decennio, la spesa per la PAC è rimasta stabile e concentrata sul sostegno al reddito

7. Dal 2006, la spesa dell'UE per la PAC iscritta in bilancio è ammontata in media a 54 miliardi di euro l'anno. In termini nominali, la dotazione finanziaria della PAC è rimasta relativamente stabile (cfr. **grafico 1**).

Grafico 1 – La dotazione finanziaria della PAC è rimasta stabile per parecchi anni



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei bilanci dell'UE.

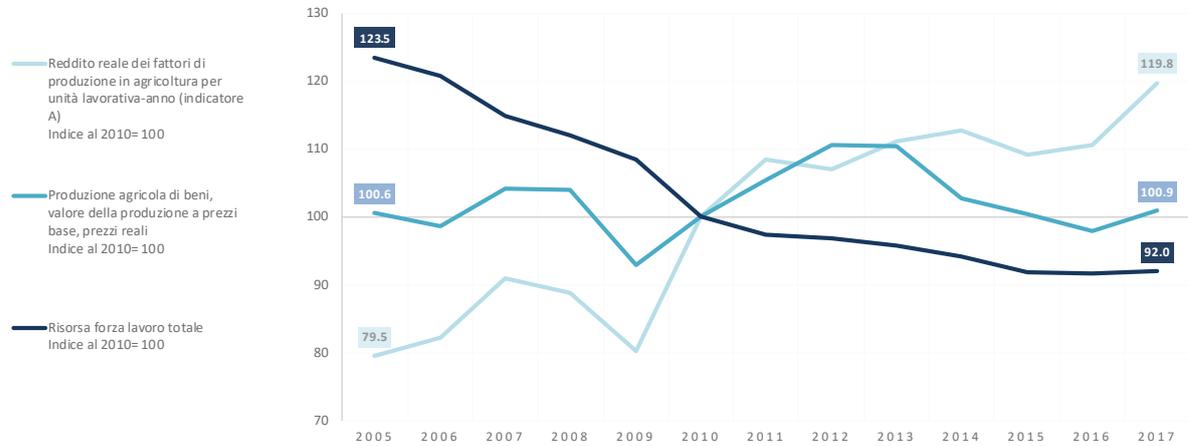
8. Circa il 72 % di detta dotazione è spesa per pagamenti diretti agli agricoltori, e sostiene quindi i redditi di questi ultimi. Questi pagamenti sono in genere corrisposti per ettaro di terreno agricolo, per lo più senza un legame con la produzione, e con poca diminuzione del sostegno pagato per ettaro all'aumentare della dimensione dell'azienda agricola. Circa il 22 % viene speso per misure di sviluppo rurale, e metà di tale ammontare viene anch'esso corrisposto agli agricoltori in base alla superficie (in ettari). Il resto (6 %) finanzia misure di mercato.

Meno aziende, ma più grandi (e con meno addetti) realizzano prodotti dal valore costante, comportando un aumento dei redditi per equivalente persona a tempo pieno

9. Secondo l'indagine sulla struttura delle aziende agricole condotta da Eurostat, nel 2013 vi erano 10,8 milioni di aziende agricole nell'UE, una diminuzione del 22 % rispetto alle 13,8 milioni di aziende registrate nel 2007. Le dimensioni medie sono aumentate del 28 %, passando da 12,6 a 16,1 ettari. Parallelamente, vi è stata una diminuzione (del 25 %) della forza lavoro agricola, che è passata da 12,8 milioni di posizioni lavorative equivalente a tempo pieno (2005) a 9,5 milioni (2017), concernente per lo più lavoro autonomo svolto dai gestori delle aziende⁴ e dai loro familiari. Pertanto, un'azienda di medie dimensioni fornisce lavoro a meno di un equivalente persona a tempo pieno (due terzi dei beneficiari della PAC nelle imprese più piccole trascorrono meno di un quarto del loro tempo di lavoro a lavorare sulla loro terra – cfr. anche **riquadro 1**). Il valore della produzione agricola è stato soggetto a fluttuazioni, ma è rimasto sostanzialmente al medesimo livello in termini reali. Sebbene la performance dei vari settori vari grandemente, nel complesso si è registrato un notevole aumento del reddito agricolo per equivalente persona a tempo pieno (cfr. **grafico 2**).

⁴ Il gestore dell'azienda è definito da Eurostat come la persona fisica responsabile delle normali routine finanziarie e produttive giornaliere della gestione di un'azienda agricola. Per ogni azienda può esservi soltanto un gestore. A volte, il gestore dell'azienda agricola coincide con il proprietario; tuttavia, il gestore può anche essere una persona diversa dal proprietario.

Grafico 2 – Il valore dei prodotti agricoli è rimasto stabile e la forza lavoro agricola è diminuita: quindi il reddito medio per equivalente persona a tempo pieno è aumentato



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Commissione (dati sul 2017 basati su stime).

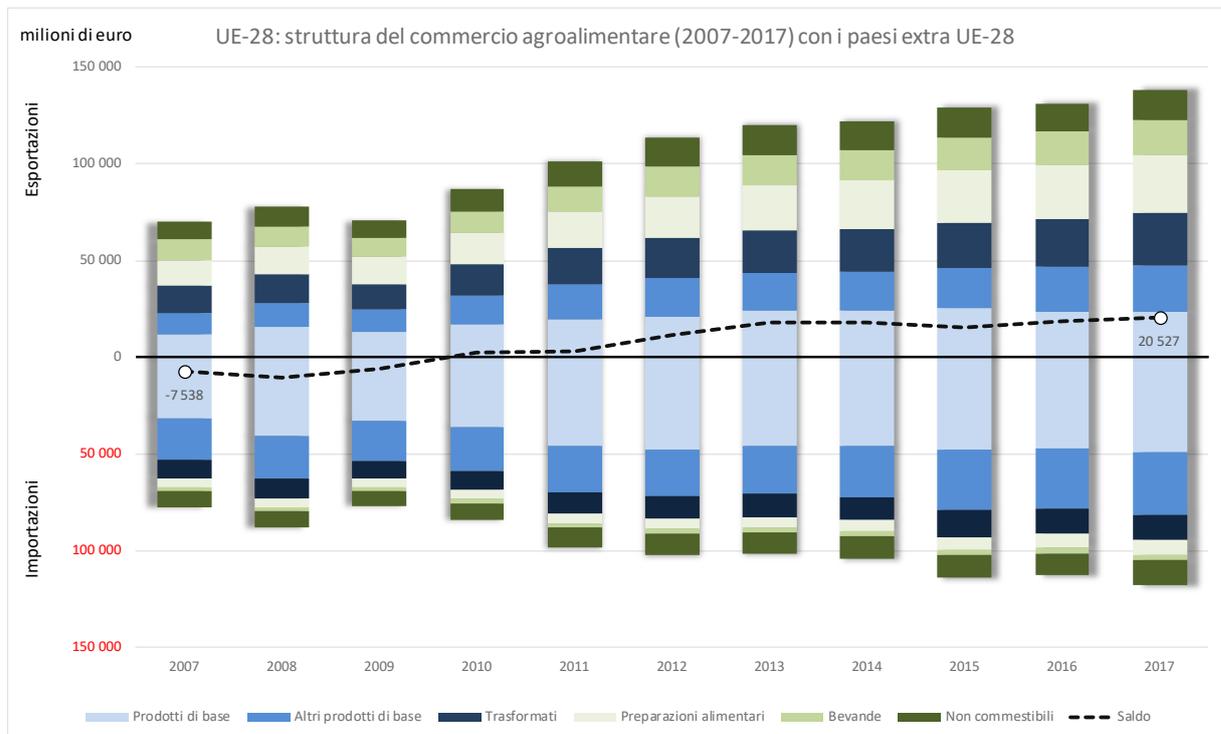
10. Secondo l'OCSE, nel 2016 il sostegno pubblico dell'UE costituiva il 21 % delle entrate lordi delle aziende agricole, una diminuzione rispetto al 24 % del 2007 e al 33 % del 2000⁵.

⁵ OCSE, *Agricultural Policy Indicators 2017 – Monitoring and evaluation: Reference tables (full dataset)*, <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=77872&vh=0000&vf=0&i=&il=&lang=en>.

L'UE è divenuta un esportatore netto di prodotti alimentari

11. L'UE produce più cibo di quanto ne consumi, ed è divenuta un esportatore netto di prodotti alimentari (cfr. **grafico 3**). Al contempo, i prezzi nell'UE si sono allineati in misura notevole ai prezzi dei prodotti alimentari nel mondo. Questo surplus commerciale deriva principalmente dalla solida posizione dell'UE nel campo dei prodotti alimentari trasformati e delle bevande. Tuttavia, l'UE resta un importatore netto di prodotti agricoli non trasformati (definiti "prodotti di base" o "altri prodotti di base" nel **grafico 3**).

Grafico 3 – L'UE è divenuta un esportatore netto di prodotti alimentari



Fonte: Comext – facts and figures.

L'età media dei gestori delle aziende agricole è cresciuta, e i dati sui terreni sono incoerenti

12. Nel 2010, per ogni 100 gestori di età superiore ai 55 anni, vi erano 14 gestori al di sotto dei 35 anni. Nel 2013, quest'ultimo dato è diminuito, passando a 10,8 gestori al di sotto dei 35 anni. L'età media dei contadini nell'UE è aumentata, passando da 49,2 a 51,4 anni nel

periodo 2004-2013⁶. Ciò è in linea con le più generali tendenze demografiche. La Corte osserva che le aziende più piccole sono molto spesso quelle di agricoltori più anziani⁷.

13. I dati non sono coerenti per quanto riguarda la superficie complessiva di terreno utilizzata a fini agricoli. Secondo la *Farm Structure Survey* di Eurostat, la superficie totale di terreno utilizzata per l'agricoltura è rimasta relativamente stabile nel corso dei decenni. Un quadro simile emerge dai dati della Commissione sulle superfici dichiarate ai fini dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC. Invece, una tendenza diversa (diminuzione dell'11,5 % della superficie agricola dichiarata) è emersa dai dati della Commissione che sono alla base della reportistica sulla quota di prato permanente (cfr. relazione speciale n. 21/2017 della Corte). Le statistiche sulle colture indicano una diminuzione del 4 %: dai 186,6 milioni di ettari del 2006 ai 178,8 milioni di ettari del 2015. I cambiamenti più significativi incidono sulla distribuzione delle terre tra tipi diversi di produzione agricola⁸.

Progressi insufficienti per quanto concerne il rispetto dell'ambiente e l'azione per il clima

14. Le preoccupazioni ambientali relative all'agricoltura riguardano quattro tematiche principali⁹:

⁶ L'età media dell'operatore principale negli Stati Uniti è aumentata ancor di più nello stesso periodo (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/015_en.pdf).

⁷ Indicatore di contesto della PAC C.23 (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_en); https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf.

⁸ Cfr. *Farm Structure Survey* di Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/farm-structure>) e statistiche sulle colture (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>).

⁹ Cfr. indicatori di contesto della PAC C.35, C.40, C.41 e C.45 (https://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2017_en); JRC, *State of Soil in Europe*, 2012 (http://eu-soils.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eu-soils_docs/other/EUR25186.pdf); AEA, *State of the Nature in the EU*, 2015 (<https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>); DG AGRI, *Facts and figures on EU agriculture and the CAP* (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en).

- i) Biodiversità: nel periodo 2007-2012, lo stato di conservazione degli habitat agricoli è favorevole nell'11 % dei casi, mentre nel periodo 2001-2006 lo era in meno del 5 % dei casi. Dal 1990, le popolazioni di uccelli comuni presenti sui terreni agricoli sono diminuite del 30 %, e quelle di farfalle comuni di quasi il 50 %.
- ii) Qualità dell'acqua: vi è un persistente eccesso di azoto nei terreni agricoli dell'UE, in media 50 kg di azoto/ha. Dal 1993, i livelli di nitrati sono diminuiti nei fiumi, ma non nelle acque sotterranee. Le concentrazioni di nitrati sono ancora elevate in alcune zone, il che comporta l'inquinamento di molti laghi e fiumi, principalmente in regioni con agricoltura intensiva.
- iii) Aria: l'ammoniaca è uno dei principali agenti inquinanti dell'aria. Le attività agricole generano quasi il 95 % delle emissioni di ammoniaca in Europa. Le emissioni sono diminuite del 23 % dal 1990, ma hanno iniziato ad aumentare di nuovo nel 2012.
- iv) Suolo: circa il 45 % dei terreni minerali nell'UE presenta un basso o bassissimo contenuto di carbonio organico (tra lo 0 % e il 2 %), ed un altro 45 % di essi un contenuto medio (tra il 2 % e il 6 %). È difficile rilevare tendenze relative ai suoli, stanti le lacune nei dati, ma i livelli di contenuto di carbonio organico in diminuzione contribuiscono alla diminuzione della fertilità dei suoli e agli accresciuti rischi di desertificazione.

15. La principale preoccupazione concernente i cambiamenti climatici sono le emissioni di gas a effetto serra. Nel 2015, le emissioni prodotte dall'agricoltura rappresentavano l'11 % delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE. Dette emissioni sono diminuite del 20 % tra il 1990 e il 2013, ma hanno iniziato ad aumentare di nuovo nel 2014. Nel 2015, gli assorbimenti netti risultanti da uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura hanno compensato circa il 7 % di tutte le emissioni di gas a effetto serra.

16. Allo stesso tempo, l'agricoltura è vulnerabile, in modo unico, ai cambiamenti climatici; questo fattore contribuisce alla stagnazione dei raccolti di grano in alcune parti d'Europa, nonostante i continui progressi nella selezione delle colture. L'agricoltura utilizza più del

50 % delle acque dolci in Europa. I cambiamenti climatici hanno comportato un maggior ricorso all'irrigazione¹⁰.

Le differenze economiche tra zone rurali e altre zone sono divenute meno significative

17. Secondo Eurostat, nel 2016 circa il 19,1 %¹¹ della popolazione dell'UE viveva in zone rurali, rispetto al 19,7 % del 2007. Nel 2013, il PIL pro capite nelle zone rurali era il 73 % di quello dell'intera economia, cresciuto rispetto al 70 % del 2008. Il tasso di occupazione medio nelle zone rurali è lo stesso di quello di altre zone dell'UE, sebbene i tassi differiscano tra uno Stato membro e l'altro. Il tasso di povertà è diminuito nelle zone rurali, passando dal 31,4 % del 2007 al 25,4 % del 2016.

18. L'economia delle zone rurali, così come quella dei piccoli e grandi centri urbani, è dominata dai settori dell'industria e dei servizi. Secondo Eurostat, questi due settori insieme costituiscono il 96 % del valore aggiunto lordo generato nelle zone rurali. L'agricoltura, la silvicoltura e la pesca rappresentano il 4 % del valore aggiunto lordo generato nelle zone rurali e l'1,5 % di quello dell'intera economia. Tali percentuali sono rimaste stabili nel corso dell'ultimo quinquennio.

L'ANALISI CONDOTTA DALLA CORTE

19. La Corte ha strutturato la propria analisi sulla base del modello logico di programma da essa utilizzato (cfr. **grafico 4**), che illustra le modalità con le quali l'intervento pubblico può ottenere economia, efficienza ed efficacia. Le questioni sollevate in ciascuna delle sezioni

¹⁰ Cfr. Agenzia europea dell'ambiente, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report.*, EEA Report No 1/2017, 2017.

¹¹ Eurostat distingue tre tipi di regioni: "prevalentemente rurali", "intermedie" e "prevalentemente urbane", raccomandando di presentare i dati in modo distinto per i tre gruppi, raccomandazione seguita nel presente documento. L'affermazione, contenuta nella comunicazione della Commissione, che il 55 % della popolazione dell'UE vive in zone rurali deriva dall'aver accorpato le regioni "prevalentemente rurali" e quelle "intermedie". Le regioni "intermedie" potrebbero altrettanto bene essere accorpate con quelle "prevalentemente urbane", il che porterebbe ad affermare, in contrasto con quanto riportato nella comunicazione, che l'80 % della popolazione dell'UE vive in regioni urbane.

- Bisogna rispondere alle “aspettative sociali”, comprese quelle riguardanti la salute, la sicurezza alimentare, lo spreco di alimenti e il benessere degli animali.

Informazioni non sufficienti per individuare i bisogni

20. Sono necessarie migliori informazioni per giustificare il bisogno di numerose misure della PAC¹²; è questo il caso, in particolare, del sostegno al reddito per mezzo dei pagamenti diretti, che attualmente consuma più del 70 % della dotazione finanziaria della PAC. Secondo quanto disposto dall’articolo 39 del trattato, la PAC include tra le sue finalità quella di “incrementare la produttività dell’agricoltura [...]” e di “assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell’agricoltura” (cfr. allegato II). La parola “così” collega le due finalità della PAC. Il reddito degli agricoltori, ed il tenore di vita delle loro famiglie, erano inizialmente assicurati tramite prezzi più alti, pagati dai consumatori. Poi si è gradualmente passati al sostegno diretto al reddito, finanziato dai contribuenti. Quand’anche si voglia considerare a sé stante la finalità enunciata dal trattato di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, non vi sono dati sufficienti per affermare che le famiglie agricole, considerate nel loro insieme, necessitano di un sostegno significativo per ottenere un tenore di vita equo.

21. La Commissione sostiene che vi sia un notevole divario tra quanto guadagnato dagli agricoltori per il loro lavoro in azienda e le retribuzioni medie nell’insieme dell’economia. Tuttavia, sui dati presentati dalla Commissione¹³ pesano due limiti significativi: i) le fonti di reddito diverse dall’attività agricola non sono incluse (cfr. riquadro 1) e ii) le medie nascondono una grande variabilità della situazione reddituale¹⁴.

¹² A. Matthews, “Appendix 1: Why further reform?” in A. Buckwell e altri, *CAP – Thinking Out of the Box: Further modernisation of the CAP – why, what and how?*, RISE Foundation, Brussels, 2017, pagg. 29-30.

¹³ Figura 6 della comunicazione della Commissione sul futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura.

¹⁴ DG AGRI, *Facts and figures on EU agriculture and the CAP* (https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_it).

Riquadro 1 – Fonti di reddito diverse dall'agricoltura

Secondo Eurostat, la percentuale di gestori di aziende agricole che percepisce redditi da attività diverse da quella agricola si attesta attorno al 30 % ed è verosimilmente più alta per i loro congiunti e gli altri membri della famiglia. La DG AGRI ha in precedenza pubblicato dati¹⁵ in base ai quali più del 60 % dei gestori di aziende agricole di dimensione inferiore ai 5 ettari impiegano meno del 25 % del proprio tempo lavorativo in azienda e che l'80 % di essi impiega meno della metà della propria vita lavorativa in azienda. Solo quando le dimensioni dell'impresa eccedono i 20 ettari i gestori a tempo pieno sono più numerosi di quelli che impiegano meno della metà del proprio tempo lavorativo in azienda. Molti beneficiari della PAC ricevono anche pensioni. Le cifre presentate dalla Commissione non includono le fonti di reddito diverse dall'attività agricola. Stando ad uno studio del Parlamento europeo sui redditi delle famiglie degli agricoltori¹⁶, "attualmente non esiste nell'UE un sistema statistico che fornisca informazioni sul tenore di vita della comunità agricola" [traduzione a cura della Corte]. La Corte ha chiesto ripetutamente che questi dati vengano prodotti per fungere da base ad una politica volta ad assicurare un equo tenore di vita alla comunità agricola. Per alcuni Stati membri, sono disponibili dati sui redditi (da qualsivoglia fonte di reddito) delle famiglie degli agricoltori; tali dati suggeriscono che dette famiglie non stanno necessariamente peggio di altre famiglie.

22. I redditi degli agricoltori sono più elevati (anche per unità di lavoro) per aziende più grandi¹⁷. Nel calcolare il divario di reddito tra l'agricoltura e l'intera economia, la Commissione include tutte le aziende agricole dell'UE (10,8 milioni), comprese quelle di dimensione inferiore ai 5 ettari (7,2 milioni) e quelle con produzione standard annua inferiore a 4 000 euro (6 milioni)¹⁸. La "coda lunga" di queste aziende piccolissime, che

¹⁵ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf.

¹⁶ B. Hill e B. Dylan Bradley, *Comparison of farmers' income in the EU Member States, 2015* (relazione preparata per il Parlamento europeo).

¹⁷ Questa correlazione è più forte se la dimensione è espressa in termini di valori della produzione. La dimensione fisica è un indicatore meno adatto dei livelli di reddito, poiché molte delle aziende estensive meno redditizie sono grandi, mentre molte delle aziende intensive più redditizie, specie nei settori della carne e degli ortaggi, sono relativamente piccole in termini di ettari.

¹⁸ Queste due categorie di imprese più piccole (in termini di dimensione fisica ed economica) si sovrappongono largamente.

spesso fanno fronte ad intrinseche problematiche di redditività, distorce il quadro. La situazione reddituale delle aziende di medie dimensioni (tra 5 e 250 ettari), le quali, secondo la Commissione, ricevono il 72 % del sostegno diretto dell'UE, è migliore.

23. La Commissione sostiene che i pagamenti diretti, oltre ad assicurare il tenore di vita della popolazione agricola, assicurano che vi sia attività agricola in tutte le regioni dell'Unione, comprese le zone soggette a vincoli naturali (che ottengono pagamenti anche a titolo della politica di sviluppo rurale), con gli associati benefici economici, ambientali e sociali, compresa la fornitura di beni pubblici. La validità di tali argomentazioni dipende dalla robustezza dei dati presentati a sostegno.

Mancanza di chiarezza sul valore aggiunto dell'UE

24. Una delle proposte della Commissione per tutte le future politiche dell'UE consiste nel rendere un obiettivo fondamentale il valore aggiunto UE¹⁹. Per “valore aggiunto UE” si intendono in genere i risultati aggiuntivi ottenuti da un'azione dell'UE che non avrebbero potuto essere raggiunti da un'azione non coordinata a livello nazionale, regionale o locale. Tuttavia, non vi è una definizione comunemente accettata di tale concetto. Concordare una tale definizione ed applicarla andrebbe a beneficio del dibattito pubblico e del processo decisionale riguardanti la futura spesa dell'UE.

Tener conto delle tendenze a lungo termine

25. In base alle vigenti disposizioni normative, la proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale (e per tutti i più importanti settori d'intervento, compresa la PAC) viene presentata due anni prima dell'inizio dello stesso, ed i pagamenti per i programmi pluriennali (come quelli nell'ambito del pilastro II della PAC) continuano per i primi tre anni del successivo quadro finanziario pluriennale. Ciò significa che le decisioni sulle politiche riguarderanno i pagamenti eseguiti fino a 12 anni dopo. Bisogna dunque tener conto degli sviluppi a lungo termine con i quali interagirà la politica in questione.

¹⁹ Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.

L'impatto della PAC sull'equità e sul mercato unico

26. Dato il loro collegamento con la superficie aziendale, la maggior parte dei pagamenti diretti vanno alle aziende agricole più grandi (con circa l'80 % del sostegno ricevuto dal 20 % dei beneficiari). I vari meccanismi redistributivi utilizzati finora (ad esempio, i massimali ed i pagamenti redistributivi) hanno avuto un effetto limitato. Il passaggio a tassi per ettaro uniformi, sia all'interno di uno Stato membro (come nel caso del regime di pagamento di base) che tra Stati membri può far aumentare i pagamenti ad alcune aziende agricole più grandi. Alcuni Stati membri che applicano il regime di pagamento di base si sono altresì avvalsi dell'opzione di mantenere livelli di sostegno elevati risultanti dai precedenti livelli di sovvenzione. Il livello dei pagamenti può dunque variare considerevolmente da uno Stato membro all'altro. I pagamenti variano da meno di 100 euro a oltre 1 000 euro per ettaro.

Obiettivi della PAC

Cosa dice la comunicazione della Commissione a proposito degli obiettivi

- I tre obiettivi della PAC sono:
 - promuovere un settore agricolo “intelligente e resiliente”;
 - rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire agli obiettivi climatici e ambientali dell'UE;
 - rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.
- Serve coerenza con gli impegni assunti nel quadro dell'accordo di Parigi sul clima (approvato in occasione della Conferenza delle Parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), nonché con gli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'ONU.
- Bisogna che la PAC contribuisca in modo adeguato al raggiungimento dei valori-obiettivo dell'UE in materia di clima ed energia all'orizzonte 2030.
- La Commissione valuterà ed approverà piani strategici della PAC, in modo da massimizzare il contributo della PAC alle priorità e agli obiettivi dell'UE nonché al

conseguimento, da parte degli Stati membri, dei valori-obiettivo in materia di clima e di energia.

- La PAC dovrebbe favorire la transizione verso un'agricoltura più sostenibile.

27. L'interpretazione degli obiettivi del Trattato contenuta nella comunicazione sulla PAC per il periodo successivo al 2020 è per lo più in linea con gli obiettivi della PAC per il periodo attuale (cfr. *allegato II*).

Insufficiente chiarezza e specificità degli obiettivi

28. Gli obiettivi di alcune misure della PAC non sono chiari. Ad esempio, l'obiettivo della misura di inverdimento introdotta con la più recente riforma della PAC – accrescere la performance ambientale della PAC, non prevedeva valori-obiettivo specifici riguardo al contributo della misura all'ambiente e al clima. Ove possibile, gli obiettivi dovrebbero essere quantificati, non solo in termini di realizzazioni, ma anche di risultati e di impatti²⁰.

Necessità di coerenza con altri obiettivi dell'UE

29. Le politiche dell'UE riguardano molteplici questioni, ambiti e settori diversi. Gli obiettivi della PAC dovrebbero essere coerenti con quelli di altre politiche (tra le quali quelle in materia di coesione, azione per il clima e protezione ambientale). Ove pertinente, si dovrebbe definire il contributo della PAC al conseguimento di altri obiettivi dell'UE. Ciò riguarda anche obiettivi dell'UE che prendono la forma di impegni vincolanti assunti in ambito internazionale²¹.

30. I diversi settori di intervento dell'UE hanno obiettivi che si sovrappongono, ad esempio per quel che concerne l'equilibrio territoriale/coesione, l'inclusione sociale e la riduzione

²⁰ Banca mondiale, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, 2017.

²¹ Ad esempio, quelli assunti nell'ambito della 21ª sessione della Conferenza delle Parti (COP 21) della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) definiti dall'ONU, oppure nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

della povertà. Migliorare la complementarità tra la PAC e le altre politiche dell'UE costituirebbe uno sviluppo positivo. A titolo di esempio, la Corte ha riscontrato pochi elementi comprovanti che le finalità della complementarità e della sinergia tra fondi SIE siano state messe in pratica negli accordi di partenariato (introdotti per il periodo 2014-2020) e nei programmi di sviluppo rurale.

Risorse (input) della PAC

Cosa dice la comunicazione della Commissione a proposito delle risorse

- Per non pregiudicare l'esito dell'attuale dibattito di ampio respiro sul futuro delle finanze dell'UE, la comunicazione non affronta il tema dell'entità della dotazione finanziaria della PAC per il periodo successivo al 2020.
- La comunicazione non fornisce un collegamento chiaro tra risorse future e valutazione della performance.

L'assegnazione dei fondi non si basa a sufficienza sui bisogni o sul valore aggiunto UE atteso

31. I fondi della PAC sono assegnati agli Stati membri sotto forma di dotazioni finanziarie nazionali, che non sono stabilite sulla base dei bisogni degli Stati membri, né sulla base degli impegni di questi ultimi ad ottenere specifici risultati. Anzi, gli Stati membri devono definire successivamente le misure per spendere le dotazioni finanziarie prestabilite. Questo metodo comporta rischi per l'orientamento alla performance della spesa.

32. La Corte ha osservato che i programmi di sviluppo rurale spesso non forniscono una giustificazione convincente in merito alla ripartizione dei fondi tra misure ed obiettivi. I fondi potrebbero esser assegnati ove è verosimile che verranno interamente spesi, piuttosto che ove affrontino bisogni essenziali e producano risultati. Ciò riflette una cultura della spesa piuttosto che una cultura della performance.

33. I tassi di cofinanziamento, in generale, non riflettono le differenze tra le potenzialità delle diverse misure di realizzare valore aggiunto UE. Riorientare i fondi UE verso misure dal più elevato valore aggiunto UE migliorerebbe la sana gestione finanziaria della politica.

34. L'OCSE²² definisce la programmazione di bilancio basata sulla performance come “programmazione di bilancio che collega i fondi assegnati a risultati misurabili” [*trad. a cura della Corte*]. La Commissione non ha accettato la recente raccomandazione della Corte di “applicare, ove opportuno, al finanziamento degli interventi in materia di coesione per il periodo successivo al 2020, il concetto di “programmazione di bilancio basata sulla performance” secondo cui ciascun aumento delle risorse è collegato ad un incremento delle realizzazioni o di altri risultati”. Benché la Commissione sostenga che il bilancio dell'UE è un bilancio basato sulla performance, data la possibilità di tener conto di informazioni sulla performance nel corso della procedura di adozione dello stesso, essa stessa ha affermato nelle proprie controdeduzioni che non riteneva fattibile o applicabile al bilancio UE l'approccio di collegare esplicitamente le risorse assegnate a realizzazioni o risultati ottenuti.

I processi della PAC

Cosa dice la comunicazione della Commissione a proposito dei processi

- I piani strategici della PAC riguarderanno gli interventi sia nel pilastro I che nel pilastro II, assicurando in tal modo la coerenza sull'insieme della futura PAC e con le altre politiche.
- Il processo di programmazione dovrebbe più semplice dell'attuale programmazione dello sviluppo rurale.
- Occorrerebbe eliminare le dettagliate norme di ammissibilità e misure prescrittive a livello UE.

²² OCSE, *Performance Budgeting: A Users' guide*, Policy Brief, marzo 2008.

- I pagamenti diretti risponderanno alla loro finalità in maniera più efficace ed efficiente se saranno semplificati e più mirati.
- La concessione di un sostegno al reddito agli agricoltori sarà subordinata allo svolgimento, da parte loro, di pratiche ambientali e climatiche che saranno il punto di partenza per attuare pratiche volontarie più ambiziose.
- Maggior ricorso a strumenti finanziari innovativi.
- La PAC dovrà migliorare la sua complementarità con altre politiche dell'UE per le zone rurali.

Per definire strumenti della PAC efficaci in rapporto ai costi, sono necessarie informazioni migliori e più veloci

35. Gli strumenti della PAC non sono sempre concepiti sulla base di solidi elementi fattuali. Ciò è in parte dovuto ad un problema ricorrente del ciclo programmatico dell'UE: la pianificazione di un nuovo periodo di programmazione avviene prima che siano disponibili dati adeguati e pertinenti riguardo alla spesa e ai risultati dei periodi precedenti. L'assenza di dati sufficienti (su una molteplicità di questioni, come biodiversità e suolo, richiesta di conoscenza e consulenza, oppure tenore di vita delle popolazioni agricole) e la conseguente imprecisa individuazione dei bisogni effettivi (cfr. **paragrafi 20-23**) sfociano in un sostegno poco mirato. Di recente, la Commissione ha avviato revisioni della spesa, ma la Corte non ne ha ancora analizzato la metodologia.

36. Alcune misure della PAC sono soggette a effetto inerziale o a effetto di spiazzamento. Per alcune attività ammissibili, dal rischio particolarmente elevato, gli strumenti finanziari potrebbero esser considerati una opzione.

37. L'UE ha deciso di finanziare l'azione per il clima integrandola (*mainstreaming*) nei diversi strumenti di finanziamento dell'UE, compresa la PAC. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che, nei settori dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, "non vi è stata una svolta significativa verso l'azione per il clima e non sono state vagliate appieno tutte le potenziali opportunità di finanziare l'azione relativa al clima".

Ottenere coerenza tra la PAC e le altre politiche dell'UE e tra i diversi strumenti della PAC

38. La PAC a volte invia segnali contraddittori, sostenendo misure i cui impatti non sono compatibili. Ad esempio, l'OCSE sostiene²³ che il potenziale impatto dell'inverdimento sia stato ampiamente compensato dall'impatto del sostegno accoppiato facoltativo. Alcune situazioni in cui un intervento va a scapito di un altro (e viceversa) non sono state individuate in modo chiaro. Ad esempio, il sostegno al reddito viene "capitalizzato" nel prezzo dei terreni, facendo aumentare le barriere all'entrata degli agricoltori più giovani. Agli agricoltori più giovani viene erogato un sostegno straordinario, con un notevole effetto inerziale, nonché un ulteriore impatto sul valore dei terreni.

39. Attualmente, gli obiettivi in materia di ambiente e di clima sono incorporati nella PAC tramite l'inverdimento e la condizionalità. Tuttavia, gli obblighi di inverdimento non sono in genere impegnativi e si applicano solo ad una minoranza di beneficiari. Sebbene gli obblighi di condizionalità si applichino alla maggior parte dei beneficiari della PAC, il diritto al sostegno della PAC non dipende dal loro rispetto, e le sanzioni per il mancato rispetto, da parte di singoli agricoltori, di detti obblighi tendono ad essere modeste (esprese in percentuale), benché se applicate su vasta scala possano produrre un impatto significativo. La Corte ha raccomandato di subordinare l'accesso a qualunque pagamento diretto al rispetto di un insieme di obblighi ambientali e climatici, che ricomprendano le attuali norme in materia di condizionalità ed inverdimento.

40. È parimenti necessario un miglior coordinamento con gli strumenti delle politiche al di fuori della PAC. Vi è una sovrapposizione di estensione tra i progetti finanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (pilastro II della PAC) e quelli finanziati da altri fondi strutturali e d'investimento europei, principalmente il Fondo europeo di sviluppo regionale. Ad esempio, gli investimenti in energia da fonti rinnovabili possono essere finanziati dal FEASR e da numerosi altri Fondi.

²³ OCSE, *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union: The Common Agricultural Policy 2014-20*.

Bisogna semplificare, ma non a spese dell'efficacia

41. Un esempio di complessità controproducente sono i programmi di sviluppo rurale, spesso lunghi molte centinaia di pagine, che forniscono dettagli prescrittivi di alcuni aspetti dell'attuazione, rimanendo però vaghi sui risultati attesi. Un altro esempio sono gli obblighi che si sovrappongono: quelli dell'inverdimento, della misura agro-climatico-ambientale e, in minor grado, quelli della condizionalità. Tuttavia, un dato livello di complessità potrebbe esser necessario per assicurare l'efficacia e l'efficienza della politica.

Per introdurre la prossima riforma della PAC, bisogna mettere a disposizione tempo sufficiente

42. La Corte ha in precedenza raccomandato alla Commissione di eliminare le sovrapposizioni dei periodi di ammissibilità, allineando per quanto possibile il periodo di ammissibilità a quello di programmazione, ed allineando la durata del quadro finanziario pluriennale a quella dei periodi della strategia dell'UE. L'attuazione degli attuali programmi di sviluppo rurale è iniziata in ritardo, in parte a causa di norme complesse, e del tempo necessario alla Commissione per analizzare ed approvare i voluminosi documenti di programmazione.

Realizzazioni (output), effetti e fattori esogeni della PAC

Cosa dice la comunicazione della Commissione a proposito di realizzazioni, effetti e fattori esogeni²⁴

- Gli Stati membri dovrebbero perseguire “traguardi realistici e adeguati”.

²⁴ Nel manuale di controllo di gestione, la Corte definisce “realizzazione” come segue: “ciò che è prodotto o compiuto con le risorse assegnate ad un intervento”. Gli “effetti” sono i cambiamenti risultanti da un intervento attuato che generalmente attiene agli obiettivi di tale intervento. Gli effetti includono i “risultati” (cioè i “cambiamenti immediati per i destinatari diretti osservabili al termine della partecipazione all'intervento”) e gli “impatti” (cioè le “conseguenze socioeconomiche a più lungo termine, osservabili dopo un determinato lasso di tempo dalla conclusione di un intervento e suscettibili di interessare sia i destinatari diretti dell'intervento, sia i destinatari indiretti, ossia quelli che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'intervento”).

- Il “processo di garanzia dovrebbe essere adattato a requisiti di progettazione orientata ai risultati, tra cui lo sviluppo e l’applicazione di indicatori solidi e misurabili e dell’affidabilità del monitoraggio e della rendicontazione delle prestazioni”.

Necessità di un efficace sistema di misurazione della performance che colleghi realizzazioni, risultati, impatti ed obiettivi

43. Attualmente, la Commissione dispone di un quadro di rendicontazione della performance complesso e diversificato, con numerosi indicatori. La Corte ha raccomandato di ridurre il numero di indicatori, “in modo da concentrarsi su quelli che misurano in maniera più efficace la performance del bilancio dell’UE”.

44. Spesso, gli indicatori non forniscono informazioni pertinenti per valutare i risultati e gli impatti di una data politica. Gli “indicatori di risultato” usati spesso dalla Commissione non misurano i risultati, ma piuttosto le realizzazioni (o, in alcuni casi, le risorse), e non sono connessi in modo chiaro agli obiettivi dell’UE²⁵.

45. Per il precedente periodo di programmazione (2007-2013), la Corte ha concluso che la Commissione e gli Stati membri non avevano sufficientemente dimostrato quanto era stato ottenuto in rapporto agli obiettivi della politica di sviluppo rurale. La Corte ha constatato che gli obiettivi “non erano sufficientemente chiari” e che, nonostante il sostegno della Commissione, gli Stati membri non avevano prodotto informazioni di monitoraggio e valutazione “sufficientemente affidabili, coerenti e pertinenti da dimostrare i risultati ottenuti a fronte degli obiettivi fissati”.

46. L’introduzione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione attualmente utilizzato ha rappresentato un passo in avanti, ma le informazioni sulla performance delle politiche rimangono incomplete e a volte inattendibili. Nel 2016, il Servizio di audit interno della Commissione ha individuato gravi debolezze negli obiettivi fissati, negli indicatori

²⁵ Banca mondiale, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, 2017.

utilizzati e nei dati raccolti, sottolineando che ciò potrebbe “pregiudicare la capacità della DG AGRI di monitorare, valutare e riferire sulle prestazioni della politica agricola comune nel periodo 2014-2020”²⁶.

La Corte ha anche osservato che i documenti della Commissione relativi alla performance non sempre comprendono una valutazione della qualità dei dati utilizzati.

Nesso tra i fondi erogati ed il conseguimento di valori-obiettivo di performance concordati

47. Le conseguenze che una performance insufficiente comporta per gli Stati membri sono attualmente limitate²⁷. La riserva di efficacia dell’attuazione (*performance reserve*) fornisce limitati incentivi ad un migliore orientamento ai risultati, poiché la sua valutazione si basa essenzialmente sulla spesa e sulle realizzazioni. Tuttavia, la Corte ha osservato che una opportuna condizionalità ed un più lungo periodo di monitoraggio aumentano la probabilità che i progetti siano utili.

La politica dovrebbe essere monitorata e, se necessario, adeguata

48. Per il periodo 2014-2020, la Corte ha raccomandato alla Commissione e agli Stati membri di “raccolgere dati tempestivi, pertinenti e attendibili che forniscano informazioni utili sui risultati delle misure e dei progetti finanziati”. Tali informazioni dovrebbero permettere di trarre conclusioni sull’efficienza e l’efficacia dei fondi spesi, di identificare le misure e le tipologie di progetti capaci di contribuire maggiormente agli obiettivi dell’UE e di costituire una base solida per migliorare la gestione delle misure.

²⁶ Relazione annuale all’autorità di scarico riguardante le revisioni contabili interne effettuate nel 2016, COM(2017) 497 *final*.

²⁷ OCSE, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*.

Rendicontabilità per la PAC

Cosa dice la comunicazione della Commissione a proposito della rendicontabilità

Il “processo di garanzia dovrebbe essere adattato a requisiti di progettazione orientata ai risultati, tra cui lo sviluppo e l’applicazione di indicatori solidi e misurabili e dell’affidabilità del monitoraggio e della rendicontazione delle prestazioni”.

49. L’analisi panoramica della Corte sulle disposizioni dell’UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico ha individuato sei elementi-chiave alla base di una solida catena di rendicontabilità, di trasparenza e di audit:

- una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità;
- la “garanzia della gestione” circa il conseguimento degli obiettivi strategici e l’utilizzo dei fondi;
- la piena supervisione democratica;
- l’esistenza di circuiti di feedback per consentire un’azione correttiva/miglioramenti;
- un forte mandato per audit esterni indipendenti per verificare i conti, la conformità e la performance;
- l’attuazione e il follow-up delle raccomandazioni di audit.

CRITERI E IMPLICAZIONI PER LA VALUTAZIONE DELLA FUTURA POLITICA

50. La Corte giudica favorevolmente l’ambizione della Commissione di passare ad “un nuovo modello di erogazione” basato sulla performance. Se ben realizzato, tale modello potrebbe migliorare l’efficienza e l’efficacia della PAC. Sulla base dell’analisi effettuata, la Corte formula un insieme di criteri per valutare la futura PAC (per ogni fase del modello logico di programma), evidenziando alcune delle principali sfide future.

Valutare i bisogni che la PAC dovrà soddisfare

CRITERI

- 1.1. I bisogni sono individuati sulla base di solidi elementi fattuali.
- 1.2. Il valore aggiunto del rispondere a tali bisogni a livello UE è dimostrato.
- 1.3. Le proposte relative alla PAC tengono conto delle tendenze a lungo termine.
- 1.4. Le proposte relative alla PAC sono chiare in merito ai propri effetti distributivi.

51. Al fine di assicurare la riuscita della prossima PAC, una sfida cruciale sarà individuare i bisogni da soddisfare utilizzando dati pertinenti ed attendibili. La decisione in merito a quali bisogni soddisfare dovrebbe esser fondata su una valutazione del potenziale valore aggiunto UE.

52. Poiché alcuni pagamenti della PAC continueranno fino a 12 anni dopo la presentazione delle proposte d'intervento, dette proposte dovranno tener conto delle tendenze a lungo termine. Infine, un mercato agricolo unico funzionante costituisce un importante conseguimento della PAC. Pertanto, ed anche a fini di equità, le proposte relative alla PAC dovrebbero indicare chiaramente i propri effetti distributivi.

Valutare gli obiettivi della PAC

CRITERI

- 2.1. Gli obiettivi della PAC dell'UE sono definiti in modo chiaro e riflettono i bisogni identificati e la prospettiva di lungo periodo della PAC.
- 2.2. Gli obiettivi della PAC dell'UE sono tradotti in valori-obiettivo quantificati a livello di impatti e di risultati.
- 2.3. Gli obiettivi della PAC dell'UE sono coerenti con altri obiettivi delle politiche dell'UE, settoriali o generali, nonché con impegni assunti dall'UE in sede internazionale²⁸.

²⁸ Ad esempio, nell'ambito della COP 21, degli obiettivi di sviluppo sostenibile o dell'Organizzazione mondiale del commercio.

53. Definire gli specifici risultati ed impatti attesi da una politica diverrà una sfida ancora maggiore in futuro, nel contesto di un modello di erogazione basato sulla performance. L'UE sarà in grado di conseguire i propri obiettivi solo se gli Stati membri, nei rispettivi piani strategici, si impegneranno a raggiungere valori-obiettivo in termini di performance sufficientemente ambiziosi e pertinenti.

Valutare le risorse (input) della PAC

CRITERI

- 3.1. I fondi sono assegnati sulla base di una valutazione dei bisogni e dei risultati attesi.
- 3.2. I fondi sono spesi laddove possono conseguire un valore aggiunto UE significativo.

54. Una sfida cruciale consiste nell'unire un modello di erogazione basato sulla performance ad una programmazione di bilancio basata sulla performance, con i finanziamenti che riflettano i bisogni individuati ed i risultati attesi. Dovrebbe esserci un chiaro obbligo di applicare detti principi nell'attuare i piani strategici della PAC.

55. La comunicazione della Commissione non tratta il cofinanziamento. Allo stato attuale, il cofinanziamento esiste per il secondo pilastro della PAC. Il nuovo modello di erogazione riunirebbe i due pilastri nell'ambito di un unico piano strategico. Il fatto che vi sia o no cofinanziamento influisce fortemente sul saldo degli incentivi operanti nell'attuazione della PAC. Il nuovo modello di erogazione non può esser giudicato senza che vi sia chiarezza sui meccanismi di cofinanziamento. I tassi del cofinanziamento dell'UE dovrebbero riflettere il valore aggiunto UE dei diversi tipi ed ambiti di intervento.

Valutare i processi della PAC

CRITERI

- 4.1. La politica viene attuata per mezzo di strumenti dal buon rapporto benefici/costi, che siano basati su solidi elementi fattuali.
- 4.2. Vi è coerenza tra la PAC e le altre politiche dell'UE e tra i diversi strumenti della PAC.
- 4.3. Le norme di attuazione sono semplici e non compromettono il rapporto tra efficacia e costi.

4.4. Per la transizione verso il nuovo modello di erogazione vengono proposti meccanismi appropriati.

56. Nella comunicazione citata, la Commissione si dice favorevole al mantenimento dei pagamenti diretti agli agricoltori e molti degli obiettivi menzionati sono già perseguiti da misure esistenti. È quindi verosimile che le misure che gli Stati membri introdurranno dopo il 2020 saranno simili a quelle attuali.

57. La chiarezza e la più ampia qualità dei piani strategici della PAC saranno cruciali per la riuscita della PAC per il periodo successivo al 2020. Il buon rapporto benefici/costi degli strumenti che gli Stati membri sceglieranno e/o ideeranno dovrà essere dimostrato in tali piani, sulla base di solidi elementi probatori, tra i quali fonti scientifiche e gli insegnamenti tratti dall'attuazione delle misure esistenti. I piani strategici della PAC dovranno specificare le modalità con le quali i diversi strumenti della PAC si affiancheranno l'uno all'altro e con le quali verranno coordinati con quelli di altre politiche che incidono sulle zone rurali.

58. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero mirare alla semplificazione delle norme, concentrandosi su ciò che è essenziale ai fini della performance.

59. Continuerà ad esservi bisogno di alcune norme di base a livello UE. Se si deciderà di mantenere i pagamenti diretti, la normativa UE dovrà definirne i requisiti di base. Le norme UE dovrebbero assicurare equità e parità di condizioni (anche per le norme sugli aiuti di Stato e per le prescrizioni dell'OMC).

60. È altresì cruciale mettere a disposizione un lasso di tempo sufficiente, nonché porre in essere opportuni meccanismi per la transizione al nuovo modello di erogazione.

Valutare le realizzazioni, gli effetti e i fattori esogeni della PAC

CRITERI

5.1. Un efficace sistema di misurazione della performance stabilisce un nesso tra obiettivi della politica e realizzazioni, risultati e impatti della stessa.

5.2. Vi è un chiaro nesso tra i fondi erogati a valere sul bilancio dell'UE e il conseguimento di valori-obiettivo di performance concordati.

5.3. La performance della politica ed i pertinenti fattori esogeni sono oggetto di monitoraggio, e la politica viene, ove necessario, adeguata.

61. Una sfida cruciale per il meccanismo di erogazione basato sulla performance per la PAC per il periodo successivo al 2020 consiste nel far sì che l'UE paghi per realizzazioni pertinenti rispetto agli obiettivi dell'UE e che siano state conseguite. Il nesso tra i valori-obiettivo di performance stabiliti dagli Stati membri e gli obiettivi dell'UE dovrebbe essere dimostrato nei piani strategici della PAC. La garanzia dell'effettivo ottenimento di realizzazioni e risultati dovrebbe derivare da due fonti:

- robusti sistemi di gestione e di controllo alla base della reportistica sulla gestione e sulla performance, che si avvalgano maggiormente delle tecnologie moderne per controlli in tempo reale.
- audit esterno indipendente.

62. Se si vuole che la PAC per il periodo successivo al 2020 sia una politica basata sulla performance, ci dovrebbe essere un collegamento chiaro tra i risultati conseguiti ed il sostegno finanziario ricevuto. Tali meccanismi potrebbero essere applicati sia al rapporto tra Commissione e Stati membri sia, ove fattibile, al rapporto tra Stati membri e singole aziende o singoli progetti.

63. Al fine di garantire la sana gestione finanziaria, la Commissione e gli Stati membri necessitano di tempestive informazioni sul grado di efficienza con il quale le misure raggiungono gli obiettivi della politica. Dette informazioni dovrebbero essere utilizzate, se necessario, per adeguare la politica e la spesa.

Assicurare la rendicontabilità

CRITERI

6.1. Vi è una solida catena di rendicontabilità e di audit.

64. Nella comunicazione, non è chiarita la natura del cambiamento del ruolo degli Stati membri e della Commissione; essa dovrà essere chiarita nella proposta legislativa. Nel

documento della Commissione si parla di un ruolo maggiore per gli Stati membri, ma è alla Commissione che viene assegnato il ruolo-chiave per l'approvazione dei piani strategici della PAC redatti dagli Stati membri, "per sfruttare al massimo il contributo della PAC a priorità e traguardi unionali e al conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi in materia di clima e di energia".

65. L'introduzione di un nuovo modello di erogazione dovrebbe partire dagli elementi più solidi delle attuali strutture di governance, inclusi i sistemi di controllo (quali il SIPA).

66. Nel nuovo modello di erogazione, la garanzia in materia di performance dell'azione dell'UE diverrà centrale. Al fine di assicurare la sana gestione finanziaria, saranno necessarie garanzie non solo in merito all'efficacia, ma anche all'efficienza e all'economicità della spesa dell'UE. Allo stesso tempo, si dovrebbe garantire la legittimità e regolarità della spesa dell'UE.

**ALLEGATO I – ELENCO DELLE PUBBLICAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA SULLE
QUALI SI BASA IL PRESENTE DOCUMENTO DI RIFLESSIONE**

Relazioni annuali

Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2016

Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2015

Relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2014

Relazioni speciali

N. 10/2018: Il regime di pagamento di base per gli agricoltori: dal punto di vista operativo è sulla buona strada, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto

N. 5/2018: Energia da fonti rinnovabili per uno sviluppo rurale sostenibile: vi sono notevoli sinergie potenziali, ma per lo più non realizzate

N. 21/2017: L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale

N. 16/2017: Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati

N. 15/2017: Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci

N. 10/2017: Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale

N. 2/2017: La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020: spesa più concentrata

sulle priorità di Europa 2020, ma disposizioni per la misurazione della performance sempre più complesse.

N. 36/2016: Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013

N. 34/2016: Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare

N. 31/2016: Spendere almeno un euro su cinque del bilancio UE per l'azione per il clima: i lavori in corso sono ambiziosi, ma rischiano fortemente di non essere sufficienti

N. 26/2016: Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua

N. 19/2016: L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013

N. 3/2016: Combattere l'eutrofizzazione nel Mar Baltico: occorrono ulteriori e più efficaci interventi

N. 1/2016: Il sistema della Commissione per misurare la performance in relazione ai redditi degli agricoltori è ben strutturato e basato su dati validi?

N. 25/2015: I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato

N. 23/2015: La qualità delle acque nel bacino idrografico danubiano: sono stati compiuti progressi nell'attuazione della direttiva quadro in materia di acque, ma resta ancora strada da fare

N. 20/2015: L'efficacia in termini di costi del sostegno UE per lo sviluppo rurale agli investimenti non produttivi in agricoltura

N. 12/2015: La priorità dell'UE consistente nel promuovere un'economia rurale basata sulla conoscenza è stata inficiata dalla cattiva gestione delle misure di trasferimento delle conoscenze e di consulenza

N. 5/2015: Gli strumenti finanziari sono uno strumento valido e promettente nel settore dello sviluppo rurale?

N. 23/2014: Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?

N. 4/2014: L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale

N. 12/2013: La Commissione e gli Stati membri possono dimostrare che le risorse finanziarie dell'UE destinate alla politica di sviluppo rurale sono ben spese?

N. 10/2013: Politica agricola comune: il sostegno specifico previsto in base all'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio è ben concepito e attuato in modo soddisfacente?

N. 8/2013: Sostegno per l'accrescimento del valore economico delle foreste da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

N. 6/2013: Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati Membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale?

N. 1/2013: Il sostegno finanziario dell'UE all'industria di trasformazione alimentare è stato efficace ed efficiente nell'aggiungere valore ai prodotti agricoli?

N. 8/2012: Aiuti mirati all'ammodernamento delle aziende agricole

N. 7/2011: Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?

Altri documenti

Documento di riflessione: "Il futuro delle finanze dell'UE: riforma delle modalità di funzionamento del bilancio dell'UE" (2018)

Analisi panoramica: "L'azione dell'UE in materia di energia e cambiamenti climatici" (2017)

Documento di riflessione: "È giunto il momento di riformare il bilancio dell'UE? Documento di riflessione sul riesame intermedio del quadro finanziario pluriennale 2014-2020" (2016)

Analisi panoramica: “Impiegare nel miglior modo i fondi dell’UE: analisi panoramica dei rischi per la gestione finanziaria del bilancio dell’UE” (2014)

Analisi panoramica: “Lacune, sovrapposizioni e sfide: analisi panoramica delle disposizioni dell’UE in materia di rendicontabilità e audit del settore pubblico” (2014)

ALLEGATO II – FINALITÀ DELLA PAC ENUNCIATE NEL TRATTATO

Finalità della PAC enunciate all'articolo 39 del TFUE:

- incrementare la **produttività dell'agricoltura**, sviluppando il **progresso tecnico**, assicurando lo **sviluppo razionale della produzione agricola** come pure un **impiego migliore dei fattori di produzione**, in particolare della **manodopera**;
- assicurare così un **tenore di vita equo alla popolazione agricola**, grazie in particolare al **miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura**;
- **stabilizzare i mercati**;
- garantire la **sicurezza degli approvvigionamenti**;
- assicurare **prezzi ragionevoli** nelle consegne ai consumatori.

Pertinenti obiettivi orizzontali del Trattato:

- promozione di un elevato livello di occupazione (articolo 9);
- tutela dell'ambiente per promuovere lo sviluppo sostenibile (articolo 11);
- protezione dei consumatori (articolo 12) ed esigenze in materia di benessere degli animali (articolo 13);
- sanità pubblica (articolo 168, paragrafo 1); e
- coesione economica, sociale e territoriale (articoli 174-178).

Obiettivi della PAC per il 2014-2020 (articolo 110, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013):

- produzione alimentare redditizia, con particolare attenzione per il reddito agricolo, la produttività agricola e la stabilità dei prezzi;
- gestione sostenibile delle risorse naturali e azione per il clima, con particolare attenzione per le emissioni di gas serra, la biodiversità, il suolo e le acque; e
- sviluppo territoriale equilibrato, con particolare attenzione per l'occupazione rurale, la crescita e la povertà nelle zone rurali.

Obiettivi della PAC per la riforma post-2020 (tratti dalla comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura):

- promuovere un settore agricolo intelligente e resiliente;
- rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire agli obiettivi climatici e ambientali dell'UE;
- sostenere il tessuto socioeconomico delle zone rurali.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.