

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 41



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

62° anno
1° febbraio 2019

Sommario

III *Atti preparatori*

CORTE DEI CONTI

2019/C 41/01

Parere n. 7/2018 (*presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) del TFUE*) sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020 [COM(2018) 392, 393 e 394 *final*]

1

IT

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 7/2018

(presentato in virtù dell'articolo 322, paragrafo 1, lettera a) del TFUE)

sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020

[COM(2018) 392, 393 e 394 final]

(2019/C 41/01)

INDICE

| | <i>Paragrafo</i> | <i>Pagina</i> |
|---|------------------|---------------|
| CONCLUSIONI GENERALI | 1 — 12 | 3 |
| INTRODUZIONE | 13 — 25 | 5 |
| Contesto della proposta | 15 | 5 |
| Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità | 16 — 18 | 6 |
| Risultati delle valutazioni ex post, delle consultazioni dei portatori di interessi e delle valutazioni d'impatto | 19 — 23 | 7 |
| Incidenza sul bilancio | 24 | 8 |
| Altri elementi | 25 | 8 |
| VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA | 26 — 96 | 9 |
| Valutare i bisogni che la PAC dovrà soddisfare | 27 — 32 | 9 |
| Valutare gli obiettivi della PAC | 33 — 41 | 11 |
| Valutare le risorse (input) della PAC | 42 — 49 | 14 |
| Valutare i processi della PAC | 50 — 67 | 16 |
| Collegare risorse, realizzazioni, risultati, impatti | 68 — 80 | 20 |
| Valutazione dell'obbligo di rendiconto nella PAC | 81 — 96 | 24 |
| ALLEGATO I — OSSERVAZIONI SPECIFICHE SUGLI INDICATORI PROPOSTI | | 32 |
| ALLEGATO II — COLLEGARE TRA LORO GLI OBIETTIVI, GLI INTERVENTI E GLI INDICATORI | | 48 |

LA CORTE DEI CONTI EUROPEA

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli da 38 a 44, 287, paragrafo 4, secondo comma, 317, 318 e 322,

vista la comunicazione della Commissione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»⁽¹⁾,

vista la proposta della Commissione relativa ad un regolamento sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune⁽²⁾ («regolamento sui piani strategici della PAC»),

vista la proposta della Commissione relativa ad un regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune⁽³⁾ («regolamento orizzontale»),

vista la proposta della Commissione relativa ad un regolamento che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 251/2014, (UE) n. 228/2013 e (UE) n. 229/2013⁽⁴⁾ («regolamento modificativo»),

vista la proposta della Commissione relativa ad un regolamento recante disposizioni comuni⁽⁵⁾ («regolamento recante disposizioni comuni»),

viste le relazioni annuali e le relazioni speciali della Corte, nonché i documenti di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE⁽⁶⁾, sulla proposta della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027⁽⁷⁾ e sul futuro della PAC⁽⁸⁾,

viste le richieste di un parere sulle proposte di cui sopra, presentate dalla Commissione il 1° giugno 2018 e dal Parlamento europeo l'11 giugno 2018,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 *final*: 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».

⁽²⁾ COM(2018) 392: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁽³⁾ COM(2018) 393: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.

⁽⁶⁾ Documento di riflessione della Corte dei conti europea, «Il futuro delle finanze dell'UE: riforma delle modalità di funzionamento del bilancio dell'UE» (febbraio 2018).

⁽⁷⁾ Documento di riflessione della Corte dei conti europea «The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework» (luglio 2018).

⁽⁸⁾ Documento di riflessione della Corte dei conti europea, «Il futuro della PAC» (marzo 2018).

CONCLUSIONI GENERALI

1. Quando la Commissione ha pubblicato la propria proposta per la politica agricola comune (PAC), ha sottolineato che «Una politica agricola comune più moderna deve offrire più valore aggiunto europeo; a tal fine deve mostrare maggiore ambizione a livello ambientale e climatico e rispondere alle aspettative dei cittadini per quanto concerne la loro salute, l'ambiente e il clima». La valutazione d'impatto della Commissione a sostegno delle proposte include la pianificazione fino al 2030. Non è però illustrata la visione a più lungo termine dell'agricoltura UE (che tenga conto delle tendenze a lungo termine in materia di cambiamenti tecnologici, climatici, societali e demografici). I cambiamenti fondamentali alla PAC presentati nella proposta sono illustrati nel **riquadro 1**.

Riquadro 1 — Cambiamenti fondamentali proposti

Vi sono molte analogie tra le opzioni proposte e la PAC attuale, ma vale la pena di sottolineare i seguenti cambiamenti fondamentali:

- un piano strategico della PAC per Stato membro per tutte le spese della PAC (pagamenti diretti, sviluppo rurale e misure di mercato);
- un tentativo di passare a un sistema basato sulla performance;
- un tentativo di ridefinire l'ammissibilità delle spese (realizzazioni comunicate e un nuovo concetto di legittimità e regolarità);
- cambiamenti nei sistemi di controllo (un ruolo diverso degli organismi di certificazione);

2. In alcune aree fondamentali, la Commissione non ha individuato le necessità sulla base di elementi validi. Anche se la necessità di interventi dell'UE collegati ai cambiamenti climatici e in materia ambientale è ben documentata, i dati e le argomentazioni addotte a sostegno della valutazione delle necessità relative al reddito degli agricoltori sono insufficienti. La Commissione ha rimosso l'opzione di scollegare la PAC dalla valutazione del relativo impatto perché non sarebbe stata in linea con gli obblighi previsti dal trattato. Non ha però fornito elementi economici validi a sostegno delle opzioni finali che mantengono le tradizionali misure della PAC: pagamenti diretti, misure di mercato e sviluppo rurale. Dato che la maggior parte del bilancio della PAC continuerà a finanziare i pagamenti diretti agli agricoltori, va rilevata l'assenza di un obbligo che imponga agli Stati membri di compilare statistiche affidabili e confrontabili sul reddito disponibile degli agricoltori.

3. Nonostante le ambizioni della Commissione e le richieste per una PAC più verde, la proposta non rispecchia una crescente e manifesta ambizione in materia di ambiente e di clima. La Corte riconosce che la proposta include strumenti per raggiungere gli obiettivi climatici e ambientali. Tuttavia, sarebbero gli Stati membri a decidere i tipi di interventi prioritari per finanziare i rispettivi piani strategici della PAC. Non è chiaro in che modo la Commissione verificherà che tali piani siano in linea con le ambizioni ambientali e climatiche. La stima, da parte della Commissione, del contributo fornito dalla PAC al conseguimento degli obiettivi dell'UE correlati non appare realistica.

4. In base alla proposta, i fondi dell'UE non sarebbero assegnati sulla base di una valutazione del fabbisogno a livello dell'intera UE e i risultati attesi e i livelli proposti di cofinanziamento non sarebbero commisurati ai vari livelli attesi di valore aggiunto UE. Ogni Stato membro assegnerebbe una quota della propria dotazione finanziaria pre-assegnata a specifici interventi in base alla valutazione del fabbisogno da essi eseguita (tali assegnazioni resterebbero comunque soggette a molteplici e significative restrizioni). In particolare, la proposta continua ad imporre agli Stati membri l'uso dei pagamenti diretti basati su un determinato numero di ettari di terreno posseduti o utilizzati. Questo strumento non consente di affrontare, in maniera appropriata, molte problematiche ambientali e climatiche, né costituisce il modo più efficiente per sostenere un reddito agricolo sufficiente.

5. La proposta mantiene alcuni elementi fondamentali, come i sistemi integrati di gestione e di controllo. Riduce il quadro normativo da cinque a tre regolamenti. La programmazione combinata delle misure attualmente suddivise tra Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in un unico piano strategico nazionale della PAC potrebbe contribuire alla coerenza tra le diverse misure della PAC. Tuttavia, non è chiaro se la PAC sarebbe complessivamente più semplice, dato che per altri aspetti la complessità aumenterebbe (ad esempio, la proposta introduce un regime ecologico con obiettivi simili a quelli di due altri strumenti ambientali).

6. La valutazione della Commissione sull'ammissibilità sarebbe basata su misure delle realizzazioni e sul funzionamento dei sistemi di governance, ed escluderebbe le norme per i singoli beneficiari contenute nei piani strategici della PAC. Il concetto di «realizzazione» (*output*) non è chiaramente definito nella proposta. A giudizio della Corte, vi sono alcuni interventi le cui realizzazioni dipendono dal rispetto degli impegni stabiliti nei piani strategici della PAC da parte dei beneficiari.

7. Gli organismi pagatori dovrebbero verificare la legittimità e regolarità delle operazioni finanziate dalla PAC. Gli organismi di certificazione verificherebbero il funzionamento dei sistemi di governance, consistenti in organismi di governance e «requisiti di base dell'Unione». Questi ultimi corrisponderebbero alle norme fissate nel regolamento sui piani strategici della PAC e nel regolamento orizzontale. Non è chiaro se le verifiche degli organismi di certificazione riguarderebbero anche le definizioni e i criteri specifici di ammissibilità stabiliti dai piani strategici della PAC.

8. La Commissione mira a passare da modello di erogazione per la PAC basato sulla conformità ad un nuovo modello di attuazione basato sulla performance. La Corte giudica favorevolmente l'ambizione di passare ad un modello di erogazione basato sulla performance. Ciò nonostante, ritiene che la proposta non contenga gli elementi necessari a garantire un sistema efficace basato sulla performance. L'assenza di obiettivi UE chiari, specifici e quantificati genera incertezza riguardo alle modalità con cui la Commissione valuterrebbe i piani strategici della PAC degli Stati membri. Significa anche che non sarà possibile misurare il conseguimento degli obiettivi UE. Il quadro proposto incentiva la performance in misura relativamente limitata. Anche qualora i dati effettivi restino notevolmente al di sotto dei target finali, l'impatto sui finanziamenti dell'UE sarebbe limitato. Una performance adeguata potrebbe al massimo generare un «premio per la buona efficacia dell'attuazione» marginale.

9. In particolare, sarebbero necessari i seguenti elementi:

- obiettivi UE chiari, specifici e quantificati, il cui conseguimento possa essere misurato;
- misure chiaramente collegate con gli obiettivi;
- un insieme di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto pienamente sviluppati;
- disposizioni che impongano agli Stati membri di compilare statistiche affidabili e confrontabili sul reddito disponibile degli agricoltori;
- criteri trasparenti per valutare il contenuto e la qualità dei piani strategici della PAC;
- pagamenti agli Stati membri basati sulla performance.

10. La Corte giudica favorevolmente il tentativo della Commissione di passare ad una valutazione basata sulla performance. Tuttavia, tale evoluzione non dispenserebbe dall'obbligo di controllare la legittimità e la regolarità. La proposta della Commissione mantiene requisiti quali la regola dell'«agricoltore vero e proprio» e l'uso dei pagamenti diretti basati su un determinato numero di ettari di terreno posseduti o utilizzati, monitorato attraverso il sistema integrato di gestione e controllo, comprendente il sistema di identificazione delle parcelle agricole. Ciò significa che un pagamento ad un beneficiario è regolare solo se sono rispettati questi requisiti (anche se questi ultimi sono, in base ai requisiti UE, definiti specificamente dalle norme degli Stati membri). Nella proposta, il ruolo di supervisione degli Stati membri non cambia, anche se il controllo della legittimità e regolarità da parte degli organismi di certificazione non è più obbligatorio. Cambiano in misura significativa la rendicontazione e la garanzia che la Commissione ottiene. La Commissione non riceverebbe più né statistiche di controllo dagli organismi pagatori, né garanzie sui pagamenti ai singoli agricoltori dagli organismi di certificazione.

11. La Commissione continua a detenere la responsabilità finale per l'esecuzione del bilancio⁽⁹⁾, inclusi i pagamenti eseguiti all'interno degli Stati membri, in base alle norme stabilite dalla legislazione UE e a quelle parti dei piani strategici della PAC richiesti dalla normativa dell'UE. A giudizio della Corte, la proposta ha l'effetto di indebolire la rendicontabilità della Commissione al riguardo.

12. La proposta della Commissione non fornirebbe una base per un approccio di «attestazione» ai fini della dichiarazione di affidabilità, quale quello attualmente preso in considerazione dalla Corte. In base alla proposta, la Commissione non sarebbe più in grado di quantificare in che misura i pagamenti hanno violato le norme. La proposta renderebbe anche più difficile applicare un approccio di audit unico, specie a seguito del ruolo ridotto degli organismi di certificazione.

⁽⁹⁾ Articoli 317-319 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

INTRODUZIONE

13. Il 1° giugno 2018, la Commissione ha pubblicato una proposta legislativa sulla PAC per il periodo successivo al 2020, contenente tre regolamenti accompagnati da una valutazione di impatto⁽¹⁰⁾ e da una relazione riguardante tutti i tre regolamenti. La presente introduzione riprende la struttura della relazione, utilizzando gli stessi titoli.

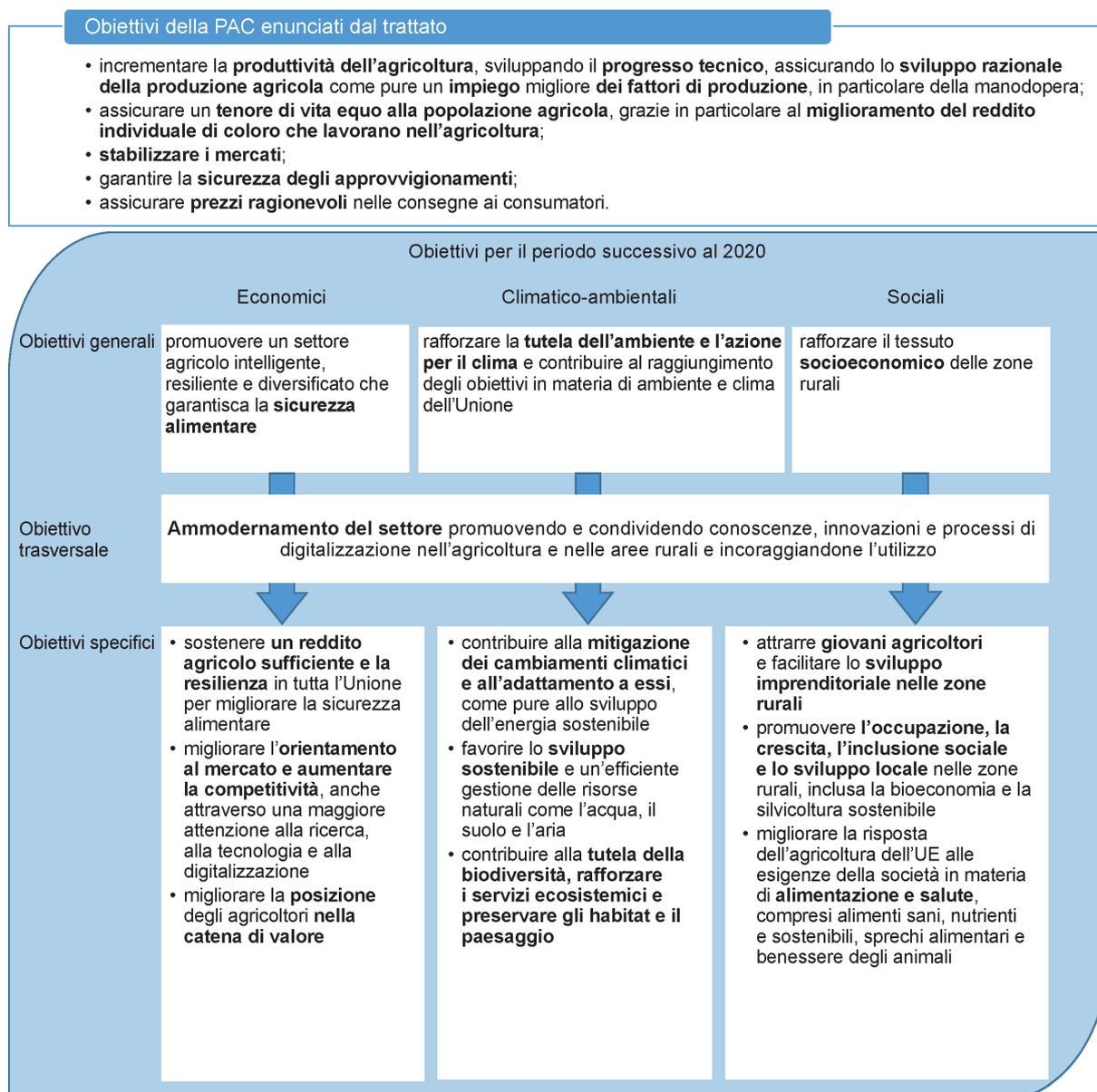
14. Nel capitolo che segue l'introduzione, la Corte valuta la proposta. Negli **allegati I e II**, la Corte commenta il quadro relativo alla performance proposto dalla Commissione.

Contesto della proposta

15. La relazione della Commissione sottolinea che «Una politica agricola comune più moderna deve offrire più valore aggiunto europeo; a tal fine deve mostrare maggiore ambizione a livello ambientale e climatico e rispondere alle aspettative dei cittadini per quanto concerne la loro salute, l'ambiente e il clima»⁽¹¹⁾. La Commissione ha interpretato gli obiettivi della PAC sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in modo tale che fossero adeguati al contesto attuale, e la proposta definisce nove «obiettivi specifici» (cfr. **figura 1**).

Figura 1

Obiettivi della PAC



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'articolo 39 del TFUE e degli articoli 5 e 6 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹⁰⁾ Disponibile alla pagina https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_en.

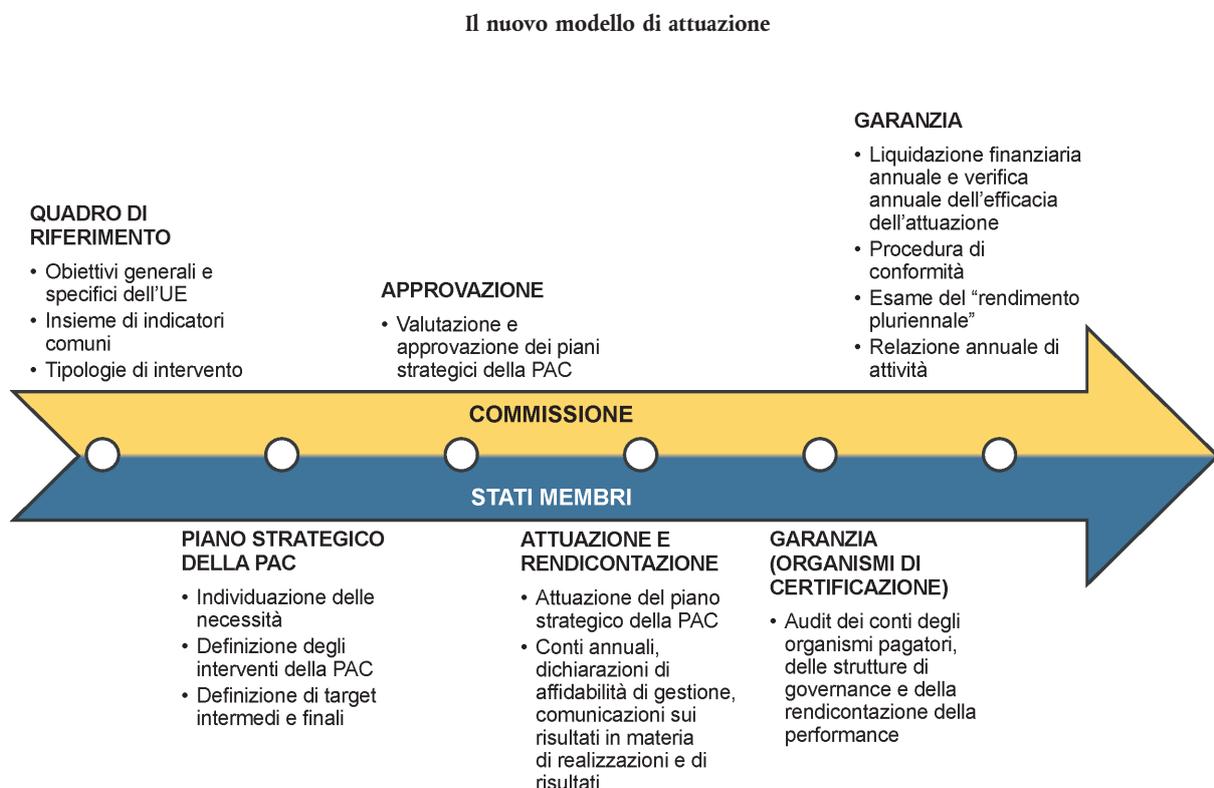
⁽¹¹⁾ Pagina 1 della relazione della Commissione.

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

16. La proposta ridurrebbe il quadro normativo da cinque a tre regolamenti. Il «regolamento sui piani strategici della PAC» riguarda gli obiettivi della PAC, i tipi di interventi⁽¹²⁾ finanziati nell'ambito della politica e i requisiti generali per preparare i piani strategici della PAC. Il «regolamento orizzontale» include norme finanziarie ed il quadro per il monitoraggio e la valutazione e il «regolamento modificativo» trasferisce principalmente una gran parte delle norme dal «regolamento sull'organizzazione comune dei mercati»⁽¹³⁾ al regolamento sui piani strategici della PAC.

17. La Commissione propone un nuovo modello di attuazione, suggerendo che questo potrebbe condurre ad una maggiore sussidiarietà e aumentare la responsabilità e la rendicontabilità degli Stati membri. Definendo soltanto determinati parametri nella legislazione UE e lasciando agli Stati membri una più ampia scelta sugli strumenti di intervento, e collegando in parte i pagamenti al conseguimento di realizzazioni, la Commissione intende spostare la focalizzazione della PAC dalla conformità alla performance. Cfr. la **figura 2** per una rappresentazione del nuovo modello di attuazione.

Figura 2



Fonte: Corte dei conti europea sulla base della proposta della Commissione per la PAC per il periodo successivo al 2020 e della valutazione di impatto che la accompagna.

18. Il settore agricolo differisce significativamente tra uno Stato membro e l'altro e le norme UE attuali lasciano agli Stati membri una certa discrezionalità nel definire come applicare la PAC. La Corte ha sottolineato, nella relazione sul regime di pagamento di base⁽¹⁴⁾, che vi sono significative differenze nel modo in cui i regimi sono attualmente gestiti nei diversi Stati membri. Ad esempio, la Germania stava rapidamente facendo convergere i tassi di aiuto riconosciuti ai propri agricoltori, mentre la Spagna manteneva notevoli differenze negli importi pagati agli agricoltori. I dati della Commissione⁽¹⁵⁾ mostrano anche che, anche se la maggior parte degli Stati membri ha utilizzato il sostegno accoppiato, la quota di spesa utilizzata per

⁽¹²⁾ L'articolo 3 del regolamento sui piani strategici della PAC definisce un «intervento» come uno strumento di sostegno con una serie di condizioni di ammissibilità specificate dagli Stati membri nei piani strategici della PAC.

⁽¹³⁾ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671).

⁽¹⁴⁾ Relazione speciale n. 10/2018 intitolata «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».

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, figura 6.

tale sostegno (e il tipo di produzione finanziata) variava in misura rilevante. In base al nuovo modello con meno regole UE, la formulazione della politica e gli interventi specifici dipenderanno in misura crescente dalle scelte che gli Stati membri opereranno nei loro piani strategici della PAC e dall'approvazione di tali piani da parte della Commissione. La Commissione mira a eliminare i collegamenti tra l'UE e i beneficiari finali. Ciò significa lasciare agli Stati membri la definizione delle norme dettagliate di ammissibilità applicabili ai beneficiari finali. D'altro canto, la proposta limita in misura significativa le scelte degli Stati membri, ad esempio rendendo obbligatorie alcune sovvenzioni. La Commissione ritiene che ciò sia necessario per mantenere la natura «comune» della PAC⁽¹⁶⁾.

Risultati delle valutazioni ex post, delle consultazioni dei portatori di interessi e delle valutazioni d'impatto

19. La Corte ha criticato in passato⁽¹⁷⁾ il fatto che le valutazioni ex post non siano disponibili in tempo utile per avere un effettivo impatto sulle nuove politiche e aveva raccomandato alla Commissione di applicare il principio «in primo luogo la valutazione» in occasione della revisione della normativa vigente⁽¹⁸⁾. Tuttavia, la relazione iniziale della Commissione con i primi risultati sulla performance della PAC attuale sarà disponibile soltanto alla fine del 2018⁽¹⁹⁾. Come indicato nel documento di riflessione sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027⁽²⁰⁾, il riesame della spesa ad opera della Commissione non include una valutazione del valore aggiunto UE di specifici programmi, né una conclusione a tale riguardo. Fornisce quindi assai pochi elementi su cui il legislatore UE possa basare future decisioni di finanziamento.

20. Nel preparare la proposta, la Commissione ha consultato i portatori di interessi⁽²¹⁾. Anche se la consultazione ha rivelato un alto livello di interesse nel mantenere una politica agricola comune, in particolare da parte dei beneficiari, vi è stato limitato consenso sulla flessibilità. Alcune risposte invocavano un maggior margine di adattamento alle esigenze locali. Altri portatori di interessi richiedevano una più decisa azione dell'UE per garantire parità di condizioni. La consultazione ha indicato che l'adattamento ai cambiamenti climatici e la tutela ambientale sarebbero meglio affrontati attraverso interventi a livello dell'UE.

21. La Commissione ha valutato le diverse combinazioni di strumenti di intervento nella propria valutazione di impatto che, inizialmente, ha riguardato la situazione di partenza e quattro opzioni. La Commissione ha però eliminato l'opzione che prevedeva l'abbandono della PAC⁽²²⁾ dalla valutazione di impatto a seguito della raccomandazione del comitato per il controllo normativo della Commissione e perché aveva deciso che la graduale soppressione della PAC non sarebbe stata in linea con gli obblighi sanciti dal trattato. La Commissione ha esaminato le questioni sulla parità di genere al momento di integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nella propria valutazione di impatto, ma risulta che ciò abbia avuto scarse ripercussioni sulla proposta.

22. I risultati della valutazione di impatto hanno evidenziato i difficili compromessi, ma non mostrano alcuna conclusione su una combinazione preferita di strumenti di intervento. La proposta finale della Commissione non corrisponde a nessuna delle opzioni esaminate nella valutazione d'impatto. Come già osservato in precedenza dalla Corte⁽²³⁾, non è facile individuare i principali risultati ed i messaggi dalla valutazione di impatto. In particolare è arduo individuare come le misure proposte raggiungerebbero gli obiettivi stabiliti dalla Commissione.

23. La valutazione d'impatto non è stata di per sé oggetto di una consultazione pubblica. La versione finale è stata pubblicata insieme alla proposta. La Corte ha raccomandato in passato alla Commissione⁽²⁴⁾ di pubblicare, a fini informativi e di commenti, documenti intermedi quali tabelle di marcia e progetti di valutazioni di impatto.

⁽¹⁶⁾ Sezione 1.4.2 della scheda finanziaria legislativa che accompagna la proposta.

⁽¹⁷⁾ Ad esempio, relazione speciale n. 16/2017 intitolata «Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati».

⁽¹⁸⁾ Raccomandazione 4 della relazione speciale n. 16/2018 intitolata «Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito ma incompleto».

⁽¹⁹⁾ Articolo 110, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio: «Entro il 31 dicembre 2018, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione iniziale sull'applicazione del presente articolo, in cui sono anche riportati i primi risultati per quanto riguarda le prestazioni della PAC. Una seconda relazione contenente una valutazione delle prestazioni della PAC verrà presentata entro il 31 dicembre 2021.» (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549.)

⁽²⁰⁾ Documento di riflessione della Corte dei conti europea «The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework» (luglio 2018).

⁽²¹⁾ Tra cui, una consultazione pubblica on line che ha ricevuto 58 520 risposte, di cui il 36,5 % di agricoltori, incontri con «gruppi di dialogo civile» e gruppi di lavoro specializzati.

⁽²²⁾ Centro comune di ricerca (JRC), *Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020*.

⁽²³⁾ Relazione speciale n. 3/2010 intitolata «Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea: costituiscono un supporto al processo decisionale?».

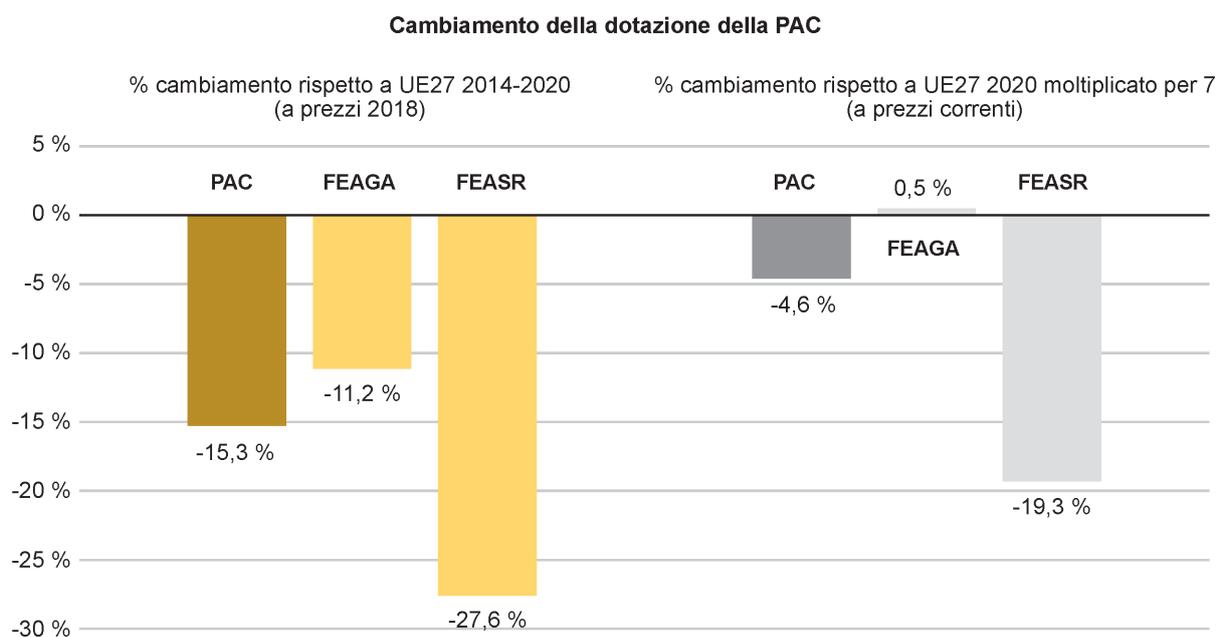
⁽²⁴⁾ Relazione speciale n. 3/2010 intitolata «Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea: costituiscono un supporto al processo decisionale?».

Incidenza sul bilancio

24. La dotazione finanziaria proposta per la PAC sarebbe inferiore a quella del periodo corrente⁽²⁵⁾. L'entità di tale riduzione dipende dalle modalità con cui viene calcolata. Nel documento di riflessione sulla proposta per il quadro finanziario pluriennale, la Corte indicava una riduzione del 15 %, mentre la Commissione fa generalmente riferimento ad un taglio del 5 %⁽²⁶⁾ (cfr. **figura 3**). La differenza dipende in larga misura dal dato di partenza scelto per il confronto⁽²⁷⁾ e dal fatto che vengano utilizzati i prezzi correnti o i prezzi costanti⁽²⁸⁾.

Figura 3

Diversi metodi per calcolare il cambiamento della dotazione della PAC proposto



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione.

Altri elementi

25. La Commissione propone di mantenere la nomenclatura esistente dei due strumenti di finanziamento agricolo (FEAGA e FEASR), sebbene questi non sarebbero più soggetti a procedure di programmazione distinte negli Stati membri. La Commissione propone di sostituire i «programmi di sviluppo rurale»⁽²⁹⁾ con i piani strategici della PAC, che includono tutte le misure della PAC (pagamenti diretti, misure di mercato, misure di sviluppo rurale)⁽³⁰⁾. Tuttavia, le scelte degli Stati membri in materia di spesa della PAC sarebbero limitate dai vincoli illustrati nel **riquadro 2**.

⁽²⁵⁾ Anche al netto della quota della dotazione della PAC a carico del Regno Unito, che ammontava a 27,7 miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

⁽²⁶⁾ Motivazione della proposta di regolamento COM(2018) 392 e il documento di riflessione della Corte: *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*.

⁽²⁷⁾ In base al documento di lavoro della Commissione «*Comparison Table between the Multiannual Financial Framework 2021-2027 Proposal and the Multiannual Financial Framework 2014-2020*», 6 giugno 2018. Anche se entrambi i calcoli escludono la quota del bilancio del Regno Unito, uno considera l'ultimo anno dell'attuale quadro finanziario pluriennale come riferimento (moltiplicato per sette, allo scopo di escludere gli effetti della convergenza dei pagamenti diretti e delle decisioni degli Stati membri sullo spostamento di fondi tra il FEAGA e il FEASR), mentre l'altro considera come base di partenza la dotazione totale per il periodo 2014-2020.

⁽²⁸⁾ La Commissione usa il termine «prezzi correnti» per indicare gli importi assoluti da pagare o impegnati in un dato anno. Per tener conto dell'inflazione, la Commissione usa anche i «prezzi costanti» (i prezzi 2011 per il periodo corrente ed i prezzi 2018 per il prossimo periodo), calcolati utilizzando un «deflatore annuale» del 2 % che corrisponde al target di inflazione della Banca centrale europea. Questo aggiustamento è una convenzione utilizzata nel bilancio dell'UE e non riflette necessariamente il tasso di inflazione reale nell'UE.

⁽²⁹⁾ Gli attuali documenti di programmazione per il FEASR sono disciplinati dal regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

⁽³⁰⁾ La pianificazione strategica viene già eseguita per il FEASR, come parte dei programmi di sviluppo rurale.

Riquadro 2 — L'ambito di applicazione della pianificazione strategica dei pagamenti diretti

Anche se gli Stati membri sarebbero responsabili dell'applicazione della pianificazione strategica ai pagamenti diretti, la proposta limita significativamente la flessibilità di cui gli Stati membri godrebbero.

Gli Stati membri potrebbero usare circa il 7 % ⁽³¹⁾ per interventi settoriali e fino al 12 % ⁽³²⁾ per i pagamenti accoppiati, ma la restante dotazione del FEAGA sarebbe riservata al sostegno disaccoppiato al reddito ⁽³³⁾ e ai regimi ecologici ⁽³⁴⁾ per gli agricoltori.

Gli Stati membri sarebbero tenuti ad offrire regimi ecologici, ma non vi sarebbero obblighi minimi di bilancio e i regimi sarebbero volontari. È pertanto probabile che la quota maggiore del FEAGA continui ad essere assegnata al sostegno disaccoppiato al reddito degli agricoltori, pagato in base agli ettari di terreno. Gli Stati membri dovrebbero allineare i tassi di aiuto all'interno di una regione o diminuire la variazione del loro valore unitario tra agricoltori (la cosiddetta convergenza interna) ⁽³⁵⁾.

La proposta introdurrebbe un massimale obbligatorio di pagamenti a un singolo agricoltore ⁽³⁶⁾ e renderebbe obbligatori i pagamenti ridistributivi ⁽³⁷⁾.

VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

26. A seguito della comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura nel novembre 2017, la Corte ha pubblicato un documento di riflessione sul futuro della PAC. In tale documento, la Corte stabilisce i criteri per il proprio esame della proposta legislativa sulla PAC per il periodo successivo al 2020. La valutazione della Corte esposta intitolata in questa parte del presente parere è articolata secondo tali criteri basati sul modello logico di programma (illustrato al paragrafo 19 e alla figura 4 del documento di riflessione della Corte), che definisce le modalità con cui gli interventi pubblici possono raggiungere l'economicità, l'efficienza e l'efficacia. In tal modo, il presente parere costituisce una valutazione dell'economicità, efficienza ed efficacia e le conclusioni della Corte mirano a promuovere soluzioni che miglioreranno tutti questi tre aspetti.

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 di una risposta a tali bisogni attraverso l'azione dell'UE è dimostrato.
- 1.3. La proposta relativa alla PAC tiene conto delle tendenze a lungo termine.
- 1.4. La proposta relativa alla PAC è chiara in merito ai propri effetti distributivi.

27. La Commissione indica le necessità che ritiene essere le più importanti del settore agricolo nell'UE nella sua comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura». Ha successivamente discusso al riguardo nei documenti preparatori sulle sfide economiche, socio-economiche e ambientali e relative ai cambiamenti climatici. Cita il fatto che il reddito delle attività agricole è inferiore alla retribuzione media dell'economia nel suo insieme come argomentazione per giustificare i pagamenti diretti ⁽³⁸⁾. Tuttavia, come già sottolineato dalla Corte nel documento di riflessione, i dati della Commissione non tengono conto delle fonti di reddito esterne all'attività agricola.

⁽³¹⁾ Circa 21 miliardi di euro, calcolati come differenza tra la dotazione totale proposta per il FEAGA e le dotazioni riservate per i pagamenti diretti ai sensi dell'articolo 81, paragrafo 1, e allegato IV del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽³²⁾ Articolo 86, paragrafo 5, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽³³⁾ Fornire agli agricoltori un sostegno di base al reddito è obbligatorio a norma dell'articolo 17 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽³⁴⁾ Articolo 28 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽³⁵⁾ Ai sensi dell'articolo 20 del regolamento sui piani strategici della PAC, gli Stati membri devono assicurare che, entro e non oltre l'anno di domanda 2026, tutti i diritti all'aiuto avranno un valore pari almeno al 75 % dell'importo unitario medio previsto per il sostegno di base al reddito per l'anno di domanda 2026 stabilito nel piano strategico della PAC. Possono decidere una diminuzione massima che non può essere inferiore al 30 %.

⁽³⁶⁾ Articolo 15 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽³⁷⁾ In base alle norme attuali, i pagamenti ridistributivi sono volontari [articoli 1 e 41 del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608)].

⁽³⁸⁾ Valutazione di impatto, parte I, pagina 7.

28. Nel documento di riflessione sul futuro della PAC, la Corte esprime l'opinione che non vi sono dati sufficienti pubblicati sui redditi degli agricoltori per «affermare che le famiglie agricole, considerate nel loro insieme, necessitano di un sostegno significativo per ottenere un tenore di vita equo». L'analisi della Commissione sui redditi degli agricoltori non è cambiata nella valutazione di impatto e non vi sono disposizioni che impongano agli Stati membri di compilare statistiche attendibili e confrontabili sul reddito disponibile degli agricoltori⁽³⁹⁾. Altri dati e tendenze fondamentali riguardanti il settore agricolo sottolineati nel documento di riflessione della Corte sono:

- meno aziende, ma più grandi: nel 2013 vi erano 10,8 milioni di aziende agricole (una riduzione del 22 % rispetto al 2007), mentre le dimensioni medie sono aumentate da 12,6 ha a 16,1 ha;
- una riduzione del 25 % della forza lavoro agricola (da 12,8 milioni di posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno nel 2005 a 9,5 milioni nel 2017);
- dal 2010 l'UE è un esportatore netto di prodotti alimentari, con un'eccedenza della bilancia commerciale di 20,5 miliardi di euro nel 2017 risultante principalmente da prodotti alimentari trasformati e bevande, mentre è un importatore netto di prodotti agricoli non trasformati⁽⁴⁰⁾;
- un'azienda di medie dimensioni fornisce lavoro a meno di un equivalente persona a tempo pieno;
- sebbene la performance dei vari settori vari grandemente, si è registrato un significativo aumento del reddito agricolo per equivalente persona a tempo pieno;
- una popolazione agricola sempre più anziana e un numero decrescente di giovani agricoltori: ogni 100 imprenditori agricoli di più di 50 anni, il numero di imprenditori agricoli di età inferiore ai 35 anni è diminuita da 14 nel 2010 a 11 nel 2013.

29. La Commissione sembra aver tenuto conto della pianificazione a medio termine, dato che la valutazione d'impatto include la pianificazione fino al 2030. Non è però illustrata la visione a più lungo termine dell'agricoltura UE (che tenga conto dei cambiamenti tecnologici, climatici, societali e demografici).

30. Gli Stati membri valuterebbero il proprio fabbisogno locale nei piani strategici della PAC e fonderebbero le loro scelte di intervento su tali piani. Il modello proposto prevede il trasferimento di maggiori responsabilità dall'UE agli Stati membri, non solo per il FEASR ma anche per il FEAGA. Un esempio di ciò riguarda la recente raccomandazione della Corte⁽⁴¹⁾ che invitava la Commissione a valutare la posizione reddituale di tutti i gruppi di agricoltori e ad analizzare il rispettivo bisogno di sostegno al reddito, prima di presentare eventuali proposte per la futura impostazione della PAC (cfr. **riquadro 3**). In base alla proposta, gli Stati membri sarebbero responsabili di eseguire tali valutazioni⁽⁴²⁾. Tuttavia, come la Corte ha potuto constatare, lo strumento fondamentale in materia di reddito è in buona parte fisso nella proposta di normativa UE (cfr. paragrafo 25). Quindi uno Stato membro, ad esempio, che fosse preoccupato dell'impatto dei sussidi a livello di genere (le cifre della Commissione suggeriscono che gli uomini ricevono circa tre quinti di tali sussidi, le donne un ottavo, e le società il resto) avrebbe poche opzioni per modificare tale distribuzione.

⁽³⁹⁾ Tali statistiche esistono in alcuni Stati membri; cfr. paragrafo 29 e riquadro 1 della relazione speciale n. 1/2016 intitolata «Il sistema della Commissione per misurare la performance in relazione ai redditi degli agricoltori è ben strutturato e basato su dati validi?».

⁽⁴⁰⁾ Cfr. figura 3 del documento di riflessione della Corte sul futuro delle finanze dell'UE.

⁽⁴¹⁾ Relazione speciale n. 10/2018 intitolata «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».

⁽⁴²⁾ Gli articoli 95, paragrafo 1, e 96 del regolamento sui piani strategici della PAC dispongono che gli Stati membri devono individuare le esigenze per ciascun obiettivo specifico di cui all'articolo 6 del medesimo regolamento.

Riquadro 3 — Raccomandazione 3 della relazione speciale n. 10/2018 ⁽⁴³⁾

Prima di presentare una proposta per la futura impostazione della PAC, la Commissione dovrebbe valutare la posizione reddituale di tutti i gruppi di agricoltori ed analizzare il rispettivo bisogno di sostegno al reddito, tenendo conto dell'attuale distribuzione dell'aiuto UE e nazionale, del potenziale agricolo dei terreni, delle differenze tra superfici principalmente dedite alla produzione o al mantenimento agricoli, dei costi e della redditività dell'attività agricola, del reddito da produzione di alimenti e da altra produzione agricola, nonché di quello da fonti non agricole, dei fattori di efficienza e competitività delle aziende agricole e del valore dei beni pubblici che gli agricoltori forniscono.

La Commissione dovrebbe, sin dall'inizio, collegare le misure proposte a obiettivi operativi e valori di partenza appropriati, rispetto ai quali sia possibile misurare la performance del sostegno.

31. La Commissione mira ad affrontare il problema della concentrazione del sostegno sulle aziende di maggiori dimensioni proponendo massimali obbligatori e la redistribuzione dei pagamenti diretti⁽⁴⁴⁾, in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte nel 2011⁽⁴⁵⁾. Tuttavia, la possibilità di dedurre i costi salariali, inclusi quelli per il lavoro non retribuito, dall'importo dei pagamenti diretti considerati ai fini del massimale, limiterebbe l'impatto della misura.

32. Complessivamente, la Commissione non ha fornito elementi validi che dimostrino che vi è la necessità di un intervento dell'UE in tutti i settori proposti. Anche se la necessità di interventi dell'UE collegati ai cambiamenti climatici e in materia ambientale è ben documentata, i dati forniti a sostegno delle valutazioni delle necessità relative al reddito degli agricoltori sono insufficienti. Sebbene la Commissione abbia analizzato l'impatto distributivo delle opzioni considerate nella valutazione d'impatto, tale analisi manca nella proposta finale.

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 target finali quantificati per gli impatti e i risultati.
- 2.3. Gli obiettivi della PAC dell'UE sono coerenti con altri obiettivi delle politiche dell'UE, settoriali o generali, nonché con gli impegni assunti dall'UE in sede internazionale⁽⁴⁶⁾.

33. Anche se la proposta della Commissione formula gli obiettivi della politica (cfr. paragrafo 15), trasferisce la responsabilità di decidere su specifici interventi e target finali agli Stati membri (attraverso i «piani strategici della PAC»). La maggior parte del bilancio della PAC continuerà a finanziare i pagamenti diretti agli agricoltori⁽⁴⁷⁾. Data la mancanza di informazioni precise sul reddito delle famiglie agricole (cfr. paragrafi 27 e 28), è difficile vedere come possano essere formulati obiettivi e target finali specifici e come sia possibile monitorarli.

34. Gli «obiettivi specifici» di cui all'articolo 6 del regolamento sui piani strategici della PAC non sono chiaramente definiti; non sono né specifici né tradotti in target finali quantificati. Come già osservato dalla Corte in precedenza⁽⁴⁸⁾, obiettivi ad alto livello non sufficientemente mirati non conducono a buoni risultati operativi. La mancanza di obiettivi

⁽⁴³⁾ Relazione speciale n. 10/2018 intitolata «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».

⁽⁴⁴⁾ Articoli 15, 18, paragrafo 2, 26 e 27 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁴⁵⁾ Relazione speciale n. 5/2011 intitolata «Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria».

⁽⁴⁶⁾ Ad esempio, gli impegni derivanti dalla conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 2015 (COP 21), nonché dagli obiettivi di sviluppo sostenibile e quelli assunti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

⁽⁴⁷⁾ Cfr. figura 4.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. capitolo 3 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2014.

chiari e di target finali quantificati costituisce una osservazione ricorrente delle relazioni speciali della Corte⁽⁴⁹⁾. La Commissione possiede in molti settori informazioni sufficienti per individuare la situazione di partenza che potrebbe essere utilizzata per valutare i target finali stabiliti dagli Stati membri nei piani strategici della PAC.

35. Un esempio del rapporto debole tra i tipi di interventi proposti e gli obiettivi è ravvisabile nel fatto che la proposta afferma, seppur in modo vago, che gli Stati membri «*mirano*» a garantire che i pagamenti diretti possano essere concessi unicamente se danno un contributo effettivo⁽⁵⁰⁾ al conseguimento degli obiettivi della PAC (cfr. paragrafo 15). Tuttavia non è chiaro a quali obiettivi specifici si faccia riferimento o in che modo tale contributo possa essere misurato. Uno degli obiettivi fondamentali proposti per i pagamenti diretti riguarda la sicurezza alimentare⁽⁵¹⁾. Nella formulazione attuale, la pertinenza dell'obiettivo nel contesto UE è discutibile. Per garantire la sicurezza alimentare futura, è probabilmente più pertinente affrontare i cambiamenti climatici che sostenere il reddito agricolo (cfr. riquadro 4).

Riquadro 4 — Sicurezza alimentare

Il concetto di sicurezza alimentare si riferisce all'approvvigionamento alimentare e all'accesso che gli individui hanno agli alimenti. In base alla relazione finale del vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, la sicurezza alimentare è quella condizione in cui ogni individuo, in ogni momento, ha accesso sul piano fisico, sociale ed economico a un'alimentazione sufficiente, sana e nutriente, in grado di soddisfare il proprio fabbisogno nutrizionale e le proprie preferenze alimentari a beneficio di una vita attiva e sana⁽⁵²⁾. Tale definizione ha ispirato l'elaborazione del quadro della politica di sicurezza alimentare adottato nel 2010⁽⁵³⁾.

Una recente valutazione⁽⁵⁴⁾ mostra che la malnutrizione nell'UE è rara e che la prevalenza della insicurezza alimentare è bassa. Tuttavia, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura conclude che gli effetti dei cambiamenti climatici pongono notevoli sfide all'agricoltura. Affrontare i cambiamenti climatici e le sfide ambientali (compresi i metodi per la produzione sostenibile), ridurre le perdite e gli sprechi di alimenti e salvaguardare le risorse naturali è fondamentale per il futuro della nostra sicurezza alimentare.

36. Diversi obiettivi riuniscono concetti diversi, per cui sarebbe difficile seguirne e misurarne il conseguimento. Se il legislatore mira a mantenere questi obiettivi per la PAC, potrebbe considerare di chiarirne la portata; ad esempio:

- l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), si riferisce a più obiettivi tra i quali il nesso causale non è stato dimostrato. Scomporre gli obiettivi faciliterebbe la definizione di target finali e la misurazione del loro conseguimento;
- l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), nella formulazione attuale implica una portata che va oltre il settore agricolo; tuttavia, gli indicatori di impatto e di risultato proposti per questo obiettivo nell'allegato I del regolamento sui piani strategici della PAC sono limitati al settore agricolo e agro-alimentare;
- l'articolo 6, paragrafo 1, lettera g), indica un obiettivo che abbraccia due concetti molto diversi, i giovani agricoltori e lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali; spostare quest'ultimo concetto all'obiettivo indicato all'articolo 6, paragrafo 1, lettera h), migliorerebbe la coerenza di entrambi gli obiettivi.

⁽⁴⁹⁾ Ad esempio, relazione speciale n. 25/2015 intitolata «I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato»; relazione speciale n. 1/2016 intitolata «Il sistema della Commissione per misurare la performance in relazione ai redditi degli agricoltori è ben strutturato e basato su dati validi?», relazione speciale n. 21/2017 intitolata «L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale»; relazione speciale n. 16/2017 intitolata «Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati.»; relazione speciale n. 10/2017 intitolata «Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale»; relazione speciale n. 10/2018 intitolata «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».

⁽⁵⁰⁾ Articolo 16, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁵¹⁾ Articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento sui piani strategici della PAC: Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per migliorare la sicurezza alimentare

⁽⁵²⁾ Vertice mondiale sull'alimentazione 1996: Dichiarazione di Roma sulla sicurezza alimentare mondiale <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm#Note1>.

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 *final*: Un quadro strategico dell'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare.

⁽⁵⁴⁾ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (2017), *The state of food security and nutrition in Europe and Central Asia*.

37. L'UE ha assunto impegni internazionali quantificati in materia di prevenzione dei cambiamenti climatici. Un target fondamentale dell'UE è ridurre le emissioni complessive di gas a effetto serra del 40 % rispetto al 1990 entro il 2030 ⁽⁵⁵⁾. In base alla proposta, la Commissione si attende che il 40 % della dotazione finanziaria totale della PAC ⁽⁵⁶⁾ sia destinata al conseguimento di questo target. Non si conosce però il contributo che tali fondi fornirebbero riguardo alla prevenzione dei cambiamenti climatici, dato che ciò dipenderà dalle misure che gli Stati membri sceglieranno di inserire nei rispettivi piani strategici della PAC.

38. Il contributo massimo al conseguimento del target finale di spesa è la ponderazione del 40 % ⁽⁵⁷⁾ attribuita al sostegno di base al reddito. Questa stima è basata sul contributo atteso dal sistema di «condizionalità» (*conditionality*) ⁽⁵⁸⁾, che succede all'attuale condizionalità (*cross-compliance*) e all'inverdimento. La Corte ha già sollevato dubbi sulla giustificazione della percentuale corrispondente per l'attuale periodo (19,46 % ⁽⁵⁹⁾) e ha indicato che non si tratta di una stima «prudente» ⁽⁶⁰⁾. Pertanto, la Corte considera irrealistica la stima del contributo della PAC al conseguimento degli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici. Sopravvalutare il contributo della PAC potrebbe condurre a contributi finanziari minori per altre politiche, riducendo così il contributo complessivo della spesa dell'UE per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento a essi. Invece di utilizzare una ponderazione del 40 % per tutto il sostegno attuato attraverso pagamenti diretti, un modo più affidabile per stimare il contributo sarebbe quello di utilizzare questa ponderazione solo per il sostegno attraverso pagamenti diretti destinato alle zone in cui gli agricoltori attuano effettivamente pratiche per la mitigazione dei cambiamenti climatici (ad esempio, attraverso la protezione di zone umide e torbiere ⁽⁶¹⁾).

39. La proposta della Commissione sottolinea che gli obiettivi concernenti il clima e l'ambiente sono altamente prioritari e che la PAC dovrebbe mostrare maggiore ambizione per quanto riguarda tali obiettivi ⁽⁶²⁾. Il livello di ambizione sarebbe determinato, con le limitazioni sopra indicate, dai piani strategici della PAC. Gli Stati membri definirebbero target finali quantificati per gli indicatori di risultato nei rispettivi piani strategici della PAC. Gli Stati membri sarebbero tenuti a giustificare tali target finali ⁽⁶³⁾, ma la proposta non indica che dovrebbero fornire documentazione attestante la situazione di partenza alla Commissione per consentirle di valutare quanto siano ambiziosi i target in questione. La Commissione valuterebbe i target finali e la loro giustificazione all'atto dell'approvazione dei piani strategici. Non è chiaro in che modo la Commissione dovrebbe eseguire tale valutazione o garantire che gli obiettivi siano sufficientemente ambiziosi, dato che non ci sarebbero target finali quantificati. Il legislatore potrebbe, ad esempio, inserire target finali consolidati e impegni relativi agli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello di UE, come la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, nella descrizione dei criteri in base ai quali la Commissione dovrebbe valutare i piani strategici della PAC ⁽⁶⁴⁾.

40. La proposta non spiega in che modo la Commissione eseguirebbe la valutazione dei piani strategici della PAC. Il riferimento a «Obiettivi climatico-ambientali più ambiziosi» dell'articolo 92 del regolamento sui piani strategici della PAC dovrebbe essere il principio guida della valutazione della Commissione. Tuttavia, non viene spiegato il significato di formulazioni come «mirano a contribuire [...] in misura maggiore rispetto a quanto fatto complessivamente» e «illustrano nei rispettivi piani strategici della PAC in che modo intendono ottenere il contributo complessivo maggiore». Non è chiaro in che modo la Commissione potrebbe valutare o misurare tale ambizione.

41. Un regolamento non può anticipare tutte le future sfide fondamentali per una politica che comporta spese così diversificate e ingenti come la PAC. Pertanto, la Commissione dovrà mostrare un certo grado di flessibilità nel gestire tale politica. Tale considerazione, tuttavia, non spiega il fatto che gli obiettivi proposti per la PAC non siano né chiaramente definiti né siano tradotti in target finali quantificati. Senza obiettivi chiari e target finali quantificati, la Commissione non sarebbe in grado di valutare la performance rispetto agli effetti attesi. Obiettivi chiari e specifici dovrebbero essere il punto di partenza di un efficace sistema basato sulla performance.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_it.

⁽⁵⁶⁾ Tracciabilità delle spese destinate al clima (considerando 52 e articolo 87 del regolamento sui piani strategici della PAC).

⁽⁵⁷⁾ Articolo 87 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁵⁸⁾ Articolo 11 del regolamento sui piani strategici della PAC e le «Norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali» nell'allegato III al regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. figura 7 della relazione speciale n. 31/2016 intitolata «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».

⁽⁶⁰⁾ «Prudenza» è uno dei principi esposti nel documento *Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking*, sviluppati dal gruppo congiunto delle banche multilaterali di sviluppo incaricato del finanziamento per il clima e dall'International Development Finance Club (IDFC). Qualora non siano disponibili dati, secondo tale principio è preferibile sottostimare piuttosto che sopravvalutare i fondi destinati al clima per ovviare all'incertezza.

⁽⁶¹⁾ Norma per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali numero 2, allegato III del regolamento sui piani di gestione strategica della PAC.

⁽⁶²⁾ Ad esempio, nella valutazione d'impatto e nel considerando 16 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁶³⁾ Articoli 96-97 e articoli 115-116 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁶⁴⁾ Articolo 106, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC.

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.

42. Nella valutazione d'impatto, la Commissione ha analizzato l'assegnazione dei fondi ai diversi regimi, simulando l'effetto di diverse combinazioni di opzioni di interventi e di attribuzione di finanziamenti sugli obiettivi della PAC. La valutazione d'impatto non ha raggiunto una conclusione su quali sarebbero le migliori opzioni, ma ha concluso in generale che è difficile trovare un compromesso tra le varie opzioni. Ad esempio, le opzioni che includono regimi ambientali più ambiziosi sono associate ad una prevista diminuzione del reddito degli agricoltori.

43. Il FEAGA coprirebbe il sostegno diretto agli agricoltori, finanziandolo al 100 % con fondi del bilancio UE. Il FEASR coprirebbe gli impegni climatico-ambientali, gli investimenti nelle aziende agricole e alcuni altri progetti rurali, con il cofinanziamento degli Stati membri. Nonostante la Commissione intendesse inizialmente proporre finanziamenti di intensità commisurata al valore aggiunto UE⁽⁶⁵⁾, i livelli di cofinanziamento proposti non riflettono tale intento. Ad esempio, i regimi ecologici sarebbero finanziati al 100 % dall'UE⁽⁶⁶⁾, anche se potrebbero essere meno ambiziosi degli impegni ambientali, che richiederebbero un cofinanziamento del 20 % da parte degli Stati membri⁽⁶⁷⁾. Non vi è motivo di mantenere tale distinzione tra fondi, anche a livello terminologico. Combinarli, ad esempio, renderebbe più facile collegare il livello del cofinanziamento dell'UE al valore aggiunto UE.

44. Gli allegati al regolamento sui piani strategici della PAC indicano la dotazione finanziaria per ciascuno Stato membro. Queste dotazioni non sono stabilite sulla base dei bisogni degli Stati membri, né sulla base degli impegni di questi ultimi ad ottenere specifici risultati. Gli Stati membri assegnerebbero i fondi alle singole misure sulla base delle valutazioni dei bisogni riportate nei piani strategici della PAC. La **figura 4** illustra la flessibilità ed i vincoli proposti per la dotazione della PAC.

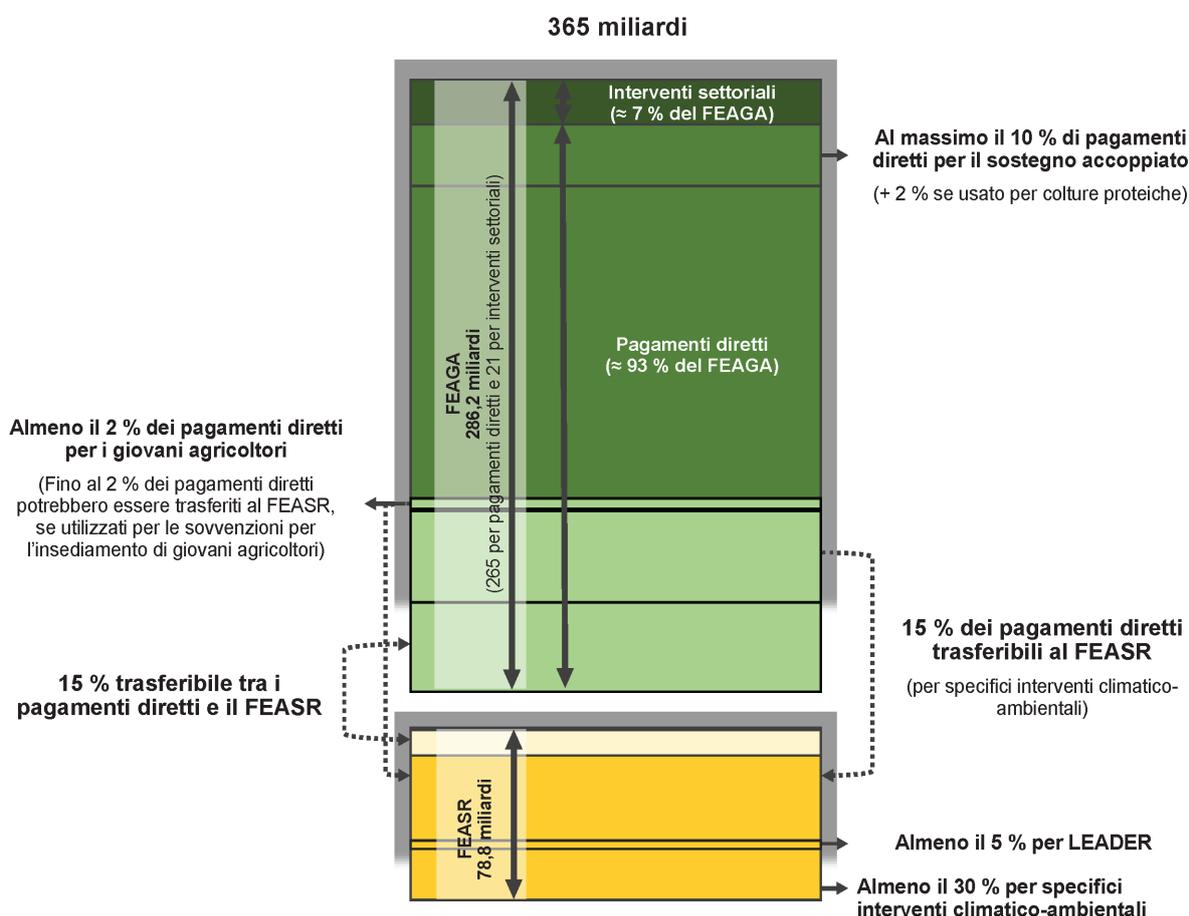
⁽⁶⁵⁾ Cfr. pagina 11 del documento di riflessione della Commissione europea sul futuro delle finanze dell'UE.

⁽⁶⁶⁾ I regimi per il clima e l'ambiente di cui all'articolo 14, paragrafo 2, lettera d), e all'articolo 28 del regolamento sui piani strategici della PAC sono finanziati dal FEAGA, ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

⁽⁶⁷⁾ Gli impegni ambientali e climatici di cui all'articolo 65 del regolamento sui piani strategici della PAC sono finanziati fino all'80 % dal FEASR, ai sensi degli articoli 79, paragrafo 2, e 85, paragrafo 3, del medesimo regolamento.

Figura 4

Flessibilità e vincoli proposti relativi alla dotazione della PAC



Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli articoli 82, 83 e 86 e allegati IV-IX del regolamento sui piani strategici della PAC e dei documenti di lavoro della Commissione.

45. Il regolamento propone di spendere almeno il 30 % della partecipazione del FEASR⁽⁶⁸⁾ agli interventi relativi all'ambiente e al clima, e un importo pari ad almeno il 2 % della dotazioni FEAGA⁽⁶⁹⁾ al ricambio generazionale. Le destinazioni dei fondi, insieme ad alcuni altri elementi⁽⁷⁰⁾ della proposta, riflette la priorità attribuita all'attrarre giovani agricoltori e ad affrontare le debolezze indicate nella recente relazione speciale della Corte sull'argomento⁽⁷¹⁾. La demografia della comunità rurale varia fortemente da uno Stato membro all'altro, ma non è possibile che uno Stato membro giunga alla conclusione che non siano necessari ulteriori interventi per promuovere il ricambio generazionale. Il fatto che saranno sempre automaticamente disponibili fondi UE per tali finalità riduce l'incentivo, per gli Stati membri, ad utilizzare altri strumenti di intervento per raggiungere il ricambio generazionale.

⁽⁶⁸⁾ Articolo 86, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁶⁹⁾ Articoli 27, paragrafo 2, e 86, paragrafo 4, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁷⁰⁾ Ad esempio, una definizione più ambiziosa di giovane agricoltore (articolo 4, paragrafo 1, lettera e)], un aumento dell'importo massimo del sostegno per l'insediamento dei giovani agricoltori (considerando 43 e articolo 69), possibilità di stornare dal FEAGA al FEASR un ulteriore 2 % se la dotazione è utilizzata per sovvenzioni per l'insediamento di giovani agricoltori (articolo 90, paragrafo).

⁽⁷¹⁾ Relazione speciale n. 10/2017 intitolata «Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale».

46. La relazione speciale della Corte sul sostegno dell'UE ai giovani agricoltori raccomandava una migliore focalizzazione degli aiuti, specificando più chiaramente gli obiettivi del sostegno e l'impatto atteso sul tasso di ricambio generazionale e sulla sostenibilità delle aziende finanziate. Nel quadro del regolamento proposto, gli Stati membri potrebbero decidere di usare la maggior parte dell'importo riservato ai giovani agricoltori per fornire loro un sostegno complementare al reddito (pagamenti diretti) invece che un aiuto all'installazione. Come ha mostrato l'audit della Corte, quest'ultimo offre maggiori opportunità di indirizzare meglio i finanziamenti per i giovani agricoltori per aiutarli, ad esempio, a migliorare la sostenibilità delle loro aziende, a introdurre iniziative per il risparmio energetico o idrico, ad impegnarsi nell'agricoltura biologica o a insediarsi in zone svantaggiate.

47. Vincolare il 30 % della dotazione del FEASR all'ambiente e al clima (che attualmente esclude i pagamenti per le zone soggette a vincoli naturali) potrebbe incentivare ad aumentare la spesa per tali obiettivi. A tal fine potrebbe anche essere utile consentire agli Stati membri di trasferire fondi dal FEAGA al FEASR per sostenere gli impegni ambientali e climatici. Gli Stati membri non dovrebbero stanziare fondi per i regimi ecologici introdotti nell'ambito del FEAGA. Questi regimi prevedrebbero massimali obbligatori per i pagamenti concessi ai singoli agricoltori⁽⁷²⁾. Pertanto, gli agricoltori che ricevono un sostegno di base al reddito vicino o superiore al massimale non sarebbero incentivati ad aderire a questi regimi ecologici.

48. La proposta sulla PAC non dà risposta alla necessità di colmare il divario di investimenti nel settore agricolo e di produrre un effetto leva grazie ai fondi del bilancio UE⁽⁷³⁾. Non fornisce incentivi specifici che inducano a utilizzare maggiormente gli strumenti finanziari.

49. Per concludere, in base alla proposta, i fondi dell'UE non sarebbero assegnati sulla base di una valutazione del fabbisogno a livello dell'intera UE e dei risultati attesi. Ogni Stato membro assegnerebbe la propria dotazione finanziaria prestabilita a specifici interventi in base alla valutazione dei bisogni del paese, anche se tali assegnazioni restano soggette a molteplici e significative restrizioni. La proposta non introduce un meccanismo per riconoscere aliquote di cofinanziamento più elevate a misure che presentano un maggiore valore aggiunto UE.

Valutare i processi della PAC

Criteri:

- 4.1. La politica viene attuata per mezzo di strumenti dal buon rapporto benefici/costi, che sono 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 attuazione vengono proposti meccanismi appropriati.

Rapporto tra efficacia e costi

50. La valutazione d'impatto non include alcuna analisi costi-efficacia delle opzioni di intervento considerate, ma valuta l'efficacia dei diversi strumenti nel conseguire gli obiettivi della PAC.

51. La Commissione propone di regolamentare i tipi di pagamenti che gli Stati membri possono eseguire a favore dei beneficiari finali⁽⁷⁴⁾. In base alla proposta, gli Stati membri potrebbero istituire regimi di pagamento basati sui risultati per incoraggiare gli agricoltori a produrre un significativo miglioramento della qualità dell'ambiente su scala più ampia e in modo misurabile⁽⁷⁵⁾. La proposta non consentirebbe più l'uso di pagamenti basati sui risultati ai beneficiari per fini diversi, in linea con quanto stabilito dal regolamento sulle disposizioni comuni (RDC), che si applica ai fondi strutturali⁽⁷⁶⁾. La Corte non vede ragioni per cui questa opzione non potrebbe essere estesa a tutti gli impegni in materia di gestione introdotti nello stesso articolo.

⁽⁷²⁾ Articoli 14, 15 e 29 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁷³⁾ Articolo 75 e considerando 16 e 42 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁷⁴⁾ Articolo 77 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁷⁵⁾ Articolo 65, paragrafo 7, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁷⁶⁾ Finanziamento non collegato ai costi (articolo 46 dell'RDC).

52. Una maggiore sussidiarietà potrebbe aiutare gli Stati membri a definire interventi più mirati sui loro bisogni specifici. Tuttavia, come la Commissione stessa ha individuato nella sua valutazione d'impatto ⁽⁷⁷⁾, disporre di criteri di ammissibilità variabili comporterebbe anche il rischio di non garantire parità di condizioni sul mercato che, in base ai risultati della consultazione pubblica, costituisce un elemento fondamentale ⁽⁷⁸⁾. Ad esempio, la proposta non include alcuna definizione di durabilità ⁽⁷⁹⁾ delle operazioni ⁽⁸⁰⁾, per cui ogni Stato membro potrebbe definirla in modo diverso (a meno che tale questione non venga affrontata dalla Commissione nella fase di valutazione dei piani strategici della PAC, cfr. paragrafo 58).

53. La proposta richiederebbe agli Stati membri di definire il concetto di «agricoltore vero e proprio» ⁽⁸¹⁾. In base alle norme attuali, gli Stati membri possono scegliere di non pagare il sostegno ai soggetti le cui attività agricole costituiscono solo una parte irrilevante delle loro attività economiche globali o la cui attività principale non abbia per oggetto l'agricoltura. Nella nuova proposta, questa opzione diventerebbe la norma. Spetterebbe agli Stati membri individuare criteri obiettivi e non discriminatori efficaci nel convogliare gli aiuti ⁽⁸²⁾ verso «gli agricoltori veri e propri» senza generare costi amministrativi sproporzionati. Sulla base di un suo recente lavoro (cfr. **riquadro 5**), la Corte prevede che gli Stati membri possano trovare difficile elaborare una definizione con un buon rapporto efficacia/costi.

Riquadro 5 — Il concetto di «agricoltore in attività» nel periodo attuale

Nel tentativo di rendere più mirato il sostegno dell'UE agli agricoltori in attività, la riforma della PAC del 2013 ha introdotto un «elenco negativo» mirante ad escludere i beneficiari la cui occupazione primaria non era l'agricoltura ⁽⁸³⁾. A giudizio della Corte ⁽⁸⁴⁾, tale lista era stata, complessivamente, efficace solo in parte ed aveva comportato un significativo onere amministrativo per gli organismi pagatori. Tenendo conto di dette difficoltà, il Consiglio e il Parlamento hanno deciso di comune accordo che, a partire dal 2018, gli Stati membri potevano decidere se ridurre i criteri con cui i richiedenti possono dimostrare il proprio status di «agricoltore in attività», oppure cessare di utilizzare l'«elenco negativo». Questo cambiamento era giustificato dal timore che le difficoltà ed i costi amministrativi dell'attuazione della clausola dell'«agricoltore in attività» fossero superiori al beneficio ottenuto con l'esclusione, dai regimi di sostegno diretto, di un numero molto limitato di beneficiari non in attività.

Coerenza

54. Uno dei cambiamenti fondamentali della proposta per la PAC per il periodo successivo al 2020 è la programmazione combinata in un unico piano strategico della PAC sia per il FEAGA che per il FESR. Ciò potrebbe contribuire a garantire la coerenza tra i diversi strumenti della PAC.

55. La Corte ha tuttavia criticato la complessità di disporre di più strumenti ambientali e climatici paralleli nel periodo corrente ⁽⁸⁵⁾. Anche se la proposta abolirebbe l'inverdimento, con l'introduzione dei regimi ecologici vi sarebbero ancora tre diversi strumenti ambientali ⁽⁸⁶⁾:

— la «condizionalità» per i pagamenti diretti (articolo 11);

⁽⁷⁷⁾ Valutazione d'impatto, allegato 4, pag. 71.

⁽⁷⁸⁾ Consultazione pubblica della Commissione europea: «Modernizzare e semplificare la politica agricola comune», principali messaggi.

⁽⁷⁹⁾ Per «durabilità» la Corte intende la capacità di un progetto di mantenere i benefici prodotti per un lungo periodo dopo il completamento del progetto, secondo la definizione fornita nella relazione speciale n. 8/2018 intitolata «Sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese — è necessaria una maggiore focalizzazione sulla durabilità».

⁽⁸⁰⁾ LRDC (articolo 59 della proposta di RDC COM(2018) 375 *final*) include ancora un obbligo di durabilità di cinque anni.

⁽⁸¹⁾ L'articolo 4, paragrafo 1, lettera d), del regolamento sui piani strategici della PAC prevede che gli Stati membri definiscano, nei loro piani strategici della PAC, l'«agricoltore vero e proprio» «in modo da garantire che non sia concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi. La definizione consente di definire quali agricoltori non siano considerati agricoltori veri e propri sulla base di condizioni quali l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri».

⁽⁸²⁾ La definizione sarebbe utilizzata per il sostegno di base al reddito ai sensi degli articoli 16, paragrafo 2, e 17, paragrafo 3, per i regimi ecologici ai sensi dell'articolo 28, per il sostegno accoppiato al reddito ai sensi dell'articolo 29, i pagamenti per zone con vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici ai sensi dell'articolo 66 e gli strumenti di gestione del rischio ai sensi dell'articolo 70 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁸³⁾ Come aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti.

⁽⁸⁴⁾ Relazione speciale n. 10/2018 intitolata «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».

⁽⁸⁵⁾ Ad esempio, nella relazione speciale n. 21/2017 intitolata «L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale».

⁽⁸⁶⁾ Proposti nel regolamento sui piani strategici della PAC.

- i regimi ecologici finanziati dal FEAGA (articolo 28);
- gli impegni ambientali e climatici in materia di gestione finanziati dal FEASR (articolo 65).

56. Il sistema di «condizionalità» (*conditionality*) succederebbe all'attuale condizionalità (*cross-compliance*) e all'inverdimento. Il suo campo d'applicazione sarebbe più ampio rispetto ai regimi precedenti, in quanto abbraccerebbe tutti i beneficiari (senza esenzioni per le piccole aziende agricole), e includerebbe nuovi obblighi, come la rotazione colturale obbligatoria finalizzata al miglioramento della protezione e della qualità dei terreni. Nonostante l'uso del termine «condizionalità», i pagamenti diretti non sarebbero subordinati al rispetto di questo insieme di obblighi ambientali e climatici. Gli Stati membri applicherebbero invece sanzioni amministrative ai beneficiari che non rispettano tali obblighi⁽⁸⁷⁾.

57. In realtà, includere gli obblighi di inverdimento nella condizionalità potrebbe renderli meno dissuasivi. Nella relazione speciale n. 5/2011, la Corte raccomandava di rendere più dissuasive le riduzioni dei pagamenti per il mancato rispetto degli obblighi in materia di condizionalità. Invece, la Commissione propone un sistema sanzionatorio basato su quello attuale della condizionalità; un esempio al riguardo è fornito nel **riquadro 6**.

Riquadro 6 — Esempi di conseguenze che il mancato rispetto della condizionalità comporta, confrontate con quelle dell'inverdimento

La proposta include sia una riduzione dei tassi di controllo (in genere dal 5 % all'1 %) ⁽⁸⁸⁾ che sanzioni. Nell'ambito dell'attuale quadro per l'inverdimento, un agricoltore che non rispetta gli obblighi in materia di diversificazione delle colture può subire una riduzione fino al 50 % (in totale assenza di diversificazione) del pagamento per l'inverdimento per i seminativi, con una sanzione amministrativa aggiuntiva pari fino al 25 % del pagamento per l'inverdimento. Nella proposta della Commissione, la rotazione delle colture ⁽⁸⁹⁾, integrata nel quadro della condizionalità, sostituirebbe la diversificazione delle colture. Di conseguenza, la sanzione per inosservanza dell'obbligo relativo alla rotazione delle colture per negligenza sarebbe, ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, del regolamento orizzontale, in genere pari al 3 % del pagamento totale ⁽⁹⁰⁾.

58. Gli Stati membri definirebbero i rispettivi obblighi di condizionalità nei rispettivi piani strategici della PAC. A differenza del periodo attuale, la Commissione dovrebbe approvare tali obblighi ⁽⁹¹⁾. Nel farlo, sarebbe importante che la Commissione applicasse criteri chiari ed obiettivi.

59. Anche se il regime di pagamento proposto per gli impegni ambientali e climatici in materia di gestione ⁽⁹²⁾ assomiglia all'attuale regime dei pagamenti agroambientali, i regimi ecologici ⁽⁹³⁾ costituirebbero un nuovo intervento ambientale. Questi due regimi condividerebbero gli stessi obiettivi e la proposta indica anche che gli Stati membri devono far sì che non vi siano sovrapposizioni. Come la Corte ha osservato in precedenza ⁽⁹⁴⁾, tale duplicazione aumenta la complessità in quanto imporrebbe agli Stati membri di elaborare dispositivi complessi per far sì che i regimi vadano oltre gli obblighi di condizionalità ⁽⁹⁵⁾ ed evitino il rischio di doppi finanziamenti.

⁽⁸⁷⁾ Articolo 11 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁸⁸⁾ Rispettivamente articolo 31 del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione (GU L 227 del 31.7.2014, pag. 69) e articolo 84, paragrafo 3, lettera d), del regolamento orizzontale.

⁽⁸⁹⁾ Norma per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali numero 8, allegato III del regolamento sui piani di gestione strategica della PAC.

⁽⁹⁰⁾ In caso di inosservanza intenzionale, la percentuale di riduzione è più alta e, in base all'articolo 86, paragrafo 4, del regolamento orizzontale può arrivare fino al 100 %.

⁽⁹¹⁾ Articolo 106, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁹²⁾ Articolo 65 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁹³⁾ Articolo 28 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁹⁴⁾ Relazione speciale n. 21/2017 intitolata «L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale».

⁽⁹⁵⁾ Articoli 11 e 12 del regolamento sui piani strategici della PAC.

60. Inoltre, mentre gli impegni ambientali e climatici dovrebbero essere assunti generalmente per 5-7 anni⁽⁹⁶⁾ per ottenere maggiori benefici ambientali e climatici, i regimi ecologici non prevedono alcun obbligo che le azioni durino più di un anno⁽⁹⁷⁾. Anche se alcuni benefici potrebbero essere ottenuti con regimi annuali, gli impegni per più anni sono necessari per fornire alcuni benefici ambientali e climatici (ad esempio, l'aumento della materia organica nel suolo e del sequestro di carbonio).

Semplificazione

61. La proposta consoliderebbe i cinque regolamenti attuali in tre regolamenti (cfr. paragrafo 16). Avere tre regolamenti con tanti riferimenti incrociati rende il testo giuridico di difficile lettura (cfr. **riquadro 7**).

Riquadro 7 — Esempi di riferimenti incrociati nella proposta

L'articolo 101 del regolamento sui piani strategici della PAC indica le informazioni che gli Stati membri dovrebbero fornire nei rispettivi piani strategici della PAC per quanto riguarda i «sistemi di governance e di coordinamento». I criteri relativi a tali sistemi sono però definiti nel regolamento orizzontale.

Il titolo VII del regolamento sui piani strategici della PAC è «Monitoraggio, rendicontazione e valutazione», mentre il regolamento orizzontale riguarda «finanziamento, gestione e controllo». L'articolo 121, paragrafo 7, del regolamento sui piani strategici della PAC prevede che la Commissione effettui annualmente una verifica dell'efficacia dell'attuazione di cui all'articolo 52 del regolamento orizzontale. L'articolo 121, paragrafo 9, del regolamento sui piani strategici della PAC riguarda le relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione e fa riferimento ad un piano d'azione in conformità all'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento orizzontale. L'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento orizzontale, riguardante la «Sospensione dei pagamenti in relazione al monitoraggio del rendimento pluriennale», a sua volta fa riferimento agli articoli 115 e 116, e l'articolo 39, paragrafo 2, all'articolo 121, del regolamento sui piani strategici della PAC. Oltre agli innumerevoli riferimenti incrociati che complicano la lettura del testo, è fonte di confusione mischiare i concetti di annuale e pluriennale. Altra fonte di confusione sono gli obiettivi del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione, che talvolta fanno riferimento alla valutazione «della PAC» (articolo 116, lettera a)] e talvolta ai «piani strategici della PAC» (articolo 116, lettere c) e d)].

Gli articoli 84 e 85 del regolamento orizzontale riguardano il sistema di controllo e le sanzioni relative alla «condizionalità», mentre le condizioni a tale riguardo sono indicate nel regolamento sui piani strategici della PAC. L'articolo 86 del regolamento orizzontale riguarda il calcolo delle sanzioni amministrative previste dal regolamento sui piani strategici della PAC.

62. La proposta include semplificazione, come il fatto di avere un unico piano per Stato membro⁽⁹⁸⁾ e un unico comitato di monitoraggio⁽⁹⁹⁾. Mantenere la struttura attuale composta da organismi pagatori, organismi di coordinamento, autorità competenti e organismi di certificazione⁽¹⁰⁰⁾ contribuirebbe a garantire la coerenza e la stabilità. La Commissione propone inoltre di mantenere i sistemi come il sistema integrato di gestione e controllo e il sistema di identificazione delle parcelle agricole.

63. L'UE aveva inizialmente introdotto i pagamenti diretti basati su diritti calcolati tenendo conto dei precedenti livelli di produzione per compensare gli agricoltori per il previsto calo dei prezzi dei prodotti alimentari durante le precedenti riforme della PAC. I diritti all'aiuto non sarebbero obbligatori in base alla proposta, che introduce l'opzione dei pagamenti forfettari per ettaro per tutti gli Stati membri senza l'obbligo di usare i diritti⁽¹⁰¹⁾. Si tratterebbe di una semplificazione significativa negli Stati membri che attualmente applicano l'RPB, date le norme ed i calcoli complessi generalmente necessari per i diritti.

⁽⁹⁶⁾ Articolo 65, paragrafo 8, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁹⁷⁾ Articolo 28 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽⁹⁸⁾ Rispetto ai 118 programmi di sviluppo rurale durante il periodo 2014-2020.

⁽⁹⁹⁾ L'articolo 111 del regolamento sui piani strategici della PAC prevede esplicitamente che uno Stato membro istituisca un unico comitato che monitori l'attuazione del piano strategico della PAC. Il considerando 70 del regolamento sui piani strategici della PAC menziona anche la fusione del comitato per lo «sviluppo rurale» e del comitato per i «pagamenti diretti» in un unico comitato di monitoraggio. Per il periodo corrente, l'articolo 47 del regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede che gli Stati membri istituiscano un comitato per sorvegliare sull'attuazione del programma.

⁽¹⁰⁰⁾ Benché gli organismi rimangano gli stessi, cambierebbe in particolare il ruolo degli organismi di certificazione (cfr. figura 9 e paragrafo 89).

⁽¹⁰¹⁾ In base alle norme attuali, i 18 Stati membri che applicano il regime di pagamento di base (RPB) utilizzano i diritti all'aiuto, mentre i restanti 10 Stati membri applicano un regime analogo senza diritti (il regime di pagamento unico per superficie).

64. La proposta abolirebbe alcuni requisiti UE, il che potrebbe essere positivo ai fini della semplificazione ma non della sana gestione finanziaria. Ad esempio:

- la proposta consentirebbe ⁽¹⁰²⁾ agli Stati membri di finanziare l'IVA che attualmente non è ammissibile. Finanziare l'IVA non costituirebbe un uso efficace dei fondi dell'UE, in quanto non contribuirebbe agli obiettivi UE ma unicamente al bilancio degli Stati membri ⁽¹⁰³⁾.
- A differenza di quanto avviene attualmente, la proposta ammetterebbe il finanziamento di progetti iniziati prima della data di presentazione della domanda di finanziamento ⁽¹⁰⁴⁾. Ciò accrescerebbe il rischio di effetto inerziale.

65. Alcune disposizioni della proposta aumenterebbero la complessità. Ad esempio, l'articolo 15 del regolamento sui piani strategici della PAC prevede le riduzioni applicabili ai pagamenti diretti. La Corte suggerisce di chiarire tale disposizione, in quanto essa non prevede esplicitamente quanto gli Stati membri dovrebbero dedurre in caso di manodopera retribuita. Da un lato, il paragrafo 2, lettera a), del medesimo articolo prevede che gli Stati membri sottraggano le retribuzioni, le imposte e gli oneri sociali sul lavoro dichiarati dall'agricoltore. Dall'altro, il comma finale dell'articolo 15, paragrafo 2, fa riferimento al calcolo basato sulla retribuzione media standard. Anche se tale disposizione venisse chiarita, sarebbe di complessa applicazione.

66. In sintesi, gli strumenti scelti non rappresentano sempre le opzioni con il miglior rapporto tra benefici e costi. Ad esempio, combinare i regimi ambientali e differenziare i cofinanziamenti per gli interventi in base al valore aggiunto UE fornito (cfr. paragrafo 43) potrebbe ridurre l'onere amministrativo senza compromettere un uso efficace dei fondi UE. La proposta semplificherebbe però molti aspetti della PAC e l'introduzione di piani strategici della PAC potrebbe creare sinergie tra i diversi strumenti della PAC. La Commissione non ha ancora definito le modalità di gestione per la transizione verso il nuovo modello di attuazione. È quindi ancora troppo presto per una valutazione.

67. Garantire pari condizioni di concorrenza ed un livello di ambizione sufficiente sono tra le principali sfide che la Commissione dovrebbe affrontare nell'approvare i piani strategici della PAC. La proposta non include dettagli sulle modalità con cui la Commissione valuterebbe tali piani ⁽¹⁰⁵⁾. La Corte desidera sottolineare quanto sia importante che la Commissione sia trasparente nell'indicare le proprie aspettative per quanto riguarda il contenuto e la qualità dei piani strategici della PAC, che pubblichi eventualmente un modello di piano strategico della PAC e che stabilisca i criteri per la sua valutazione in un atto di esecuzione.

Collegare risorse, realizzazioni, risultati, impatti

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 target finali di performance concordati.
- 5.3. La performance della politica ed i pertinenti fattori esogeni sono oggetto di monitoraggio, nonché la politica viene, ove necessario, adeguata.

⁽¹⁰²⁾ L'articolo 68, paragrafo 3, del regolamento sui piani strategici della PAC prevede che gli Stati membri redigano un elenco di investimenti e categorie di spesa e stabilisce i requisiti minimi per tale elenco. L'IVA non è menzionata in questo articolo.

⁽¹⁰³⁾ Sebbene il finanziamento dell'IVA recuperabile sarebbe in linea con la proposta di RDC per altri settori d'intervento, sarebbe contrario ai principi applicabili alla gestione diretta ai sensi dell'articolo 186 del regolamento finanziario.

⁽¹⁰⁴⁾ Articolo 73, paragrafo 5, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹⁰⁵⁾ L'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC include una descrizione ad alto livello del processo di approvazione.

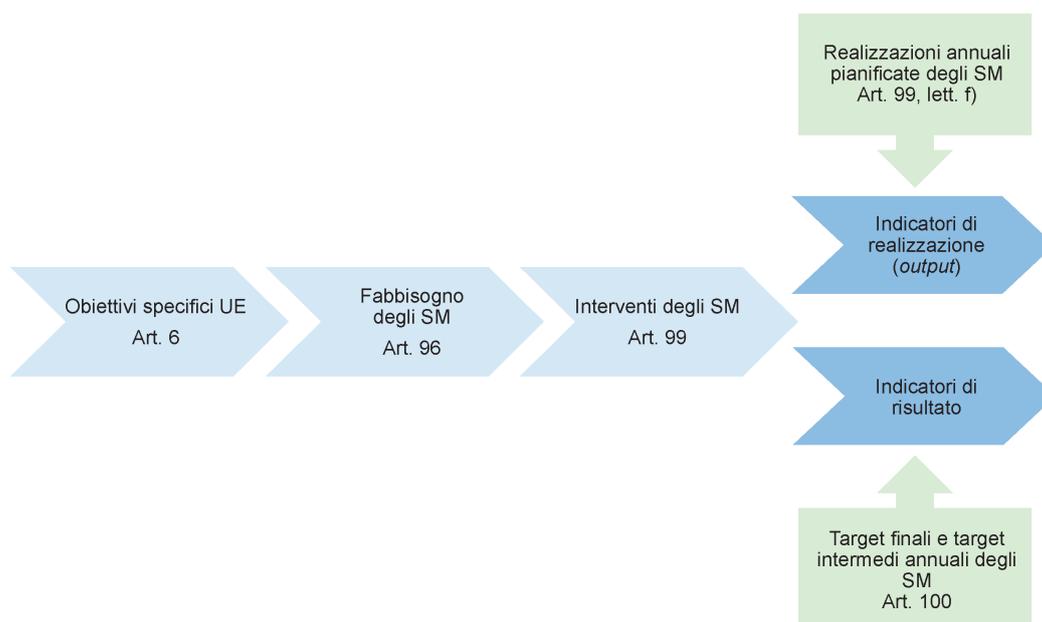
Concezione dei sistemi di misurazione della performance

68. Nella proposta, il nesso tra risorse e realizzazioni e tra risultati ed impatti, anche a livello di beneficiario finale, spesso non è chiaro oppure non è dimostrato (nel caso dei pagamenti diretti, ad esempio, cfr. paragrafo 33). Nonostante un tentativo di passaggio ad un modello di attuazione basato sulla performance, nella proposta il nesso tra obiettivi, singole azioni ed indicatori resta vago.

69. La proposta non stabilisce un nesso tra i tipi di intervento e gli obiettivi. Nei rispettivi piani strategici della PAC, gli Stati membri individuerebbero le esigenze per ciascun obiettivo specifico della PAC⁽¹⁰⁶⁾. Sulla base della valutazione delle esigenze, gli Stati membri stabilirebbero gli interventi da intraprendere e gli indicatori di realizzazione e di risultato corrispondenti⁽¹⁰⁷⁾ (cfr. **figura 5**).

Figura 5

Il nesso tra obiettivi UE e indicatori



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento sui piani strategici della PAC.

70. La Commissione propone indicatori comuni di performance nell'allegato I al regolamento sui piani strategici della PAC. Questi indicatori costituiscono un elemento fondamentale del sistema di misurazione della performance, ma non sono stati ancora pienamente sviluppati. La Commissione riconosce che «occorrerebbe pertanto investire nello sviluppo di indicatori appropriati»⁽¹⁰⁸⁾. Predisporrebbe inoltre atti di esecuzione sul contenuto del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione⁽¹⁰⁹⁾, contenenti ulteriori definizioni degli indicatori.

71. La Corte ha esaminato gli indicatori, tenendo conto delle definizioni presentate nella **figura 6**. La pertinenza e la qualità degli indicatori proposti è variabile e la Corte ha incluso commenti dettagliati su di essi nell'**allegato I**. Solo gli indicatori di realizzazione (*output*) che contribuiscono manifestamente al conseguimento degli obiettivi indicati sono utili. La maggior parte degli indicatori di risultato, in realtà, riflette piuttosto indicatori di realizzazione (*output*) e molti «indicatori di impatto» non riguardano veri e propri impatti.

⁽¹⁰⁶⁾ Articolo 96, lettera b), del regolamento sui piani strategici della PAC.

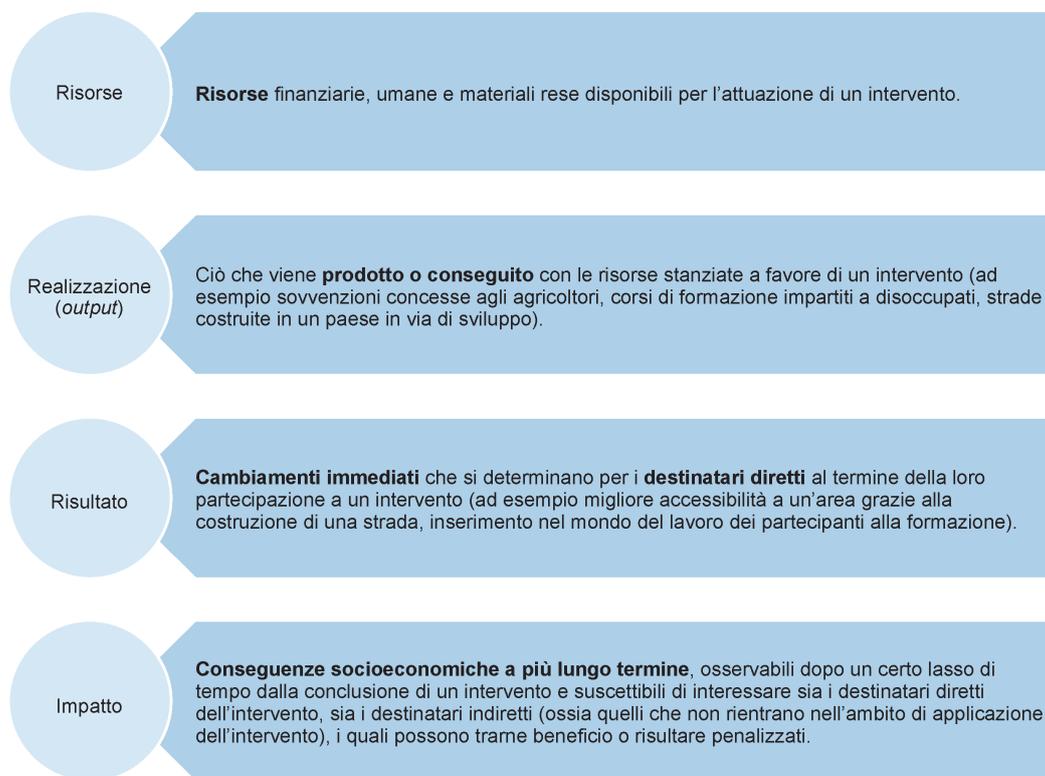
⁽¹⁰⁷⁾ Articolo 91 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹⁰⁸⁾ Pagina 10 della relazione.

⁽¹⁰⁹⁾ Articolo 120 del regolamento sui piani strategici della PAC.

Figura 6

Definizione di risorsa (input), di realizzazione (output), di risultato e di impatto



Fonte: Corte dei conti europea, Manuale del controllo di gestione.

Collegamento tra fondi erogati e performance ottenuta

72. La misurazione della performance (realizzazioni e risultati) a livello di Stato membro, con le eventuali conseguenze finanziarie, potrebbe incentivare gli Stati membri a conseguire i propri target. In tale sistema, però, sarebbero fondamentali la qualità degli indicatori e l'attendibilità dei dati di monitoraggio. Sia la Corte⁽¹¹⁰⁾ che il servizio di audit interno (IAS) della Commissione⁽¹¹¹⁾ hanno criticato l'attuale quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

73. Non è chiaro dalla proposta se agli Stati membri sarebbe consentito di sviluppare, oltre agli indicatori comuni (cfr. paragrafo 70), propri indicatori per la misurazione della performance. L'articolo 97, paragrafo 1, lettera a), del regolamento sui piani strategici della PAC lo lascia intendere, poiché menziona gli «indicator[i] di risultato pertinent[i] ...] specific[i] per il piano strategico della PAC». Tuttavia, questo tipo di indicatori non è menzionato nella descrizione del quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione di cui all'articolo 115, paragrafo 2, del medesimo regolamento, e l'articolo 91 prevede che gli Stati membri definiscano i loro target finali sulla base di indicatori comuni.

⁽¹¹⁰⁾ Ad esempio, capitolo 3 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2015; capitolo 3 della relazione annuale della Corte sull'esercizio 2016, relazione speciale n. 12/2013 intitolata «La Commissione e gli Stati membri possono dimostrare che le risorse finanziarie dell'UE destinate alla politica di sviluppo rurale sono ben spese?»; relazione speciale n. 12/2015 intitolata «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»; relazione speciale n. 1/2016 intitolata «Il sistema della Commissione per misurare la performance in relazione ai redditi degli agricoltori è ben strutturato e basato su dati validi?»; relazione speciale n. 31/2016 intitolata «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»; relazione speciale n. 1/2017 intitolata «Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000»; relazione speciale n. 2/2017 intitolata «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»; relazione speciale n. 10/2017 intitolata «Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale»; relazione speciale n. 16/2017 intitolata «Programmazione dello sviluppo rurale: occorrono minore complessità e maggiore focalizzazione sui risultati.»; relazione speciale n. 5/2018 intitolata «Energia da fonti rinnovabili per uno sviluppo rurale sostenibile: vi sono notevoli sinergie potenziali, ma per lo più non realizzate».

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final, Relazione annuale all'autorità di discharge riguardante le revisioni contabili interne effettuate nel 2016.

74. Fornire sostegno agli investimenti territoriali integrati a partire da più programmi ⁽¹¹²⁾ può contribuire a creare sinergie tra settori d'intervento diversi. Tuttavia, le autorità di gestione dovrebbero far sì che le operazioni, le realizzazioni e i risultati relativi a tali investimenti siano identificabili. Poiché il mancato conseguimento di realizzazioni e risultati potrebbe determinare conseguenze finanziarie sui pagamenti della PAC, sarebbe fondamentale attribuire tali realizzazioni e risultati al Fondo corretto, e non è chiaro in che modo gli Stati membri comunicerebbero le realizzazioni e i risultati di investimenti finanziati da più di un fondo. Anche se la proposta per la PAC stabilisce che il parere dell'organismo di certificazione dovrebbe riguardare l'affidabilità della comunicazione dell'efficacia dell'attuazione ⁽¹¹³⁾, l'RDC non include disposizioni analoghe sull'affidabilità degli indicatori per altri settori d'intervento. C'è quindi il rischio di una doppia rendicontazione sulle realizzazioni e i risultati conseguiti, un aspetto che gli organismi di certificazione dovrebbero prendere in considerazione durante le loro valutazioni.

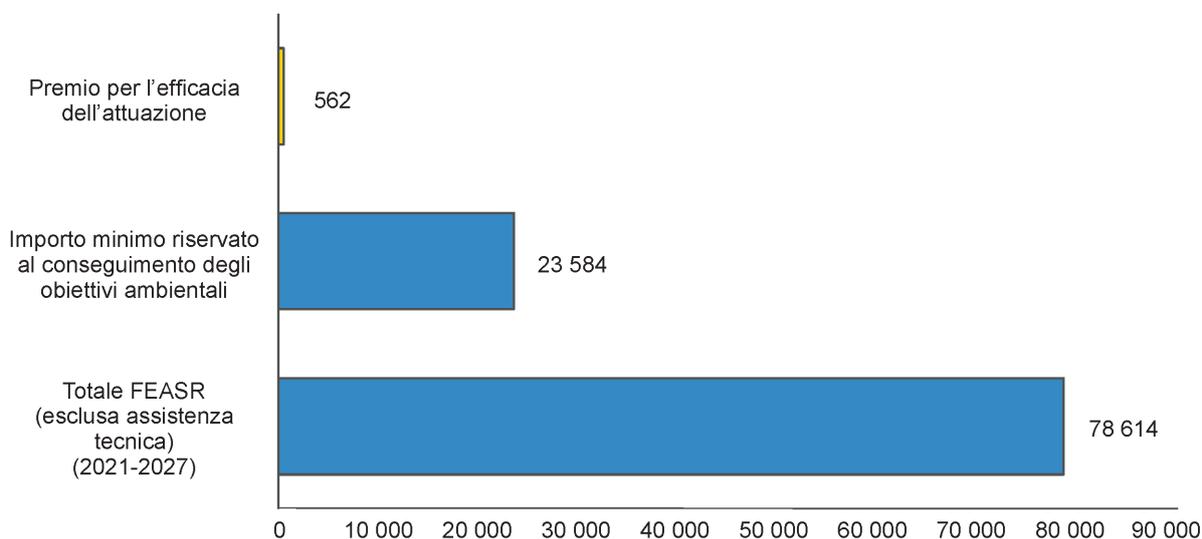
75. Ogni anno, gli Stati membri dovrebbero informare sul conseguimento delle realizzazioni e dei risultati. La Commissione confronterebbe le realizzazioni con la spesa dichiarata ⁽¹¹⁴⁾ e i risultati con i target finali indicati nei piani strategici della PAC ⁽¹¹⁵⁾. Se le realizzazioni (*output*) comunicate sono significativamente al di sotto degli importi corrispondenti alla spesa dichiarata (una differenza superiore al 50 %) ⁽¹¹⁶⁾, la Commissione può sospendere o ridurre ⁽¹¹⁷⁾ i pagamenti agli Stati membri. Se gli Stati membri non raggiungono i target finali di risultato, la Commissione può chiedere loro di preparare dei piani d'azione. Potrebbe anche sospendere i pagamenti o, come ultima possibilità, ridurli.

76. La pertinenza e la qualità degli indicatori è variabile (cfr. paragrafo 71). Per la maggior parte della spesa, la Commissione pagherebbe gli Stati membri sulla base dei beneficiari e degli ettari finanziati. In tali circostanze, sembra improbabile che si verifichi una differenza superiore al 50 % tra le realizzazioni e la spesa. A giudizio della Corte, in base alla proposta la maggior parte dei pagamenti non sarebbe basata sulla performance, dato che gli Stati membri non sarebbero pagati per il conseguimento dei target finali di performance.

77. Per il nuovo periodo, la Commissione propone di sostituire la riserva di efficacia dell'attuazione del periodo corrente con un «premio per la buona efficacia dell'attuazione» per il conseguimento dei target finali in materia di ambiente e clima. Dato l'impatto finanziario limitato di questo «premio per l'efficacia dell'attuazione» (cfr. **figura 7**), è improbabile che esso incentivi gli Stati membri a raggiungere questi target finali.

Figura 7

Valore aggregato del «premio per l'efficacia dell'attuazione» in milioni di EUR confrontato con l'importo riservato ai pagamenti ambientali e la dotazione totale FEASR proposta



Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli articoli 86, 123 e 124 e dell'allegato IX del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹¹²⁾ Articolo 2, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC; articolo 24 della proposta di RDC [COM(2018) 375 final].

⁽¹¹³⁾ Articolo 11, paragrafo 1, lettera c), del regolamento orizzontale.

⁽¹¹⁴⁾ Verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione per gli indicatori di realizzazione: articoli 38 e 52, paragrafo 2, del regolamento orizzontale.

⁽¹¹⁵⁾ «Monitoraggio del rendimento pluriennale» per gli indicatori di risultato: articolo 39 del regolamento orizzontale.

⁽¹¹⁶⁾ Ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento orizzontale se «[...] la differenza tra la spesa dichiarata e l'importo corrispondente all' *output* dichiarato è superiore al 50 % e [...] lo Stato membro non è in grado di addurre motivi debitamente giustificati [...]».

⁽¹¹⁷⁾ Adottando un atto esecutivo ai sensi dell'articolo 52 del regolamento orizzontale.

Monitoraggio della performance della politica ed i pertinenti fattori esogeni

78. Oltre al riesame e alla verifica annuali dell'efficacia dell'attuazione svolti dalla Commissione sulle realizzazioni e sui risultati comunicati dagli Stati membri, la Commissione misurerebbe l'efficacia dell'attuazione per ciascun piano strategico della PAC e per la PAC nel suo insieme. Gli Stati membri dovrebbero completare valutazioni globali dei piani strategici della PAC⁽¹¹⁸⁾ e la Commissione eseguirebbe valutazioni intermedie ed ex post⁽¹¹⁹⁾ che vanno al di là delle verifiche annuali dell'efficacia dell'attuazione e che non comportano conseguenze sui pagamenti agli Stati membri.

79. Queste valutazioni della Commissione prevedrebbero la valutazione di indicatori di impatto⁽¹²⁰⁾ sulla base di dati provenienti da fonti esterne diverse dalle comunicazioni degli Stati membri. L'impatto diretto della politica è difficile da misurare a causa dei fattori esogeni. Di conseguenza, le valutazioni degli indicatori di impatto non possono stabilire un nesso diretto tra l'impatto della politica e gli interventi finanziati attraverso i piani strategici della PAC.

80. Per concludere, la Corte non ritiene che il modello proposto costituisca un sistema efficace di gestione della performance. Gli obiettivi della politica non possono essere collegati in modo chiaro agli interventi né alle realizzazioni, ai risultati e agli impatti ottenuti. Le notevoli variazioni nel conseguimento dei target finali avrebbero limitato impatto sul finanziamento dell'UE. I risultati e l'impatto delle politiche finanziate dal bilancio dell'UE non sarebbero chiari. Presentare gli elementi proposti in un quadro coerente (cfr. **allegato II**) sarebbe utile per valutarne la copertura e coerenza.

Valutazione dell'obbligo di rendiconto nella PAC

Criterio:

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

81. Un passo risoluto verso la performance, con un solido sistema di gestione della performance, potrebbe rafforzare la rendicontabilità, ma non eliminerebbe l'esigenza di verificare che i beneficiari soddisfino le condizioni per ricevere il sostegno (un elemento essenziale della legittimità e regolarità). A giudizio della Corte, occorre un sistema robusto di garanzie esterne per assicurare la conformità alle norme e alle condizioni applicabili. Date le caratteristiche del modello di attuazione proposto e i limiti del modello di performance proposto (cfr. ad esempio il paragrafo 76), è probabile che ne discenda un quadro di rendicontabilità più debole.

Ammissibilità

82. Uno dei cambiamenti fondamentali introdotti dalla proposta sarebbe la ridefinizione delle norme di ammissibilità dell'UE ai fini dei pagamenti della PAC. La Commissione sostiene che l'ammissibilità dei pagamenti non dovrebbe più dipendere dalla legittimità e dalla regolarità dei pagamenti ai singoli beneficiari⁽¹²¹⁾. Stando alla proposta, i pagamenti degli Stati membri sarebbero ammissibili al finanziamento UE se a essi corrispondono realizzazioni (*output*) consone e ottenute conformemente ai sistemi di governance applicabili. Ciò avrebbe considerevoli ripercussioni per la catena di audit.

83. La **figura 8** illustra i criteri di ammissibilità proposti per il finanziamento dell'UE a titolo della PAC e la misura in cui riguarderebbero la spesa PAC.

⁽¹¹⁸⁾ Articolo 126, paragrafo 7, del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹¹⁹⁾ Articolo 127 del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹²⁰⁾ Gli indicatori comuni di impatto sono proposti nell'allegato I al regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹²¹⁾ Considerando 25 e articolo 35 del regolamento orizzontale.

Figura 8

Criteria di ammissibilità dell'UE proposti per la spesa PAC

| Criteria proposti per l'ammissibilità delle spese UE | Copertura in base alla proposta | Eventuale copertura alternativa |
|---|---|---|
| a) sono state effettuate da organismi pagatori riconosciuti, | 100 % della PAC | |
| b) sono state effettuate secondo le norme applicabili dell'Unione, o | Spesa coperta dal regolamento (UE) n.1308/2013 -> 2 % della PAC | 100 % della PAC (sostituendo "o" con "e") |
| c) in merito ai tipi di interventi di cui al regolamento sui piani strategici della PAC: i) corrispondono agli output comunicati e ii) sono state effettuate secondo i sistemi applicabili di governance, senza estendersi alle condizioni di ammissibilità per singoli beneficiari di cui ai piani strategici della PAC nazionali. | Spese coperte dal regolamento sui piani strategici della PAC -> 98 % della PAC | Spese coperte dal regolamento sui piani strategici della PAC -> 98 % della PAC |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'articolo 35 del regolamento orizzontale.

84. Secondo la proposta, solo una parte molto modesta delle spese a titolo della PAC dovrebbe essere «effettuata secondo le norme applicabili dell'Unione», ai sensi dell'articolo 35, lettera b), del regolamento orizzontale. L'articolo 35, lettera c), sarebbe applicabile alla maggioranza della spesa PAC. Il legislatore dovrebbe valutare se le norme dell'UE riguardino tutti i finanziamenti UE e, se così fosse, modificare l'articolo 35, lettera b), per interessare la totalità della spesa PAC⁽¹²²⁾. Secondo la proposta, la legittimità e la regolarità hanno due dimensioni: il rispetto delle norme UE applicabili (articolo 35, lettera b)) e il conseguimento di risultati secondo i sistemi applicabili di governance (articolo 35, lettera c)). La Corte teme che una disposizione giuridica in virtù della quale solo una parte ridotta della spesa debba essere eseguita conformemente alle norme UE potrebbe privare queste ultime di senso e pregiudicare l'applicazione del diritto dell'UE.

85. Non è chiaro cosa si intenda con l'espressione «corrispondono agli output» nell'articolo 35, lettera c), punto i), del regolamento orizzontale. Ad esempio, nel caso degli impegni di gestione ambientali, le realizzazioni sarebbero misurate in ettari interessati dall'impegno⁽¹²³⁾. A giudizio della Corte, questa realizzazione non dovrebbe essere considerata come conseguita⁽¹²⁴⁾ semplicemente assumendo un impegno rispetto a un dato numero di ettari, ma solo mantenendo fede all'impegno assunto durante un arco temporale definito. Tuttavia, poiché l'impegno stesso sarebbe definito nel piano strategico della PAC (oppure eventualmente in un contratto tra lo Stato membro e il beneficiario finale), non è chiaro⁽¹²⁵⁾ in che misura esso rientrerebbe nell'ambito delle norme di ammissibilità dell'UE. Se l'assolvimento dell'impegno assunto non ne facesse parte, una conseguenza dei criteri di ammissibilità proposti (cfr. **figura 8**) potrebbe essere che all'UE sarebbe consentito di finanziare pagamenti a un singolo beneficiario anche qualora essi non soddisfino le condizioni di ammissibilità stabilite nel piano strategico della PAC⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Sebbene l'articolo 9 del regolamento sui piani strategici della PAC stabilisca che gli interventi debbano essere elaborati in conformità ai principi generali del diritto dell'UE, questo precetto dovrebbe essere sancito con chiarezza anche nei criteri di ammissibilità.

⁽¹²³⁾ Ad esempio, indicatore O.13 dell'allegato I del regolamento sui piani strategici della PAC.

⁽¹²⁴⁾ All'articolo 35 del regolamento orizzontale si fa riferimento agli «output comunicati» mentre, secondo quanto si attende la Corte, dovrebbero essere le realizzazioni conseguite ad essere alla base del pagamento. L'articolo 121, paragrafo 4, del regolamento sui piani strategici della PAC stabilisce che le relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione debbano recare informazioni sugli output conseguiti, sulla spesa effettuata, sui risultati realizzati e sulla distanza dai rispettivi target finali.

⁽¹²⁵⁾ A differenza dell'articolo 35, lettera c), punto ii), l'articolo 35, lettera c), punto i), del regolamento orizzontale non esclude esplicitamente le condizioni di ammissibilità per i singoli beneficiari stabilite nei piani strategici della PAC.

⁽¹²⁶⁾ Ad eccezione delle operazioni finanziate tramite strumenti finanziari, in quanto per esse la spesa dichiarata dagli Stati membri non può superare i costi ammissibili dell'operazione (articolo 74, paragrafo 4, del regolamento sui piani strategici della PAC).

86. Risulta poco chiaro anche il significato dell'espressione «effettuate secondo i sistemi applicabili di governance»⁽¹²⁷⁾. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento orizzontale, i sistemi di governance comprendono gli organismi di governance e le norme dell'UE di cui al regolamento sui piani strategici della PAC e al regolamento orizzontale. Questi regolamenti prevedono varie norme applicabili ai singoli beneficiari, quali ad esempio le definizioni⁽¹²⁸⁾ che gli Stati membri dovrebbero formulare nei propri piani strategici della PAC. Non è chiaro se queste norme, definite nei piani strategici della PAC ma obbligatorie nei regolamenti UE, siano parte dei sistemi di governance.

Gestione, controlli e garanzia

87. Gli organismi di governance rimarrebbero gli stessi del periodo attuale, ma i rispettivi ruoli cambierebbero secondo la proposta. Nella **figura 9** sono confrontati alcuni aspetti salienti del sistema di gestione e di controllo della PAC del periodo attuale rispetto alla proposta.

⁽¹²⁷⁾ La Corte suggerisce di uniformare l'uso delle espressioni «sistema di gestione e di controllo» e «sistema di governance». L'articolo 1, lettera b), del regolamento orizzontale fa riferimento ai «sistemi di gestione e di controllo», come nel considerando 36 e all'articolo 57, paragrafo 2. Agli articoli 2 e 40 è usata l'espressione «sistemi di governance» e all'articolo 53 «sistemi di governance degli Stati membri».

⁽¹²⁸⁾ Articolo 4 del regolamento sui piani strategici della PAC.

Figura 9

Aspetti salienti del sistema di gestione e di controllo

| | Elementi comuni tra la PAC 2014-2020 e la proposta per il periodo post-2020 | Elementi presenti solo nella PAC 2014-2020 | Elementi nuovi della proposta per il periodo post-2020 |
|--|--|---|---|
| La Commissione ha il diritto di organizzare controlli negli Stati membri per ... | Verificare la conformità delle prassi amministrative alle norme dell'Unione e i criteri di riconoscimento degli organismi pagatori (art. 47 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e art. 47 del RO). | Verificare le modalità con cui sono realizzate le operazioni e l'esistenza dei documenti giustificativi delle spese (art. 47 del regolamento (UE) n. 1306/2013). | Verificare se le spese trovano corrispondenza nelle realizzazioni e se i lavori dell'organismo di certificazione sono svolti conformemente al regolamento (art. 47 del RO). |
| Procedura di conformità della Commissione | Verificare che le spese siano state eseguite in conformità del diritto dell'Unione (art. 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e art. 53 del RO). | Verificare che le spese del FEASR siano state eseguite in conformità del diritto dell'Unione (art. 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013). | La verifica non riguarda i casi di inosservanza delle condizioni di ammissibilità dei singoli beneficiari figuranti nei piani strategici nazionali della PAC e nelle disposizioni nazionali (art. 53 del RO). |
| Liquidazione finanziaria della Commissione | verificare la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali (art. 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e art. 51 del RO). | | |
| Verifica dell'efficacia dell'attuazione della Commissione | | | verificare se le spese trovano corrispondenza nelle realizzazioni (output) dichiarate (art. 52 del RO). |
| Garanzia fornita dall'organismo di certificazione (OC) | Giudizio sui conti e sulla dichiarazione sull'efficacia dell'attuazione (art. 9 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e art. 11 del RO). | Giudizio sul funzionamento del sistema di controllo interno dell'organismo pagatore e sulla legalità e correttezza delle spese (art. 9 del regolamento (UE) 1306/2013). | Giudizio su: sistemi di governance istituiti dagli Stati membri, correttezza della comunicazione dell'efficacia dell'attuazione (realizzazioni e risultati) (art. 11 del RO). |
| Rendicontazione dell'organismo pagatore (OP) | Redige i conti annuali e la dichiarazione sull'efficacia dell'attuazione (art. 7 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e art. 8 del RO). Esegue controlli amministrativi e controlli in loco (legittimità e regolarità) e, in caso di spese irregolari, recupera i fondi versati ai beneficiari (art. 59 e 63 del regolamento (UE) . n. 1306/2013 e art. 54, 55 e 57 del RO). | Sintesi annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli effettuati (art. 7 del regolamento (UE) 1306/2013). | Relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione (art. 8 del RO) |

88. In linea di principio, il ruolo degli organismi pagatori cambierebbe di poco. Essi effettuerebbero verifiche dettagliate su legittimità e regolarità degli interventi⁽¹²⁹⁾, in relazione alle norme stabilite nei piani strategici della PAC. Gli organismi pagatori continuerebbero anche a stilare i conti annuali e a fornire le dichiarazioni di gestione, come descritto nella **figura 9**.

89. Il ruolo degli organismi di certificazione cambierebbe radicalmente. Nella relazione speciale sugli organismi di certificazione⁽¹³⁰⁾, la Corte ha accolto con favore l'introduzione di un giudizio formulato dall'organismo di certificazione sulla legittimità e regolarità. La proposta non imporrebbe direttamente agli organismi di certificazione di esprimersi sulla legittimità e regolarità⁽¹³¹⁾. I loro giudizi, invece, dovrebbero riguardare gli elementi elencati all'articolo 35 del regolamento orizzontale, che nella pratica corrisponderebbero alla legittimità e regolarità nel nuovo modello (cfr. paragrafi 82 e 83). Il ruolo degli organismi di certificazione, stabilito all'articolo 11, paragrafo 1, lettere b) e c), del regolamento orizzontale, che introduce la comunicazione sull'attendibilità dei dati relativi all'efficacia dell'attuazione, sarebbe compatibile con l'articolo 63, paragrafo 7, del nuovo regolamento finanziario⁽¹³²⁾. Le norme dettagliate relative al ruolo degli organismi di certificazione, compresi i principi e i metodi di audit da usare per formulare i giudizi, verrebbero stabiliti in atti di esecuzione⁽¹³³⁾.

90. Gli organismi di certificazione dovrebbero formulare giudizi, fra l'altro, sul funzionamento dei sistemi di governance posti in essere dagli Stati membri⁽¹³⁴⁾. I sistemi di governance di cui alla definizione di ammissibilità proposta corrispondono⁽¹³⁵⁾ agli organismi di governance (ossia organismi pagatori e organismi di coordinamento, autorità competente e organismi di certificazione) e ai «requisiti di base dell'Unione».

91. I «requisiti di base dell'Unione» sarebbero costituiti dalle norme fissate nel regolamento sui piani strategici della PAC e nel regolamento orizzontale⁽¹³⁶⁾. Questi regolamenti impongono agli Stati membri di includere definizioni e criteri specifici di ammissibilità nei rispettivi piani strategici della PAC. Ciò significa che alcuni criteri di ammissibilità contemplati dai piani strategici della PAC discenderebbero dai «requisiti di base dell'Unione» (cfr. **figura 10**). Secondo l'interpretazione della Corte, i piani strategici della PAC comprenderebbero quindi sia norme che discendono dai regolamenti sia altri criteri nazionali di ammissibilità.

⁽¹²⁹⁾ Articolo 57, paragrafo 1, lettera a), del regolamento orizzontale.

⁽¹³⁰⁾ Relazione speciale n. 7/2017, intitolata «Il nuovo ruolo degli organismi di certificazione in materia di spesa PAC: un passo avanti verso un modello di audit unico, ma restano da affrontare debolezze significative».

⁽¹³¹⁾ L'articolo 11 del regolamento orizzontale circoscrive la rendicontazione sulla legittimità e regolarità alla spesa finanziata ai sensi del regolamento (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati.

⁽¹³²⁾ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193, del 30.7.2018, pag. 1). Ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 7, è richiesto il «parere» di un organismo di audit indipendente che accerti se i conti forniscono un quadro fedele, se le spese per le quali è stato chiesto il rimborso alla Commissione sono legittime e regolari e se i sistemi di controllo istituiti funzionano correttamente.

⁽¹³³⁾ Articolo 11, paragrafo 3, del regolamento orizzontale.

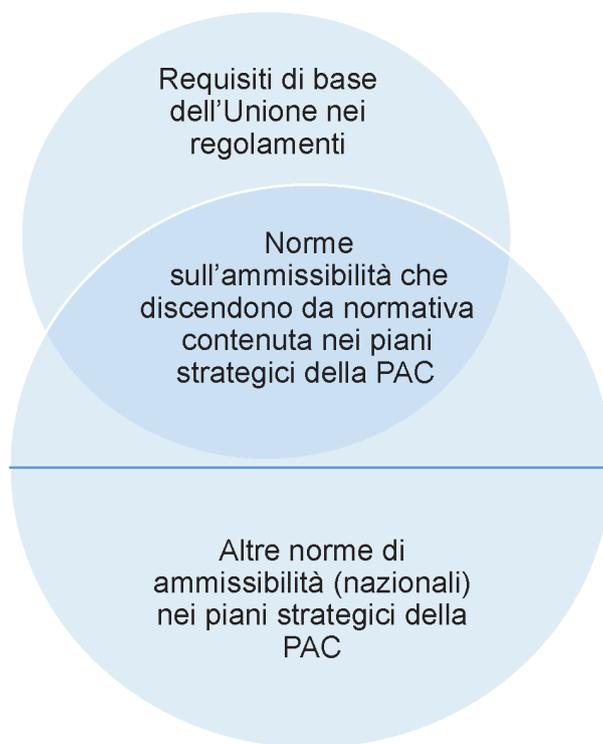
⁽¹³⁴⁾ Articolo 11, paragrafo 1, del regolamento orizzontale. Gli organismi di certificazione stessi farebbero parte di questi sistemi di governance. In occasione degli incontri, la Commissione ha spiegato che agli organismi di certificazione non si richiede di verificare sé stessi, ma ciò non trova riscontro nella proposta.

⁽¹³⁵⁾ Articolo 2 del regolamento orizzontale.

⁽¹³⁶⁾ Articolo 2, lettera c), del regolamento orizzontale.

Figura 10

La sovrapposizione tra requisiti di base dell'Unione e norme stabilite nei piani strategici della PAC



Fonte: Corte dei conti europea.

92. L'attività svolta dagli organismi di certificazione a sostegno dei loro giudizi⁽¹³⁷⁾ sull'adeguato funzionamento dei sistemi di governance includerebbe la verifica dei controlli eseguiti dagli organismi pagatori. Da un lato, gli organismi pagatori sarebbero tenuti a controllare la conformità con i requisiti di base dell'Unione e le norme di ammissibilità previste dai piani strategici della PAC, mentre dall'altro la proposta non precisa se le verifiche degli organismi di certificazione riguardino queste ultime. Nel regolamento andrebbe chiarito se, secondo le attese del legislatore, gli organismi di certificazione debbano verificare che i sistemi di governance degli Stati membri rispettino i requisiti di base dell'Unione recepiti nei piani strategici della PAC.

93. Se l'attività degli organismi di certificazione non dovesse riguardare la verifica della legittimità e regolarità, comprendente la conformità alle norme dell'Unione e alle condizioni stabilite nei piani strategici della PAC, questa competerebbe unicamente agli organismi pagatori. A giudizio della Corte, questo non sarebbe un sistema di garanzia sufficientemente robusto da assicurare il rispetto di dette norme e condizioni.

94. La verifica, da parte della Commissione, dell'efficacia dell'attuazione sarebbe un nuovo elemento (cfr. paragrafo 76) e l'oggetto della relativa procedura di conformità⁽¹³⁸⁾ si limiterebbe ai criteri di ammissibilità dell'UE. Ciò significherebbe che una debolezza nel controllo effettuato dall'organismo pagatore sul rispetto delle norme di ammissibilità stabilite nei piani strategici della PAC non potrebbe dare luogo a rettifiche finanziarie. Se le norme sono meno dettagliate, diminuisce la probabilità di errore e la Commissione si attende pertanto di condurre meno procedure di conformità sulla base dei rischi, il che comporterebbe quindi minori rettifiche finanziarie. La proposta della Commissione prevede una riduzione significativa delle entrate con destinazione specifica derivanti dalle procedure di liquidazione e dalle irregolarità in ragione dell'introduzione del nuovo modello di attuazione⁽¹³⁹⁾ (cfr. **figura 11**).

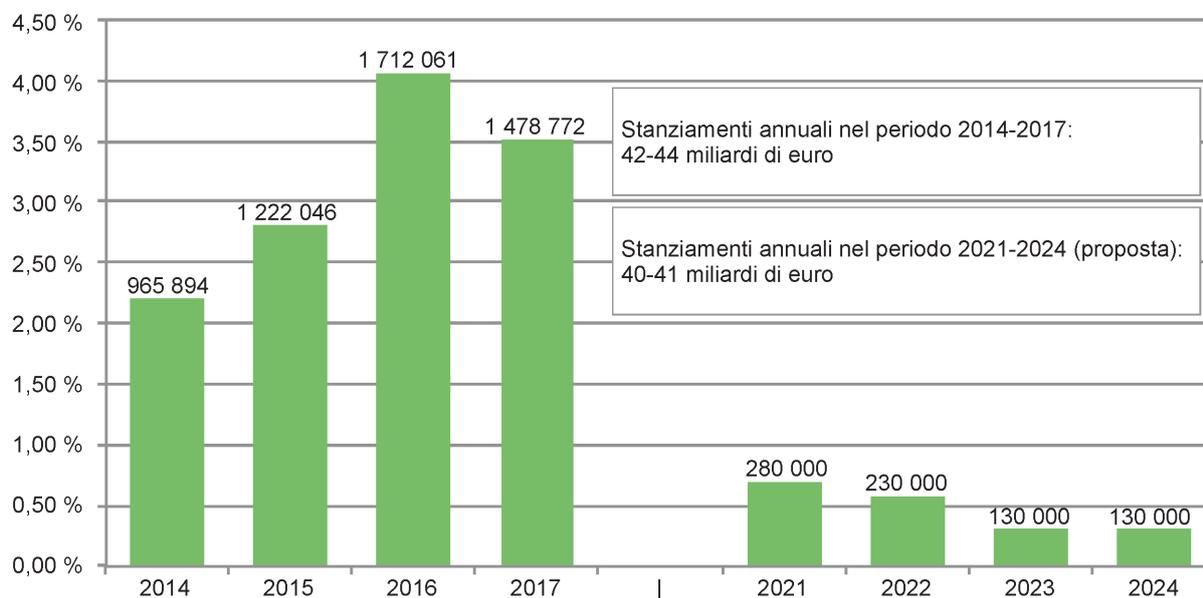
⁽¹³⁷⁾ Stilati in base ai principi di audit riconosciuti a livello internazionale, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento orizzontale.

⁽¹³⁸⁾ Articolo 53, paragrafo 1, del regolamento orizzontale.

⁽¹³⁹⁾ Incidenza finanziaria prevista della proposta.

Figura 11

Entrate con destinazione specifica (FEAGA) derivanti dalle procedure di liquidazione e da irregolarità (in migliaia di euro e in percentuale degli stanziamenti FEAGA)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei bilanci generali dell'UE 2016-2019 e della scheda finanziaria legislativa a corredo della proposta di regolamento sui piani strategici della PAC.

Approccio di attestazione della Corte dei conti europea

95. Infine, in forza del trattato, la Corte è tenuta, in quanto auditor esterno dell'UE, a fornire una dichiarazione di affidabilità concernente la legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti⁽¹⁴⁰⁾. La Commissione ritiene⁽¹⁴¹⁾ che, sulla base della nuova definizione di ammissibilità dell'UE, le operazioni sottostanti non consistano più nei pagamenti ai beneficiari finali, bensì nei pagamenti effettuati agli Stati membri. Dal momento che alcuni «requisiti di base dell'Unione»⁽¹⁴²⁾ si applicano ai singoli beneficiari⁽¹⁴³⁾, esse possono essere verificate solo a quel livello.

96. I problemi e le incertezze che la Corte ha individuato riguardo alla definizione proposta per la spesa ammissibile (cfr. paragrafi 83-86) e il regime di garanzia non offrirebbero una base per un approccio di attestazione⁽¹⁴⁴⁾ ai fini della dichiarazione di affidabilità, quale quello attualmente preso in considerazione dalla Corte. In particolare, visto il ruolo poco chiaro degli organismi di certificazione (cfr. paragrafi 89-93), potrebbe risultare impossibile fare maggiore affidamento sulle informazioni fornite dai soggetti controllati in relazione alla legittimità e regolarità. Sulla base della definizione proposta per l'ammissibilità dell'UE, i pagamenti PAC agli Stati membri sarebbero giustificati da realizzazioni conseguite. Un futuro

⁽¹⁴⁰⁾ Articolo 287, paragrafo 1, del TFUE.

⁽¹⁴¹⁾ Considerando 25 del regolamento orizzontale.

⁽¹⁴²⁾ Definiti all'articolo 2 del regolamento orizzontale come le norme sancite nel regolamento sui piani strategici della PAC e nel regolamento orizzontale.

⁽¹⁴³⁾ Ad esempio, con riferimento al regolamento sui piani strategici della PAC, la riduzione dei pagamenti di cui all'articolo 15, la soglia minima di superficie di cui all'articolo 16, paragrafo 2, e i concetti di «agricoltore vero e proprio» di cui all'articolo 4, lettera d), nonché di terreni a disposizione dell'agricoltore di cui all'articolo 4, lettera c), punto i).

⁽¹⁴⁴⁾ La Corte dei conti europea sta considerando di passare a un approccio di attestazione per la propria dichiarazione di affidabilità, facendo maggior affidamento sulle informazioni fornite dai soggetti controllati in relazione alla legittimità e regolarità. Secondo il principio ISSAI 4000, negli approcci di attestazione il soggetto responsabile (nella fattispecie: la Commissione) misura o valuta la materia (nella fattispecie: la spesa PAC) a fronte dei criteri applicabili (nella fattispecie: le norme sancite nella normativa UE e le parti dei piani strategici della PAC richiesti dalle norme UE) e presenta le informazioni sulla materia (nella fattispecie: la misura in cui i pagamenti sono stati effettuati in violazione delle norme), in merito alle quali l'auditor raccoglie elementi probatori di audit sufficienti e appropriati per costituire una ragionevole base per formulare una conclusione.

approccio di attestazione potrebbe tener conto del nuovo regime attraverso, ad esempio, un'attestazione delle realizzazioni conseguite. Ciò però implicherebbe l'obbligo per la Commissione di fornire garanzie che le realizzazioni siano state davvero conseguite e per la Corte di valutare l'attendibilità di tali garanzie. Se gli organismi pagatori sono gli unici organismi che verificano la conformità alle norme stabilite nei piani strategici della PAC, su cui si basa il conseguimento di almeno una parte delle realizzazioni (cfr. paragrafo 85), è improbabile che tali garanzie siano sufficienti per un approccio di attestazione.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea a Lussemburgo, nella riunione del 25 ottobre 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I

OSSERVAZIONI SPECIFICHE SUGLI INDICATORI PROPOSTI

Nel presente allegato figurano osservazioni specifiche sugli indicatori previsti dalla proposta della Commissione. Le osservazioni di carattere generale sono formulate al paragrafo 71. La prima tabella riguarda gli indicatori di realizzazione («indicatori di output»), che nella proposta sono collegati ai rispettivi interventi. La seconda tabella riporta gli indicatori di risultato e di impatto, che nella proposta sono collegati ai rispettivi obiettivi.

Indicatori di realizzazione («indicatori di output»)

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems</i> — AKIS) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|--|--|---|---|
| Articolo 13 del regolamento sui piani strategici della PAC | Partenariato europeo per l'innovazione per favorire le conoscenze e l'innovazione in campo agricolo (PEI) | O.1 Numero di gruppi operativi PEI O.2 Numero di consulenti che hanno costituito gruppi operativi PEI o che vi partecipano | <p>La proposta articola gli indicatori di realizzazione nell'allegato I del regolamento sui piani strategici della PAC: la prima parte riguarda gli AKIS e la seconda parte le varie «tipologie di intervento».</p> <p>È possibile che gli AKIS siano sostenuti da più interventi PAC. Gli indicatori O.1 e O.2 riguardano gli interventi «cooperazione» e «scambio di conoscenze e informazioni». Il quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione risulterebbe più chiaro se questi indicatori venissero spostati agli interventi pertinenti.</p> <p>L'indicatore O.2 sembra misurare due azioni diverse, ossia i consulenti «che hanno costituito» gruppi operativi PEI e quelli «che vi partecipano» (articolo 64, lettera g) e articolo 71). Per evitare una doppia contabilizzazione, la Corte suggerisce di sopprimere il riferimento ai consulenti «che hanno costituito» i gruppi o di scindere l'indicatore in due.</p> |

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems — AKIS</i>) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|--|---|--|---|
| | Sostegno della PAC | O.3 Numero di beneficiari del sostegno della PAC | <p>Il «sostegno della PAC» non è una tipologia di intervento e la pertinenza dell'indicatore proposto non è chiara. Se la Commissione intende monitorare il numero totale di beneficiari, sarebbe più utile farlo per ciascuna tipologia di intervento.</p> <p>Sebbene la proposta non fornisca una definizione di «tipologia di intervento», un «intervento» andrebbe basato su un tipo di intervento previsto dal regolamento sui piani strategici della PAC (articolo 3). Il titolo III del regolamento sui piani strategici della PAC stabilisce i tipi di intervento della PAC, più specificamente all'articolo 14 (interventi sotto forma di pagamenti diretti), agli articoli 39, 43, 49, 52, 55, 57 e 60 (interventi settoriali) e all'articolo 64 (interventi per lo sviluppo rurale). Per uniformare la terminologia, la Corte suggerisce di cambiare l'intestazione in «Tipo di intervento».</p> |
| Articolo 14, paragrafo 2, del regolamento sui piani strategici della PAC | Sostegno diretto disaccoppiato | <p>O.4 Numero di ettari per il sostegno diretto disaccoppiato</p> <p>O.5 Numero di beneficiari del sostegno diretto disaccoppiato</p> <p>O.6 Numero di ettari oggetto di sostegno rafforzato al reddito per giovani agricoltori</p> <p>O.7 Numero di beneficiari oggetto di sostegno rafforzato al reddito per giovani agricoltori</p> | <p>All'articolo 14 sono definiti quattro tipi di interventi sotto forma di pagamenti diretti disaccoppiati.</p> <p>Gli indicatori O.4 e O.5 riguardano tutti i quattro tipi (articolo 14, paragrafo 2, lettere da a) a d)] mentre gli indicatori O.6 e O.7 sono incentrati sui giovani agricoltori (articolo 14, paragrafo 2, lettera c)]. La proposta non comprende un monitoraggio distinto per gli altri tipi di pagamenti diretti disaccoppiati, ad esempio i nuovi regimi ecologici (articolo 14, paragrafo 2, lettera d)].</p> <p>Risulterebbe più utile un monitoraggio distinto dei diversi tipi di pagamenti diretti disaccoppiati. Con due indicatori, simili agli indicatori O.6 e O.7, per ciascuno dei quattro tipi di intervento stabiliti all'articolo 14, paragrafo 2, gli indicatori O.4 e O.5 risulterebbero superflui.</p> |
| Articolo 64, lettera f), del regolamento sui piani strategici della PAC | Strumenti di gestione del rischio | O.8 Numero di agricoltori interessati da strumenti di gestione del rischio finanziati | <p>Data la gamma di strumenti di gestione del rischio a disposizione, sarebbe utile monitorare l'indicatore O.8 per tipo di strumento. La denominazione dell'indicatore (in inglese) risulterebbe più chiara se la terminologia fosse uniformata a quella del testo giuridico (articolo 70), ricorrendo all'espressione «<i>risk management tools</i>» anziché all'espressione «<i>risk management instruments</i>» [N.d.T.: l'osservazione non riguarda il testo italiano, che in entrambi i casi riporta la locuzione «strumenti di gestione del rischio»].</p> |

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems</i> — AKIS) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|---|--|---|---|
| Articolo 14, paragrafo 3, del regolamento sui piani strategici della PAC | Sostegno accoppiato | O.9 Numero di ettari che beneficiano del sostegno accoppiato O.10 Numero di capi che beneficiano del sostegno accoppiato | Per armonizzare la terminologia e assicurare la coerenza delle unità di misura, per l'indicatore O.10 la Corte suggerisce di sostituire «capi» con «capi di bestiame». Si potrebbe utilizzare un indicatore di realizzazione distinto per monitorare il numero di beneficiari destinatari del sostegno accoppiato, che sarebbe più utile dell'indicatore O.3 precedentemente proposto. |
| Articolo 64, lettere b) e c), e articoli 66 e 67 del regolamento sui piani strategici della PAC | Pagamenti per i vincoli naturali e altri vincoli specifici regionali | O.11 Numero di ettari che ricevono integrazioni in quanto zone soggette a vincoli naturali (3 categorie) O.12 Numero di ettari che beneficiano di sostegno nell'ambito di Natura 2000 o della direttiva quadro in materia di acque | <p>Questi indicatori riguardano due tipi di intervento: «i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici» (articolo 64, lettera b)) e «gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori» (articolo 64, lettera c)). La struttura risulterebbe più chiara se fossero elencati uno a uno i tipi di intervento e se venisse utilizzata la stessa formulazione riportata nel testo giuridico proposto. L'armonizzazione della terminologia accrescerebbe la leggibilità della normativa; ad esempio, per il tipo di intervento si fa riferimento a «vincoli specifici regionali», mentre l'articolo 64, lettere b) e c), rimanda a vincoli/svantaggi «territoriali specifici».</p> <p>Per l'indicatore O.11, la Corte suggerisce di sostituire «integrazioni in quanto zone soggette a vincoli naturali» con «sostegno in quanto zone soggette a vincoli naturali». Nella proposta non viene menzionata alcuna «integrazione»; l'introduzione di questo concetto nell'indicatore può generare confusione. Non è chiaro se tramite l'indicatore si intenda misurare le tre categorie assieme oppure se queste vadano monitorate separatamente.</p> <p>Le azioni monitorate dall'indicatore O.12 concorrono a obiettivi distinti (articolo 6, paragrafo 1, lettere e) e f)). Per valutare i contributi a ciascun obiettivo sarebbe più utile dividere in due l'indicatore, in modo da monitorare separatamente il sostegno connesso a Natura 2000 e quello relativo alla direttiva quadro in materia di acque.</p> <p>Sarebbe inoltre sensato prevedere indicatori per monitorare il numero di beneficiari oltre che la superficie, come avviene per altri interventi.</p> |

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems — AKIS</i>) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|--|---|--|--|
| <p>Articolo 64, lettera a), e articolo 65 del regolamento sui piani strategici della PAC</p> | <p>Pagamenti per impegni in materia di gestione (clima e ambiente, risorse genetiche, benessere degli animali)</p> | <p>O.13 Numero di ettari (terreni agricoli) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> <p>O.14 Numero di ettari (terreni forestali) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> <p>O.15 Numero di ettari che beneficiano di sostegno all'agricoltura biologica</p> <p>O.16 Numero di capi di bestiame che beneficiano del sostegno al benessere e alla salute degli animali o al miglioramento delle misure di biosicurezza</p> <p>O.17 Numero di progetti a sostegno delle risorse genetiche</p> | <p>Gli indicatori O.13 e O.14 riguardano interventi che concorrono a obiettivi diversi. A giudizio della Corte, sarebbero più utili attività di monitoraggio distinte per quanto riguarda il clima, l'ambiente e la biodiversità.</p> <p>Non è chiaro il motivo per cui l'indicatore O.16 faccia riferimento alla salute degli animali e alla biosicurezza. La proposta (articolo 65) non fa specifico riferimento alla salute degli animali e alle misure di biosicurezza, benché gli Stati membri possano decidere di includere detti interventi nei rispettivi piani strategici della PAC. Non è chiaro, inoltre, se il numero di capi di bestiame sia da comunicare disaggregato per ciascun sottotipo di intervento (benessere, salute e biosicurezza), approcio che accrescerebbe l'utilità dell'indicatore.</p> |
| <p>Articolo 64, lettera d), e articolo 68 del regolamento sui piani strategici della PAC</p> | <p>Investimenti</p> | <p>O.18 Numero di investimenti produttivi sovvenzionati nelle aziende agricole</p> <p>O.19 Numero di infrastrutture locali sovvenzionate</p> <p>O.20 Numero di investimenti non produttivi sovvenzionati</p> <p>O.21 Numero di investimenti produttivi sovvenzionati al di fuori delle aziende agricole</p> | <p>Perché la reportistica degli indicatori O.18, O.19 e O.20 sia coerente, occorre fornire una definizione per «investimento» e «infrastruttura locale», in quanto non è presente nella proposta. Ad esempio, si potrebbe utilizzare la definizione di «operazione» di cui all'articolo 3.</p> <p>Data la molteplicità degli investimenti che possono essere sovvenzionati a titolo di questo intervento, tali indicatori forniscono scarse informazioni su quanto prodotto o conseguito (vi è cioè uno scarso orientamento ai risultati).</p> <p>Inoltre, per finanziare gli investimenti possono essere usati sia le sovvenzioni che gli strumenti finanziari. Se la Commissione intende avere indicatori di realizzazione distinti per le varie modalità di finanziamento, la Corte suggerisce di specificare indicatori distinti nel regolamento stesso sui piani strategici della PAC.</p> |

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems</i> — AKIS) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|---|--|---|---|
| Articolo 64, lettera e), e articolo 69 del regolamento sui piani strategici della PAC | Sovvenzioni per l'insediamento | O.22 Numero di agricoltori che ricevono sovvenzioni per l'insediamento O.23 Numero di imprenditori rurali che ricevono sovvenzioni per l'insediamento | L'intervento «sovvenzioni per l'insediamento» riguarda l'insediamento di giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali (articolo 69). Per chiarezza, la Corte suggerisce di aggiungere l'aggettivo «giovani» all'indicatore O.22 e di allineare la terminologia dell'indicatore O.23 al testo giuridico proposto sostituendo «imprenditori rurali che ricevono sovvenzioni per l'insediamento» con «nuove imprese rurali che ricevono sovvenzioni per l'avvio». Per i giovani agricoltori, avrebbe senso includere anche il numero di ettari interessati dall'intervento. |
| Articolo 64, lettera g), e articolo 71 del regolamento sui piani strategici della PAC | Cooperazione | O.24 Numero di gruppi/organizzazioni di produttori che beneficiano di sostegno O.25 Numero di agricoltori che ricevono un sostegno per partecipare ai regimi di qualità dell'UE O.26 Numero di progetti per il ricambio generazionale (agricoltori giovani e non giovani) O.27 Numero di strategie di sviluppo locale (Leader) O.28 Numero di altri gruppi di cooperazione (escluso il PEI di cui al punto O.1) | Perché la struttura sia più chiara, gli indicatori di realizzazione potrebbero seguire l'ordine del testo giuridico (articolo 71): — PEI (indicatori O.1 e O.2) — Leader (O.27) — promozione dei regimi di qualità (indicatore O.25) — gruppi/organizzazioni di produttori (O.24) — altre forme di cooperazione (O.28) — successione nelle aziende agricole (O.26) Per il PEI, cfr. anche le osservazioni riguardanti gli indicatori O.1 e O.2. Per coerenza, l'indicatore O.25 dovrebbe essere riformulato per riflettere il fatto che la finalità dell'intervento è sostenere la promozione dei regimi di qualità anziché gli agricoltori che vi prendono parte. Dal momento che l'intervento sostiene la promozione dei regimi di qualità, il tasso di partecipazione a tali regimi sarebbe invece un indicatore di risultato. Andrebbe chiarito inoltre se con l'indicatore O.27 si intenda misurare tutte le strategie sovvenzionate oppure solo quelle selezionate ai fini dell'attuazione (alla luce dell'attuale approccio in due fasi per il sostegno alle strategie Leader). |

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems — AKIS</i>) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|---|---|---|--|
| Articolo 64, lettera h), e articolo 72 del regolamento sui piani strategici della PAC | Scambio di conoscenze e informazioni | O.29 Numero di agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza O.30 Numero di non agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza | Per accrescere l'utilità degli indicatori O.29 e O.30 andrebbero conteggiati solo i singoli beneficiari. |
| Articoli 11 e 12 e allegato III del regolamento sui piani strategici della PAC | Indicatori orizzontali | O.31 Numero di ettari che rientrano nelle pratiche ambientali (indicatore di sintesi sulla superficie fisica interessata da condizioni, regimi ecologici [N.d.T. nella versione inglese «ELS», ossia regimi di livello base], misure agro-climatico-ambientali, misure forestali, agricoltura biologica) O.32 Numero di ettari soggetti alla condizionalità (ripartiti per pratica BCAA) | <p>Per ottimizzare la struttura dell'allegato I e rafforzare la componente della performance rendendo gli indicatori pertinenti per la verifica annuale e il riesame pluriennale dell'efficacia dell'attuazione, la Corte suggerisce di non prevedere indicatori orizzontali.</p> <p>L'indicatore O.31 non reca informazioni aggiuntive, in quanto questi settori sono coperti da altri indicatori (che all'occorrenza possono essere sommati fra loro); questo indicatore potrebbe quindi essere eliminato. I regimi di livello base (in inglese <i>entry-level schemes</i>, ELS) non sono menzionati nel testo giuridico (se non nel considerando 31).</p> <p>Il monitoraggio della condizionalità nell'indicatore O.32 sembra riguardare unicamente le «buone condizioni agronomiche e ambientali» (BCAA); ciò andrebbe chiarito e, nel testo inglese, l'acronimo «GAEP» andrebbe sostituito con «GAEC». Gli Stati membri dovrebbero definire le norme BCAA nei rispettivi piani strategici della PAC (soggetti all'approvazione della Commissione). A giudizio della Corte, le superfici oggetto delle BCAA potrebbero essere previste come indicatori di risultato nell'ambito dei tre obiettivi ambientali/fin materia di cambiamenti climatici ai quali sono associate nell'allegato III.</p> |

| Riferimento giuridico | Sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (<i>Agricultural Knowledge and Innovation Systems</i> — AKIS) | Indicatore di realizzazione | Osservazioni della Corte |
|--|--|--|---|
| <p>Articoli 39, 44, paragrafo 1, e 49 del regolamento sui piani strategici della PAC</p> | <p>Programmi settoriali</p> | <p>O.33 Numero di organizzazioni di produttori che hanno creato un fondo/programma operativo</p> <p>O.34 Numero di azioni di informazione e promozione e monitoraggio del mercato</p> <p>O.35 Numero di azioni per il mantenimento/miglioramento dell'apicoltura</p> | <p>Per armonizzare la terminologia, la Corte suggerisce di cambiare la denominazione del tipo di intervento in «interventi settoriali».</p> <p>Non è chiaro perché le azioni di promozione e comunicazione siano monitorate a parte con l'indicatore O.34, dal momento che rappresentano solo uno dei 16 sottointerventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli (articolo 43, paragrafo 1, lettera n)]. Altri sottointerventi, come le azioni intese a mitigare i cambiamenti climatici nel settore dei prodotti ortofrutticoli (articolo 43, paragrafo 1, lettera l)], sembrano quanto meno altrettanto pertinenti. Inoltre, il monitoraggio del mercato non è menzionato tra i sottointerventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli (articolo 43, paragrafo 1), bensì in quello dell'apicoltura (articolo 49, lettera g)]. Non è chiaro se l'indicatore O.34 sia destinato a monitorare interventi in settori diversi.</p> <p>Parimenti, non è chiaro che cosa si intenda misurare esattamente con l'indicatore O.35, dato che il «mantenimento/miglioramento dell'apicoltura» non è menzionato nella proposta (articolo 49).</p> <p>La Corte suggerisce di sostituire gli indicatori O.34 e O.35 con il seguente: «Numero di (singoli) produttori coinvolti nei fondi/programmi operativi sovvenzionati» (all'occorrenza suddiviso nei sei settori). Se la Commissione intende mantenere separato il monitoraggio, ad esempio del settore dell'apicoltura tramite l'indicatore O.35 (data la maggiore attenzione a questo settore), la denominazione dell'indicatore dovrebbe essere allineata al testo giuridico proposto. Se utilizzato, il termine «azione» va definito (ricorrendo ad esempio alla definizione di «operazione» di cui all'articolo 3).</p> |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta di regolamento sui piani strategici della PAC formulata dalla Commissione (principalmente allegato I).

Indicatori di impatto e di risultato

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|---|--------------------------|-----------------------|---|
| <p>Obiettivo trasversale: Modernizzazione — Promuovere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione nel settore agricolo e nelle aree rurali e incoraggiarne la diffusione</p> | | | <p>L'articolo 96 del regolamento sui piani strategici della PAC dispone che gli Stati membri individuino le esigenze per i nove obiettivi specifici della PAC, di cui all'articolo 6 del medesimo regolamento. L'obiettivo trasversale non ricade fra questi, ma è indicato separatamente all'articolo 5. Il quadro di riferimento diventa così inutilmente più complesso.</p> <p>Il fatto di riportare a parte l'obiettivo trasversale pone gli indicatori ad esso connessi al di fuori dell'ambito di applicazione della verifica annuale e del riesame pluriennale dell'efficacia dell'attuazione.</p> <p>L'obiettivo si sovrappone in parte all'obiettivo specifico «migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione» (articolo 6, paragrafo 1, lettera b)). Per semplificare la struttura del quadro di riferimento, la Corte suggerisce di integrare l'obiettivo trasversale negli obiettivi specifici.</p> |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|--|--|---|--|
| <p>R.1 Migliorare le prestazioni mediante la conoscenza e l'innovazione: <i>Percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze, formazione, scambio di conoscenze o partecipazione a gruppi operativi, al fine di migliorare le prestazioni a livello economico, ambientale, climatico e di efficienza delle risorse</i></p> <p>R.2 Collegare i sistemi per la consulenza e le conoscenze: <i>numero di consulenti integrati negli AKIS (in rapporto al numero totale di agricoltori)</i></p> <p>R.3 Digitalizzare l'agricoltura: <i>percentuale di agricoltori che beneficiano del sostegno alla tecnologia dell'agricoltura di precisione tramite la PAC</i></p> | <p>Per come sono formulati ora, gli indicatori R.1 e R.3 non misurano risultati.</p> <p>Per misurare i risultati (cambiamenti immediati) del sostegno per consulenze, formazione, scambio di conoscenze o partecipazione a gruppi operativi, potrebbe essere più utile, ad esempio, un indicatore che rilevi quanti agricoltori hanno intrapreso azioni sulla scorta delle consulenze e della formazione ricevute. Se l'obiettivo trasversale viene integrato negli obiettivi specifici come già suggerito, l'indicatore R.1 riformulato rientrerebbe quale indicatore di risultato nel nuovo/riformulato obiettivo specifico. Altrimenti, il numero di agricoltori che ricevono sostegno potrebbe essere impiegato come indicatore di realizzazione nell'intervento «scambio di conoscenze e informazioni». Tuttavia, sembra esserci una sovrapposizione tra gli indicatori R.1 e R.24, che va risolta.</p> <p>L'indicatore R.3 sarebbe un utile indicatore di realizzazione per l'intervento «investimenti».</p> <p>Se uno Stato membro riconosce una carenza di consulenti nella valutazione dei bisogni e introduce nel proprio piano strategico della PAC interventi mirati ad accrescere il numero di consulenti in termini relativi, il rapporto fra numero di agricoltori e consulenti misurato con l'indicatore R.2 può costituire un indicatore di risultato pertinente. Se l'obiettivo trasversale viene integrato negli obiettivi specifici come già suggerito, l'indicatore R.2 rientrerebbe nel nuovo/riformulato obiettivo specifico.</p> | <p>I.1 Condividere le conoscenze e l'innovazione: <i>Quota del bilancio della PAC destinata alla condivisione delle conoscenze e dell'innovazione</i></p> | <p>L'indicatore I.1 non è un indicatore di impatto. Dal momento che misura le risorse finanziarie, l'indicatore I.1 potrebbe essere considerato un indicatore di input (cfr. figura 6).</p> <p>Se la Commissione ritiene pertinente tale indicatore a fini di monitoraggio nella sua formulazione attuale, sarebbe utile chiarire se si riferisca alla quota del bilancio della PAC assegnata o a quella spesa in un determinato momento.</p> |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|---|--|--|---|
| <p>Obiettivo specifico 1: Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per migliorare la sicurezza alimentare</p> <p>R.4 Collegare il sostegno al reddito a norme e buone pratiche: <i>quota della SAU interessata dal sostegno al reddito e soggetta alla condizionalità</i></p> <p>R.5 Gestione del rischio: <i>percentuale di agricoltori che dispongono di strumenti di gestione del rischio della PAC</i></p> <p>R.6 Ridistribuzione alle aziende agricole di piccole dimensioni: <i>percentuale del sostegno supplementare per ettaro alle aziende ammissibili di dimensioni inferiori alla media (rispetto alla media)</i></p> <p>R.7 Migliorare il sostegno alle aziende in zone con necessità specifiche: <i>percentuale del sostegno supplementare per ettaro in zone che presentano maggiori necessità (rispetto alla media)</i></p> | <p>L'indicatore R.4 non è collegato all'obiettivo di migliorare la sicurezza alimentare. Inoltre, nella sua formulazione attuale, non misura i risultati. Come raccomandanda la Corte nella relazione speciale sulla condizionalità, sarebbe utile un indicatore di risultato che misuri la percentuale di aziende agricole, tra quelle sottoposte a controlli in loco, che soddisfano i requisiti di condizionalità. Tale indicatore di risultato rientrerebbe perfettamente nell'obiettivo specifico relativo alle esigenze della società (articolo 6, paragrafo 1, lettera i)].</p> <p>Data la gamma di strumenti di gestione del rischio a disposizione, sarebbe utile monitorare l'indicatore R.5 per tipo di strumento.</p> <p>Se l'indicatore R.7 intende misurare il risultato degli interventi attuati ai sensi degli articoli 66 e 67 del regolamento sui piani strategici della PAC, sarebbe opportuno per chiarezza armonizzare la terminologia (ad esempio, vincoli territoriali specifici).</p> | <p>I.2 Ridurre il divario di reddito: <i>andamento del reddito agricolo rispetto all'economia nel suo complesso</i></p> <p>I.3 Ridurre le fluttuazioni del reddito agricolo: <i>andamento del reddito agricolo</i></p> <p>I.4 Sostenere un reddito agricolo sufficiente: <i>andamento dei livelli del reddito agricolo per settore (rispetto alla media nel settore agricolo)</i></p> <p>I.5 Contribuire all'equilibrio territoriale: <i>andamento del reddito agricolo nelle zone soggette a vincoli naturali (rispetto alla media)</i></p> | <p>Per gli indicatori I.2, I.3, I.4 e I.5, in inglese le espressioni «<i>farm income</i>» e «<i>agricultural income</i>» sembrano utilizzate in modo intercambiabile. A giudizio della Corte, per la misurazione è più appropriata la dicitura «<i>farm income</i>» (cfr. paragrafi 27, 28 e 30) [N.d.T.: l'osservazione non riguarda la versione italiana che riporta «reddito agricolo» in entrambi i casi].</p> <p>La Corte osserva che non vi sono indicatori di impatto per l'obiettivo principale (la sicurezza alimentare), al quale si prevede di destinare la parte più cospicua della dotazione finanziaria per la PAC (nella normativa per il periodo 2014-2020 è compreso ad esempio un indicatore I.05 che misura l'evoluzione dei prezzi al consumo per i prodotti alimentari, in relazione all'obiettivo generale di una produzione alimentare sostenibile).</p> <p>Un'opzione sarebbe di misurare la sicurezza alimentare stimando il livello di autosufficienza. A tal fine, si potrebbe misurare la produzione agricola dell'UE per i prodotti di base e gli alimenti primari in rapporto al fabbisogno stimato della popolazione in termini di regime e preferenze alimentari per una vita sana e attiva (cfr. paragrafo 33).</p> <p>Inoltre, la misurazione dell'incidenza del sostegno della PAC sul reddito agricolo totale costituirebbe un indicatore pertinente dell'impatto di detta politica.</p> |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|--|--|--|--------------------------|
| <p>Obiettivo specifico 2: migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione</p> <p>R.8 Azioni a favore delle imprese in settori in difficoltà: <i>percentuale di agricoltori che beneficiano del sostegno accoppiato per migliorare la competitività, la sostenibilità o la qualità</i></p> <p>R.9 Ammodernamento delle aziende agricole: <i>percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno agli investimenti per ristrutturare e ammodernare le aziende oltre che per migliorare l'efficienza delle risorse</i></p> | <p>Non vi è alcun nesso tra l'indicatore R.8 e l'obiettivo, dal momento che è generalmente riconosciuto che i pagamenti accoppiati possono creare distorsioni nel mercato.</p> <p>L'indicatore R.9 non misura i risultati (cambiamenti immediati), ma stabilisce il rapporto tra il numero di beneficiari di determinati interventi rispetto al totale.</p> <p>Occorre sviluppare ulteriori indicatori di risultato per misurare i risultati che contribuiscono al conseguimento di questo obiettivo. Oltre al principale obiettivo di migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, sarebbe utile un indicatore che monitori la «maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione».</p> | <p>I.6 Aumentare la produttività delle imprese: <i>Produttività totale dei fattori</i></p> <p>I.7 Valorizzare gli scambi di prodotti agroalimentari: <i>importazioni e esportazioni di prodotti agroalimentari</i></p> | |
| <p>Obiettivo specifico 3: migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di valore</p> <p>R.10 Una migliore organizzazione della catena di approvvigionamento: <i>percentuale di agricoltori che partecipano a gruppi di produttori, organizzazioni di produttori, mercati locali, filiere di approvvigionamento corte e regimi di qualità sovvenzionati</i></p> <p>R.11 Concentrazione dell'offerta: <i>percentuale del valore della produzione commercializzata da organizzazioni di produttori con programmi operativi</i></p> | <p>L'indicatore R.10 non misura i risultati (cambiamenti immediati) della partecipazione in tali gruppi od organizzazioni.</p> <p>Per l'indicatore R.11 non è chiaro come venga calcolata la percentuale, cioè a che cosa debba essere rapportato il valore della produzione commercializzata.</p> | <p>I.8 Migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare: <i>valore aggiunto dei produttori primari nella filiera agroalimentare</i></p> | |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|---|--|--|---|
| <p>Obiettivo specifico 4: contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile</p> <p>R.12 Adattamento ai cambiamenti climatici: <i>percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici</i></p> <p>R.13 Ridurre le emissioni nel settore della produzione animale: <i>percentuale di capi di bestiame che beneficiano di un sostegno per ridurre le emissioni di gas serra e/o l'ammoniaca anche mediante la gestione degli effluenti</i></p> <p>R.14 Stoccaggio del carbonio nel suolo e biomassa: <i>percentuale dei terreni agricoli soggetti all'impegno di ridurre le emissioni, mantenere e/o migliorare lo stoccaggio del carbonio (prati permanenti, terreni agricoli in torbiera, foreste ecc.)</i></p> <p>R.15 Energia verde da biomasse agricole e forestali: <i>investimenti nella capacità di produzione di energia rinnovabile, compresa quella a partire da materie prime biologiche (MW)</i></p> <p>R.16 Potenziare l'efficienza energetica: <i>risparmio energetico in agricoltura</i></p> <p>R 17 Terreni oggetto di imboscamento: <i>superfici che beneficiano di sostegno per forestazione e imboscamento, inclusa l'agroforestazione</i></p> | <p>La Corte riconosce che i risultati relativi alle azioni di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento a essi sono difficili da misurare e che i cambiamenti immediati spesso non sono manifesti. Ciò nonostante, se si vogliono considerare gli indicatori R.12, R.13, R.14 e R.17 quali indicatori di risultato, occorrono prove scientifiche che avvalorino i risultati attesi delle misure adottate. Inoltre, per questi indicatori ogni ettaro ha un peso identico, a prescindere dalle differenze (molto spesso significative) del contributo degli impegni alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Questi indicatori potrebbero essere resi molto più informativi se gli ettari fossero distinti in base al contributo fornito per il conseguimento degli obiettivi, comprovato da elementi probatori. Ciò sarebbe possibile utilizzando, ad esempio, un sistema a punti, come i marcatori di Rio elaborati dall'OCSE, con il quale assegnare alle attività, dopo averle passate al vaglio, una quota (da 0 a 100 %) di capacità di contribuire a un obiettivo.</p> <p>Non è chiaro se l'indicatore R.15 intenda misurare il numero di investimenti o la capacità creata, dove quest'ultima sarebbe più pertinente del primo. Tuttavia, un indicatore di risultato più appropriato potrebbe essere l'energia rinnovabile prodotta dopo un certo periodo di tempo.</p> <p>Nell'indicatore R.16 andrebbe chiarito se l'intento sia misurare il risparmio energetico risultante dagli investimenti PAC e se si debba misurare il risparmio energetico su base annua.</p> | <p>I.9 Migliorare la resilienza delle imprese agricole: <i>indice</i></p> <p>I.10 Contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici: <i>riduzione delle emissioni di gas serra prodotte dall'agricoltura</i></p> <p>I.11 Migliorare il sequestro del carbonio: <i>aumentare il carbonio organico nel suolo</i></p> <p>I.12 Aumentare l'energia sostenibile in agricoltura: <i>produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali</i></p> | <p>Gli articoli 7, 96 e 97 del regolamento sui piani strategici della PAC collega gli interventi PAC alla normativa dell'UE in materia di clima ed energia. Pertanto, il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione della PAC deve dimostrare il contributo del settore ai target finali relativi a clima ed energia.</p> <p>Se con l'indicatore I.9 si intende misurare la resilienza ai cambiamenti climatici, la Corte suggerisce di precisarlo nella sua denominazione. Il termine «resilienza» è impiegato nell'obiettivo 1 in un altro senso (resilienza economica), il che potrebbe generare confusione. Occorre inoltre specificare meglio l'indice: da quanto risulta alla Corte, al momento la DG AGRI sta sviluppando, di concerto con la DG CLIMA, un indice per seguire l'adattamento ai cambiamenti climatici.</p> |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|---|---|---|--|
| Obiettivo specifico 5: favorire lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria | | | |
| R.18 Migliorare i suoli: <i>percentuali di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione aventi benefici per la gestione dei suoli</i> | La Corte riconosce che i risultati relativi agli obiettivi ambientali sono difficili da misurare e che i cambiamenti immediati spesso non sono manifesti. Ciò nonostante, se si vogliono considerare gli indicatori R.18 , R.19 , R.20 , R.21 e R.22 quali indicatori di risultato, occorrono prove scientifiche che avvalorino i risultati attesi delle misure adottate. Inoltre, per questi indicatori non è operata una distinzione tra i terreni, a prescindere dalle differenze (molto spesso significative) del valore ambientale degli impegni. Essi sarebbero più utili se vi fosse una differenziazione tra i vari impegni (cfr. osservazione precedente sull'indicatore R.12). | I.13 Ridurre l'erosione dei suoli: <i>percentuale di terreni agricoli che presentano un'erosione del suolo moderata e grave</i> | Gli indicatori di impatto sembrano pertinenti, ma vanno specificati meglio. I.14: nella versione inglese, « <i>reduction of</i> » sarebbe più preciso di « <i>reduce</i> ». [N.d.T.: l'osservazione non riguarda il testo italiano, che già riporta la locuzione «riduzione delle»]. |
| R.19 Migliorare la qualità dell'aria: <i>percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di ridurre le emissioni di ammoniaca</i> | | I.14 Migliorare la qualità dell'aria: <i>riduzione delle emissioni di ammoniaca prodotte dall'agricoltura</i> | |
| R.20 Tutelare la qualità dell'acqua: <i>percentuali di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione per la qualità dell'acqua</i> | | I.15 Migliorare la qualità dell'acqua: <i>bilancio lordo dei nutrienti nei terreni agricoli</i> | |
| R.21 Gestione sostenibile dei nutrienti: <i>percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di migliorare la gestione dei nutrienti</i> | | I.16 Ridurre la dispersione dei nutrienti: <i>nitrati nelle acque sotterranee — percentuale di stazioni di monitoraggio delle acque sotterranee dove si rilevano concentrazioni di N superiori a 50 mg/l, di cui alla direttiva sui nitrati</i> | |
| R.22 Uso sostenibile delle risorse idriche: <i>percentuale di terreni irrigui soggetti all'impegno di migliorare l'equilibrio idrico</i> | Analogamente, per l'indicatore R.23 occorrono prove scientifiche e/o studi che corroborino il rispettivo contributo ambientale degli investimenti. L'indicatore R.24 sarebbe più orientato ai risultati se misurasse le azioni intraprese sulla base delle consulenze e/o della formazione ricevute. | I.17 Ridurre la pressione sulle risorse idriche: <i>indice WEI+ (indice di sfruttamento idrico)</i> | |
| R.23 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico grazie agli investimenti: <i>percentuale di agricoltori che beneficiano di un sostegno agli investimenti a favore del clima e dell'ambiente</i> | Per evitare un doppio conteggio, negli indicatori R.23 e R.24 va specificato che gli agricoltori possono essere conteggiati un'unica volta nel corso del periodo del quadro finanziario pluriennale. | | |
| R.24 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico grazie alle conoscenze: <i>percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze/formazione connesse con l'efficienza dell'attuazione in campo ambientale/climatico</i> | | | |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|---|---|--|--------------------------|
| <p>Obiettivo specifico 6: contribuire alla tutela della biodiversità, rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio</p> <p>R.25 Finanziare la gestione sostenibile delle foreste: percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione per sostenere la protezione e la gestione delle foreste</p> <p>R.26 Proteggere gli ecosistemi forestali: percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno del paesaggio, della biodiversità e dei servizi ecosistemici</p> <p>R.27 Preservare gli habitat e le specie: percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno della conservazione o del ripristino della biodiversità</p> <p>R.28 Sostenere Natura 2000: zone dei siti di Natura 2000 soggette a impegni in materia di protezione, mantenimento e ripristino</p> <p>R.29 Preservare gli elementi caratteristici del paesaggio: percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione degli elementi caratteristici del paesaggio, incluse le siepi</p> | <p>Come già indicato per gli indicatori di risultato climatici e ambientali di cui sopra, gli indicatori R.25, R.26, R.27, R.28 e R.29 devono essere corroborati da studi o prove scientifiche che attestino il contributo delle misure a favore della biodiversità.</p> <p>Non è chiaro il motivo per cui si propone di misurare, per l'indicatore R.28, la superficie in termini assoluti anziché percentuali, come avviene per gli altri indicatori.</p> | <p>I.18 Incrementare l'avifauna nelle zone agricole: indice dell'avifauna presente nelle zone agricole</p> <p>I.19 Una migliore protezione della biodiversità: percentuale di specie e habitat di interesse comunitario connessi con l'agricoltura che presentano una tendenza stabile o in aumento</p> <p>I.20 Una migliore fornitura di servizi ecosistemici: percentuale della SAU interessata da elementi caratteristici del paesaggio</p> | |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|--|--|---|---|
| Obiettivo specifico 7: attrarre giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle zone rurali | | | |
| <p>R.30 Ricambio generazionale: numero di giovani agricoltori che hanno creato un'azienda agricola con il sostegno della PAC</p> | <p>Gli indicatori R.30 e I.21 riguardano il numero di giovani o nuovi agricoltori, non un tasso di ricambio generazionale tra i giovani/nuovi agricoltori e quelli più anziani, oppure tra i primi e il numero totale agricoltori. Se fossero misurati tassi di questo tipo, si otterrebbero indicatori della performance della politica in esame più utili.</p> <p>A giudizio della Corte, questi indicatori dovrebbero tenere conto solo dei giovani agricoltori che sono riusciti a superare la fase di insediamento (ad esempio, realizzando con successo il proprio piano aziendale).</p> | <p>I.21 Attrarre giovani agricoltori: andamento del numero di nuovi agricoltori</p> | <p>Cfr. osservazioni per l'indicatore di risultato R.30.</p> |
| Obiettivo specifico 8: promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, inclusa la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile | | | |
| <p>R.31 Crescita e posti di lavoro nelle zone rurali: nuovi posti di lavoro creati grazie ai progetti finanziati</p> <p>R.32 Sviluppo della bioeconomia rurale: numero di imprese della bioeconomia create grazie a finanziamenti</p> <p>R.33 Digitalizzare l'economia rurale: popolazione rurale interessata da una strategia «Piccoli comuni intelligenti» sovvenzionata</p> <p>R.34 Connettere l'Europa rurale: percentuale di popolazione rurale che beneficia di un migliore accesso ai servizi e alle infrastrutture grazie al sostegno della PAC</p> <p>R.35 Promuovere l'inclusione sociale: numero di persone appartenenti a minoranze e/o gruppi vulnerabili che beneficiano di progetti di inclusione sociale sovvenzionati</p> | <p>Per riflettere la realtà, l'indicatore R.31 dovrebbe misurare il numero di «posti di lavoro effettivi» (cioè non temporanei) creati al completamento del progetto. Occorre una definizione comune.</p> <p>L'indicatore R.33 misura la copertura delle strategie «Piccoli comuni intelligenti». Per usarlo come indicatore di risultato, questo concetto va definito nel regolamento. Ad eccezione dei considerando 16 e 45, la proposta non menziona attualmente alcuna strategia «Piccoli comuni intelligenti».</p> <p>Per accrescere l'utilità dell'indicatore R.35, andrebbe conteggiato solo il numero dei singoli individui (onde evitare un doppio conteggio qualora questi beneficino di più di un progetto di inclusione sociale).</p> | <p>I.22 Contribuire all'occupazione nelle zone rurali: andamento del tasso di occupazione nelle zone prevalentemente rurali</p> <p>I.23 Contribuire alla crescita nelle zone rurali: andamento del PIL pro capite nelle zone prevalentemente rurali</p> <p>I.24 Una PAC più equa: migliorare la distribuzione del sostegno erogato dalla PAC</p> <p>I.25 Promuovere l'inclusione rurale: andamento dell'indice di povertà nelle zone rurali</p> | <p>Non è chiaro che cosa si intenda misurare con l'indicatore I.24. Il legislatore potrebbe decidere se calcolare la variazione del coefficiente di Gini unicamente in relazione ai sussidi PAC.</p> |

| Indicatori di risultato | Osservazioni della Corte | Indicatori di impatto | Osservazioni della Corte |
|---|---|---|--|
| <p>Obiettivo specifico 9: migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali</p> <p>R.36 Limitare l'uso degli antibiotici: <i>percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a limitare l'utilizzo di antibiotici (prevenzione/riduzione)</i></p> <p>R.37 Uso sostenibile dei pesticidi: <i>percentuali di terreni agricoli interessati da azioni specifiche sovvenzionate finalizzate a un uso sostenibile dei pesticidi per ridurre i rischi e gli impatti degli stessi</i></p> <p>R.38 Migliorare il benessere degli animali: <i>percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a migliorare il benessere degli animali</i></p> | <p>Per considerare gli indicatori R.36, R.37 e R.38 quali indicatori di risultato, occorrono prove scientifiche che avvalorino i risultati attesi delle misure adottate.</p> <p>L'indicatore R.36 riguarda azioni aventi un impatto indiretto sul benessere degli animali. Non fa riferimento ai risultati degli interventi in termini di accresciuto benessere degli animali/riduzione effettiva dell'uso degli antibiotici.</p> <p>L'indicatore R.38 non misura i risultati effettivi. La percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni finalizzate a migliorare il benessere degli animali non rappresenta il cambiamento del livello di benessere degli animali. Non è chiaro se questo indicatore sia collegato all'indicatore di realizzazione O.16, cioè se quest'ultimo indicatore possa essere utilizzato come base di calcolo per l'indicatore R.38. Si rischia che con questo indicatore siano rilevati interventi per obiettivi diversi dal benessere degli animali (salute, biosicurezza), il che porterebbe a un'immagine fuorviante dell'estensione delle azioni a favore del benessere degli animali.</p> | <p>I.26 Limitare l'uso degli antibiotici in agricoltura: <i>vendite/utilizzo negli animali destinati alla produzione di alimenti</i></p> <p>I.27 Uso sostenibile dei pesticidi: <i>riduzione dei rischi e degli impatti dei pesticidi (direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi)</i></p> <p>I.28 Rispondere alla domanda di prodotti alimentari di qualità da parte dei consumatori: <i>valore della produzione oggetto di regimi di qualità UE (compresi i prodotti biologici)</i></p> | <p>Non esiste alcun indicatore d'impatto relativo al benessere degli animali.</p> <p>Non è chiaro se l'indicatore I.26 intenda comprendere le vendite o l'uso di antibiotici. Inoltre, il concetto di «alimenti» è molto ampio. L'indicatore sarebbe più utile se misurasse, ad esempio, l'evoluzione nel tempo della quota di alimenti prodotti senza antibiotici.</p> <p>Non è chiaro che cosa si intenda misurare con l'indicatore I.27. Se lo scopo è ridurre l'uso di pesticidi, l'indicatore andrebbe riformulato. Non sembra possibile misurare la riduzione dei rischi e degli impatti dei pesticidi.</p> <p>L'indicatore I.28 riguarda solo il valore della produzione senza che questo sia messo in relazione a nessun altro fattore. Ciò rende l'indicatore vulnerabile all'influenza di fattori esterni, come la variazione dei prezzi. Sarebbe un indicatore più utile se fosse misurato in percentuale della produzione totale.</p> |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta di regolamento sui piani strategici della PAC formulata dalla Commissione (principalmente allegato I).

ALLEGATO II

COLLEGARE TRA LORO GLI OBIETTIVI, GLI INTERVENTI E GLI INDICATORI

La Corte, intendendo presentare un quadro coerente (sulla base soltanto degli obiettivi, degli interventi e degli indicatori contenuti nella proposta della Commissione), valuta nel presente allegato a quale obiettivo o obiettivi contribuisca ciascun indicatore di realizzazione con il relativo intervento. Ha inoltre esaminato la mappatura della Commissione che collega gli indicatori di risultato e di impatto agli obiettivi specifici, per modificarla ove necessario. In questo allegato non è valutata la qualità degli indicatori; per le osservazioni sui singoli indicatori, si rimanda all'allegato I.

A giudizio della Corte, un quadro coerente dovrebbe mettere in relazione gli obiettivi specifici proposti, riportati nella prima colonna, agli indicatori di realizzazione (*output*) e agli interventi corrispondenti (cfr. paragrafo 80). Il testo in grassetto evidenzia alcune incoerenze e lacune (ossia indicatori mancanti), sulle quali occorre ancora lavorare.

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione (indicatori di <i>output</i>) | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|---|--|---|--|--|---|
| Obiettivo specifico 1: Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per migliorare la sicurezza alimentare | Pagamenti diretti disaccoppiati — sostegno di base e redistributivo complementare al reddito | Articolo 14, paragrafo 2, lettere a) e b) | O.4 Numero di ettari per il sostegno diretto disaccoppiato O.5 Numero di beneficiari del sostegno diretto disaccoppiato | R.5 Gestione del rischio: <i>percentuale di agricoltori che dispongono di strumenti di gestione del rischio della PAC</i> R.6 Ridistribuzione alle aziende agricole di piccole dimensioni: <i>percentuale del sostegno supplementare per ettaro alle aziende ammissibili di dimensioni inferiori alla media (rispetto alla media)</i> | I.2 Ridurre il divario di reddito: <i>andamento del reddito agricolo rispetto all'economia nel suo complesso</i> I.3 Ridurre le fluttuazioni del reddito agricolo: <i>andamento del reddito agricolo</i> I.4 Sostenere un reddito agricolo sufficiente: <i>andamento dei livelli del reddito agricolo per settore (rispetto alla media nel settore agricolo)</i> I.5 Contribuire all'equilibrio territoriale: <i>andamento del reddito agricolo nelle zone soggette a vincoli naturali (rispetto alla media)</i> |
| | Strumenti di gestione del rischio | Articolo 64, lettera f), e articolo 70 | O.8 Numero di agricoltori interessati da strumenti di gestione del rischio finanziati | R.7 Migliorare il sostegno alle aziende in zone con necessità specifiche: <i>percentuale del sostegno supplementare per ettaro in zone che presentano maggiori necessità (rispetto alla media)</i> | I.2.4 Una PAC più equa: <i>migliorare la distribuzione del sostegno erogato dalla PAC</i> |
| | Pagamenti per i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici | Articolo 64, lettera b), e articolo 66 | O.11 Numero di ettari che ricevono integrazioni in quanto zone soggette a vincoli naturali (3 categorie) | | |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione (indicatori di output) | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|--|--------------------------------------|--|---|---|--|
| <p>Obiettivo specifico 2: migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione</p> | Pagamenti diretti accoppiati | Articolo 14, paragrafo 3 | <p>O.9 Numero di ettari che beneficiano del sostegno accoppiato</p> <p>O.10 Numero di capi che beneficiano del sostegno accoppiato</p> | <p>R.8 Azioni a favore delle imprese in settori in difficoltà: percentuale di agricoltori che beneficiano del sostegno accoppiato per migliorare la competitività, la sostenibilità o la qualità</p> | <p>I.6 Aumentare la produttività delle imprese: <i>Produttività totale dei fattori</i></p> <p>I.7 Valorizzare gli scambi di prodotti agroalimentari: <i>importazioni e esportazioni di prodotti agroalimentari</i></p> |
| | Investimenti | Articolo 64, lettera d), e articolo 68 | <p>O.18 Numero di investimenti produttivi sovvenzionati nelle aziende agricole</p> <p>O.21 Numero di investimenti produttivi sovvenzionati al di fuori delle aziende agricole</p> | <p>R.3 Digitalizzare l'agricoltura: percentuale di agricoltori che beneficiano del sostegno alla tecnologia dell'agricoltura di precisione tramite la PAC</p> <p>R.9 Ammodernamento delle aziende agricole: percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno agli investimenti per ristrutturare e ammodernare le aziende oltre che per migliorare l'efficienza delle risorse</p> | |
| | Scambio di conoscenze e informazioni | Articolo 64, lettera h), e articolo 72 | <p>O.29 Numero di agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza</p> <p>O.30 Numero di non agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza</p> | <p>R.1 Migliorare le prestazioni mediante la conoscenza e l'innovazione: Percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze, formazione, scambio di conoscenze o partecipazione a gruppi operativi, al fine di migliorare le prestazioni a livello economico, ambientale, climatico e di efficienza delle risorse</p> <p>R.2 Collegare i sistemi per la consulenza e le conoscenze: numero di consulenti integrati negli AKIS (in rapporto al numero totale di agricoltori)</p> | |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione (indicatori di output) | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|--|---|---|---|---|--|
| <p>Obiettivo specifico 3: migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di valore</p> | <p>Interventi settoriali</p> <p>Cooperazione</p> | <p>Articolo 39</p> <p>Articolo 64, lettera g), e articolo 71</p> | <p>O.33 Numero di organizzazioni di produttori che hanno creato un fondo/programma operativo</p> <p>O.34 Numero di azioni di informazione e promozione e monitoraggio del mercato</p> <p>O.24 Numero di gruppi/organizzazioni di produttori che beneficiano di sostegno</p> | <p>R.10 Una migliore organizzazione della catena di approvvigionamento; percentuale di agricoltori che partecipano a gruppi di produttori, organizzazioni di produttori, mercati locali, filiere di approvvigionamento corte e regimi di qualità sovvenzionati</p> <p>R.11 Concentrazione dell'offerta: percentuale del valore della produzione commercializzata da organizzazioni di produttori con programmi operativi</p> | <p>I.8 Migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare; valore aggiunto dei produttori primari nella filiera agroalimentare</p> |
| <p>Obiettivo specifico 4: contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile</p> | <p>[requisiti obbligatori — BCAA]</p> <p>Pagamenti diretti disaccoppiati — regimi per il clima e l'ambiente</p> <p>Pagamenti per impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> | <p>Articoli 11 e 12</p> <p>Articolo 14, paragrafo 2, lettera d)</p> <p>Articolo 64, lettera a), e articolo 65</p> | <p>O.32 Numero di ettari soggetti alla condizionalità (ripartiti per BCAA 1-2-3)</p> <p>[non esistono indicatori di realizzazione]</p> <p>O.13 Numero di ettari (terreni agricoli) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> <p>O.14 Numero di ettari (terreni forestali) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> | <p>R.12 Adattamento ai cambiamenti climatici: percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici</p> <p>R.13 Ridurre le emissioni nel settore della produzione animale; percentuale di capi di bestiame che beneficiano di un sostegno per ridurre le emissioni di gas serra e/o l'ammoniaca anche mediante la gestione degli effluenti</p> <p>R.14 Stoccaggio del carbonio nel suolo e biomassa: percentuale dei terreni agricoli soggetti all'impegno di ridurre le emissioni, mantenere e/o migliorare lo stoccaggio del carbonio (prati permanenti, terreni agricoli in torbiera, foreste ecc.)</p> <p>R 17 Terreni oggetto di imboscamento: superfici che beneficiano di sostegno per forestazione e imboscamento, inclusa l'agroforestazione</p> | <p>I.9 Migliorare la resilienza delle imprese agricole: indice</p> <p>I.10 Contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici: riduzione delle emissioni di gas serra prodotte dall'agricoltura</p> <p>I.11 Migliorare il sequestro del carbonio: aumentare il carbonio organico nel suolo</p> <p>I.12 Aumentare l'energia sostenibile in agricoltura: produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali</p> |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione («indicatori di output») | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|-----------|--------------------------------------|--|---|---|-----------------------|
| | Investimenti | Articolo 64, lettera d), e articolo 68 | <p>O.18 Numero di investimenti prodotti/sovvenzionati nelle aziende agricole</p> <p>O.21 Numero di investimenti prodotti/sovvenzionati al di fuori delle aziende agricole</p> | <p>R.15 Energia verde da biomasse agricole e forestali: investimenti nella capacità di produzione di energia rinnovabile, compresa quella a partire da materie prime biologiche (MW)</p> <p>R.16 Potenziare l'efficienza energetica: risparmio energetico in agricoltura</p> <p>R.23 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico grazie agli investimenti: percentuale di agricoltori che beneficiano di un sostegno agli investimenti a favore del clima e dell'ambiente</p> | |
| | Scambio di conoscenze e informazioni | Articolo 64, lettera h), e articolo 72 | <p>O.29 Numero di agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza</p> <p>O.30 Numero di non agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza</p> | <p>R.1 Migliorare le prestazioni mediante la conoscenza e l'innovazione: Percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze, formazione, scambio di conoscenze o partecipazione a gruppi operativi, al fine di migliorare le prestazioni a livello economico, ambientale, climatico e di efficienza delle risorse</p> <p>R.24 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico grazie alle conoscenze: percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze/formazione connesse con l'efficienza dell'attuazione in campo ambientale/climatico</p> | |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione (indicatori di output) | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|---|--|--|--|--|--|
| <p>Obiettivo specifico 5: favorire lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria</p> | [requisiti obbligatori — BCAA] | Articoli 11 e 12 | O.32 Numero di ettari soggetti alla condizionalità (ripartiti per BCAA 4-8) | Suolo R.18 Migliorare i suoli: percentuali di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione aventi benefici per la gestione dei suoli | Suolo I.13 Ridurre l'erosione dei suoli: percentuale di terreni agricoli che presentano un'erosione del suolo moderata e grave |
| | Pagamenti diretti disaccoppiati — regimi per il clima e l'ambiente | Articolo 14, paragrafo 2, lettera d) | [non esistono indicatori di realizzazione] | Aria R.19 Migliorare la qualità dell'aria: percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di ridurre le emissioni di ammoniaca | Aria I.14 Migliorare la qualità dell'aria: riduzione delle emissioni di ammoniaca prodotte dall'agricoltura |
| | Pagamenti per impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione che vanno oltre i requisiti obbligatori | Articolo 64, lettera a), e articolo 65 | O.13 Numero di ettari (terreni agricoli) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori | Acqua R.20 Tutelare la qualità dell'acqua: percentuali di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione per la qualità dell'acqua | Acqua I.15 Migliorare la qualità dell'acqua: bilancio lordo dei nutrienti nei terreni agricoli |
| | | | O.14 Numero di ettari (terreni forestali) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori | R.21 Gestione sostenibile dei nutrienti: percentuale di terreni agricoli soggetti all'impegno di migliorare la gestione dei nutrienti | I.16 Ridurre la dispersione dei nutrienti: nitrati nelle acque sotterranee — percentuale di stazioni di monitoraggio delle acque sotterranee dove si rilevano concentrazioni di N superiori a 50 mg/l, di cui alla direttiva sui nitrati |
| | | | O.15 Numero di ettari che beneficiano di sostegno all'agricoltura biologica | R.22 Uso sostenibile delle risorse idriche: percentuale di terreni irrigui soggetti all'impegno di migliorare l'equilibrio idrico | I.17 Ridurre la pressione sulle risorse idriche: indice WEI+ (indice di sfruttamento idrico) |
| | Pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori | Articolo 64, lettera c), e articolo 67 | O.12 Numero di ettari che beneficiano di sostegno nell'ambito di Natura 2000 o della direttiva quadro in materia di acque | R.23 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico grazie agli investimenti: percentuale di agricoltori che beneficiano di un sostegno agli investimenti a favore del clima e dell'ambiente | |
| | Scambio di conoscenze e informazioni | Articolo 64, lettera h), e articolo 72 | O.29 Numero di agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza O.30 Numero di non agricoltori che hanno ricevuto formazione/consulenza | R.1 Migliorare le prestazioni mediante la conoscenza e l'innovazione: percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze, formazione, scambio di conoscenze o partecipazione a gruppi operativi, al fine di migliorare le prestazioni a livello economico, ambientale, climatico e di efficienza delle risorse | |
| | | | | R.24 Efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico grazie alle conoscenze: percentuale di agricoltori che ricevono un sostegno per consulenze/formazione connesse con l'efficacia dell'attuazione in campo ambientale/climatico | |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione (indicatori di output) | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|---|--|--|---|--|--|
| Obiettivo specifico 6: contribuire alla tutela della biodiversità, rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio | [requisiti obbligatori — BCAA] | Articoli 11 e 12 | O.32 Numero di ettari soggetti alla condizionalità (ripartiti per BCAA 9-10) | R.25 Finanziare la gestione sostenibile delle foreste: percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione per sostenere la protezione e la gestione delle foreste | I.18 Incrementare l'avifauna nelle zone agricole: indice dell'avifauna presente nelle zone agricole |
| | Interventi settoriali | Articolo 39 | O.35 Numero di azioni per il mantenimento/miglioramento dell'apicoltura | R.26 Proteggere gli ecosistemi forestali: percentuale di terreni forestali soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno del paesaggio, della biodiversità e dei servizi ecosistemici | I.19 Una migliore protezione della biodiversità: percentuale di specie e habitat di interesse comunitario commessi con l'agricoltura che presentano una tendenza stabile o in aumento |
| | Pagamenti per impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione che vanno oltre i requisiti obbligatori | Articolo 64, lettera a), e articolo 65 | O.13 Numero di ettari (terreni agricoli) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori | R.27 Preservare gli habitat e le specie: percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno della conservazione o del ripristino della biodiversità | I.20 Una migliore fornitura di servizi ecosistemici: percentuale della SAU interessata da elementi caratteristici del paesaggio |
| | Pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori | Articolo 64, lettera c), e articolo 67 | O.14 Numero di ettari (terreni forestali) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori | R.28 Sostenere Natura 2000: zone dei siti di Natura 2000 soggette a impegni in materia di protezione, mantenimento e ripristino | R.29 Preservare gli elementi caratteristici del paesaggio: percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione degli elementi caratteristici del paesaggio, incluse le siepi |
| Investimenti | | Articolo 64, lettera d), e articolo 68 | O.17 Numero di progetti a sostegno delle risorse genetiche | O.12 Numero di ettari che beneficiano di sostegno nell'ambito di Natura 2000 o della direttiva quadro in materia di acque | |
| | | | O.20 Numero di investimenti non produttivi sovvenzionati | | |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione («indicatori di output») | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto |
|--|---|---|---|--|--|
| Obiettivo specifico 7: attrarre giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle zone rurali | Pagamenti diretti disaccoppiati — sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori | Articolo 14, paragrafo 2, lettera d) | O.6 Numero di etari oggetto di sostegno rafforzato al reddito per giovani agricoltori O.7 Numero di beneficiari oggetto di sostegno rafforzato al reddito per giovani agricoltori | R.30 Ricambio generazionale: numero di giovani agricoltori che hanno creato un'azienda agricola con il sostegno della PAC | 1.21 Attrarre giovani agricoltori: andamento del numero di nuovi agricoltori |
| | Sovvenzioni per l'inseadimento | Articolo 64, lettera e), e articolo 69 | O.22 Numero di agricoltori che ricevono sovvenzioni per l'inseadimento | | |
| | Cooperazione | Articolo 64, lettera g), e articolo 71 | O.26 Numero di progetti per il ricambio generazionale (agricoltori giovani e non giovani) | | |
| Obiettivo specifico 8: promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, inclusa la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile | Investimenti | Articolo 64, lettera d), e articolo 68 | O.19 Numero di infrastrutture locali sovvenzionate | R.31 Crescita e posti di lavoro nelle zone rurali: nuovi posti di lavoro creati grazie ai progetti finanziati | I.22 Contribuire all'occupazione nelle zone rurali: andamento del tasso di occupazione nelle zone prevalentemente rurali |
| Sovvenzioni per l'inseadimento | Articolo 64, lettera e), e articolo 69 | O.23 Numero di imprenditori rurali che ricevono sovvenzioni per l'inseadimento | R.32 Sviluppo della bioeconomia rurale: numero di imprese della bioeconomia create grazie a finanziamenti | I.23 Contribuire alla crescita nelle zone rurali: andamento del PIL pro capite nelle zone prevalentemente rurali | |
| Cooperazione | Articolo 64, lettera g), e articolo 71 | O.1 Numero di gruppi operativi PEI O.2 Numero di consulenti che hanno costituito gruppi operativi PEI o che vi partecipano O.27 Numero di strategie di sviluppo locale (Leader) O.28 Numero di altri gruppi di cooperazione (escluso il PEI di cui al punto O.1) | R.33 Digitalizzare l'economia rurale: popolazione rurale interessata da una strategia «Piccoli comuni intelligenti» sovvenzionata R.34 Connettere l'Europa rurale: percentuale di popolazione rurale che beneficia di un migliore accesso ai servizi e alle infrastrutture grazie al sostegno della PAC R.35 Promuovere l'inclusione sociale: numero di persone appartenenti a minoranze e/o gruppi vulnerabili che beneficiano di progetti di inclusione sociale sovvenzionati | I.25 Promuovere l'inclusione rurale: andamento dell'indice di povertà nelle zone rurali I.1 Condividere le conoscenze e l'innovazione: Quota del bilancio della PAC destinata alla condivisione delle conoscenze e dell'innovazione | |

| Obiettivo | Intervento | Riferimento giuridico | Indicatori di realizzazione (indicatori di output) | Indicatori di risultato | Indicatori di impatto | |
|---|---|---|--|---|--|--|
| <p>Obiettivo specifico 9: migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali</p> | <p>Pagamenti per impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> | <p>Articolo 64, lettera a), e articolo 65</p> | <p>O.13 Numero di ettari (terreni agricoli) soggetti a impegni in campo climatico/ambientale che vanno oltre i requisiti obbligatori</p> <p>O.16 Numero di capi di bestiame che beneficiano del sostegno al benessere e alla salute degli animali o al miglioramento delle misure di biosicurezza</p> | <p>R.4 Collegare il sostegno al reddito a norme e buone pratiche; quota della SAU interessata dal sostegno al reddito e soggetta alla condizionalità</p> <p>R.36 Limitare l'uso degli antibiotici; percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a limitare l'utilizzo di antibiotici (prevenzione/riduzione)</p> <p>R.37 Uso sostenibile dei pesticidi; percentuali di terreni agricoli interessati da azioni specifiche sovvenzionate finalizzate a un uso sostenibile dei pesticidi per ridurre i rischi e gli impatti degli stessi</p> <p>R.38 Migliorare il benessere degli animali; percentuale di capi di bestiame oggetto di azioni di sostegno finalizzate a migliorare il benessere degli animali</p> | <p>I.26 Limitare l'uso degli antibiotici in agricoltura: vendite/utilizzo negli animali destinati alla produzione di alimenti</p> <p>I.27 Uso sostenibile dei pesticidi: riduzione dei rischi e degli impatti dei pesticidi (direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi)</p> <p>I.28 Rispondere alla domanda di prodotti alimentari di qualità da parte dei consumatori: valore della produzione oggetto di regimi di qualità UE (compresi i prodotti biologici)</p> | |
| | <p>Cooperazione</p> | <p>Articolo 64, lettera g), e articolo 71</p> | <p>O.25 Numero di agricoltori che ricevono un sostegno per partecipare ai regimi di qualità dell'UE</p> | <p>O.3 Numero di beneficiari del sostegno della PAC</p> <p>O.31 Numero di ettari che rientrano nelle pratiche ambientali (indicatore di sintesi sulla superficie fisica interessata da condizionalità, regimi ecologici, misure agro-climatico-ambientali, misure forestali, agricoltura biologica)</p> | | |
| | <p>[requisiti obbligatori — criteri di gestione obbligatori (CGO)]</p> | <p>Articoli 11 e 12</p> | | | | |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta di regolamento sui piani strategici della PAC formulata dalla Commissione, Obiettivi specifici (articolo 6), Interventi PAC e requisiti obbligatori (articoli 11-12, 14, 39, 64-72) e indicatori di realizzazione (output), di risultato e di impatto (allegato I del regolamento sui piani strategici della PAC).

ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT