



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 6 dicembre 2018
(OR. en)

15268/18

AGRI 626
AGRIFIN 144
FIN 980

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	5 dicembre 2018
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2018) 790 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati relativi alle prestazioni della politica agricola comune

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 790 final.

All.: COM(2018) 790 final



Bruxelles, 5.12.2018
COM(2018) 790 final

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

**sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati
relativi alle prestazioni della politica agricola comune**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati relativi alle prestazioni della politica agricola comune

1. INTRODUZIONE

La riforma del 2013 della politica agricola comune (PAC) ha istituito un quadro comune di monitoraggio e valutazione allo scopo di misurare le prestazioni ottenute con l'attuazione della PAC nel periodo 2014-2020, dimostrare i traguardi raggiunti e migliorare l'efficacia.¹ Per la prima volta il quadro copre sia il primo pilastro (pagamenti diretti² e misure di mercato³) sia il secondo pilastro (sviluppo rurale⁴), nonché le misure orizzontali⁵ (ad es., la condizionalità) della politica agricola comune.

La PAC 2014-2020 prevede che la Commissione presenti entro il 31 dicembre 2018 una prima relazione sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e sui primi risultati relativi alle prestazioni della PAC, mentre la valutazione finale dell'attuazione della PAC per il periodo 2014-2020 è prevista per il 2021. La presente relazione è pubblicata in anticipo sulla data prevista al fine di alimentare il dibattito sulle proposte legislative relative alla politica agricola comune adottate il 1° giugno 2018 ed è accompagnata dalla divulgazione dell'intera serie degli indicatori pertinenti⁶.

La presente prima relazione descrive la configurazione e l'attuazione del quadro, presenta i primi risultati relativi alle prestazioni della PAC sulla base di riscontri rilevati tramite il quadro comune e altri studi (ad es., valutazioni) e collega quanto appreso con le prestazioni e il quadro di monitoraggio e valutazione previsti nelle proposte per la PAC dopo il 2020.

2. CONFIGURAZIONE E ATTUAZIONE DEL QUADRO COMUNE DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

2.1. Quadro giuridico

Il quadro di monitoraggio e valutazione della PAC 2014-2020 prevede, a norma del regolamento orizzontale⁵, che le prestazioni della politica agricola comune siano valutate in base ai tre obiettivi generali della PAC:

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

¹ Articolo 110 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

² Regolamento (UE) n. 1307/2013.

³ Regolamento (UE) n. 1308/2013.

⁴ Regolamento (UE) n. 1305/2013.

⁵ Regolamento (UE) n. 1306/2013.

⁶ Sito web in allestimento.

Per il secondo pilastro il regolamento recante disposizioni comuni⁷ stabilisce gli elementi di monitoraggio e valutazione comuni per i fondi strutturali e di investimento europei, mentre il regolamento sullo sviluppo rurale⁴ riguarda nello specifico i programmi per lo sviluppo rurale.

Il quadro comune di monitoraggio e valutazione fornisce informazioni essenziali sull'attuazione della PAC (monitoraggio) nonché sui risultati e sull'impatto di tale politica (valutazione)⁸. Quantifica le azioni negli Stati membri (output), descrive i traguardi raggiunti e verifica in che misura siano stati conseguiti gli obiettivi prefissati⁹. Insieme agli Stati membri nell'ambito di un gruppo di esperti, la Commissione ha progettato il quadro comune e ha sviluppato un elenco di indicatori che, selezionati in base a una logica di intervento che va dagli interventi e obiettivi generali a quelli specifici, sono stati definiti in vari atti di esecuzione.

2.2. Indicatori

Per sostenere la valutazione delle prestazioni della PAC sono state definite cinque tipologie di indicatori¹⁰:

- 45 indicatori di contesto, che descrivono l'ambiente operativo generale della politica;
- 84 indicatori di prodotto (anche detti indicatori di realizzazione o di output), che misurano le attività direttamente collegate agli interventi della PAC;
- 41 indicatori di risultato: 16 indicatori di risultato per il primo pilastro, che misurano gli effetti diretti e immediati degli interventi, e 25 indicatori di risultato per il secondo pilastro (di cui 19 corrispondono agli indicatori di obiettivi);
- 24 indicatori di obiettivi (di cui 19 corrispondono agli indicatori di risultato), impiegati per la definizione di obiettivi quantificati all'inizio del periodo di programmazione;
- 16 indicatori di impatto, che misurano l'impatto degli interventi della PAC a lungo termine al di là degli effetti immediati (di cui 13 rientrano anche tra gli indicatori di contesto).

Per ciascuno degli indicatori sono state elaborate schede informative recanti la definizione e le fonti dei dati, il livello di dettaglio geografico, la frequenza di segnalazione e la tempistica¹¹. Sono stati inclusi sottoindicatori laddove risultasse opportuna una distinzione, ad esempio, per settore o categoria. In totale, il quadro attuale presenta più di 900 sottoindicatori.

2.3. Fonti dei dati

Gli indicatori sono definiti in modo tale da fondare la raccolta dei dati sui canali esistenti¹², per quanto possibile, onde evitare ulteriori oneri amministrativi a carico dei beneficiari e degli Stati membri. L'ampia gamma delle fonti di dati utilizzate per il quadro comune di monitoraggio e valutazione complessivo include notifiche degli Stati membri, statistiche europee fornite da Eurostat¹³ e dati raccolti dall'Agenzia europea dell'ambiente.

Per il primo pilastro, gli indicatori di prodotto sono disponibili attraverso il sistema informatico per la gestione e il monitoraggio dei mercati agricoli (ISAMM, *Information System for Agricultural Market Management and Monitoring*), il sistema di verifica dei conti tramite pista di controllo (CATS, *Clearance Audit Trail System*) e il sistema informatico di

⁷ Regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁸ Per ulteriori informazioni si rimanda al manuale "Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the CAP 2014-2020" (2015).

⁹ Per ulteriori informazioni si rimanda al documento esplicativo "Quadro di monitoraggio e valutazione della politica agricola comune 2014-2020" (2015).

¹⁰ Regolamento di esecuzione (UE) n. 834/2014 della Commissione.

¹¹ Le schede informative possono essere consultate [qui](#).

¹² La maggior parte degli indicatori per lo sviluppo sostenibile rientra anche nel quadro comune di monitoraggio e valutazione.

¹³ Statistiche agricole, agroambientali, relative alla copertura e all'utilizzo del suolo (inclusa l'indagine LUCAS), regionali, sociali, commerciali, ecc.

gestione delle spese agricole (AGREX, *Information System for Agriculture Refund Expenditure*). Sono disponibili i dati per gli anni 2015, 2016 e, in parte, 2017.

Per il secondo pilastro i dati di monitoraggio sono raccolti tramite le relazioni di attuazione annuali presentate dagli Stati membri ogni anno nel mese di giugno con riferimento all'anno precedente. Tali relazioni includono i valori degli indicatori di prodotto, di risultato e di obiettivi. Gli Stati membri erano tenuti inoltre alla presentazione di relazioni di attuazione annuali approfondite nel 2017 (e nel 2019), recanti informazioni aggiuntive basate sulle attività di valutazione. In più, con la dichiarazione di spesa per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale si raccolgono informazioni sulla spesa con cadenza trimestrale. Per lo sviluppo rurale sono disponibili i dati degli indicatori per il 2015 e fino alla fine del 2016¹⁴.

L'utilizzo di fonti di dati esistenti e il livello di dettaglio richiesto per alcuni indicatori esercitano un impatto sulla tempistica e sulla frequenza della disponibilità dei dati. Ad esempio, i dati basati sull'indagine di Eurostat sulla struttura delle aziende agricole sono raccolti con cadenza triennale e sono disponibili un anno e mezzo dopo l'anno di riferimento. Allo stesso modo alcuni indicatori ambientali sono basati su indagini periodiche; i dati relativi alla qualità del suolo sono raccolti ogni cinque anni e le ultime informazioni si riferiscono al 2012.

3. PRIMA VALUTAZIONE DELLE PRESTAZIONI DELLA PAC

Le prestazioni della PAC sono misurate e valutate in base a indicatori comuni di impatto per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi comuni e in base a indicatori di risultato per quanto attiene ai relativi obiettivi specifici.

La presente prima relazione descrive pertanto i traguardi raggiunti dalla PAC sulla base dei dati disponibili finora nell'ambito del quadro comune di monitoraggio e valutazione¹⁵. Laddove disponibili, si tiene conto delle informazioni relative alla valutazione. Ulteriori analisi sono disponibili nella valutazione d'impatto delle proposte di riforma della PAC dopo il 2020¹⁶ e nelle varie fonti di informazioni generali raccolte con tale finalità¹⁷.

Al riguardo occorre fare attenzione.: per valutare le prestazioni della PAC è necessario isolare gli effetti della politica agricola da altri fattori concomitanti (eventi contestuali, altre politiche collegate, ecc.). Bisogna misurare il cosiddetto "impatto netto" e di regola ciò avviene tramite valutazione. In questa fase le informazioni a disposizione per lo svolgimento delle valutazioni sono limitate, dato che l'ultima riforma della PAC è stata attuata soltanto nel 2015. Vi sono inoltre ritardi nella disponibilità degli indicatori d'impatto (e di contesto). Per vari indicatori i dati più recenti si riferiscono al 2012 o al 2013, quindi prima dell'attuazione della riforma del 2013 della PAC. Da ultimo, per poter constatare gli effetti di alcuni indicatori d'impatto occorre un periodo più lungo, pertanto risulta difficile isolare l'impatto netto della politica agricola comune.

3.1. Produzione alimentare redditizia

3.1.1. Orientamento al mercato e stabilità dei prezzi

La PAC è stata oggetto di varie riforme che hanno impresso un maggiore orientamento al mercato, passando dal sostegno al prodotto (attraverso i prezzi) al sostegno al produttore (mediante un sostegno al reddito, soprattutto con il ricorso ai pagamenti disaccoppiati). Nel

¹⁴ Gli Stati membri avrebbero dovuto notificare i dati relativi al 2017 il 30 giugno 2018. All'atto della stesura della presente relazione tali dati non erano ancora disponibili.

¹⁵ La Commissione ha condotto vari controlli di qualità, ma non sempre è stato possibile correggere gli errori riscontrati. Ha inoltre ricalcolato gli indicatori di risultato per lo sviluppo rurale sulla base degli indicatori di prodotto e di contesto per il 2013 al fine di garantire un calcolo armonizzato dei dati.

¹⁶ COM(2018) 392, COM(2018) 393 e COM(2018) 394.

¹⁷ [Fatti e cifre](#).

tempo tale riorientamento ha ridotto il divario tra i prezzi di mercato nell'UE e nel resto del mondo, potenziando la competitività e le prestazioni commerciali dell'Unione: il rapporto tra i prezzi di mercato dei principali prodotti agricoli di base nell'UE e nel mondo è sceso dal 140 % del 2007 al 113 % nel 2017 (media ponderata).

Le esportazioni agroalimentari dell'UE sono quasi raddoppiate nell'ultimo decennio, raggiungendo un valore di 138 miliardi di EUR nel 2017, e hanno contribuito a un ulteriore miglioramento della bilancia commerciale, che ha toccato i 20,5 miliardi di EUR (+28 miliardi di EUR rispetto al 2007). Le esportazioni dell'UE rappresentano circa il 17 % delle esportazioni mondiali di prodotti agroalimentari, quota che rimane piuttosto stabile nel tempo.

Nel contempo il mercato dell'Unione è più aperto: le importazioni UE di prodotti agroalimentari sono aumentate a 117 miliardi di EUR nel 2017 (+51 % rispetto al 2007) e le importazioni dell'Unione dai paesi meno avanzati sono aumentate di oltre il 75 % dal 2007, raggiungendo un valore di 3,5 miliardi di EUR nel 2017. Tutti gli altri giganti del commercio mondiale, ossia USA, Cina, Giappone, Russia e Canada, complessivamente hanno importato appena 3 miliardi di EUR dai paesi meno avanzati.

Sebbene gli agricoltori dell'Unione siano ora più esposti alla volatilità dei prezzi su scala mondiale, il fenomeno risulta più contenuto rispetto ai principali concorrenti; per il grano tenero, ad esempio, si è attestato al 6,8 % nel periodo 2015-2017, mentre sul mercato mondiale aveva raggiunto il 10 %.

Poiché i prezzi dell'Unione sono più vicini a quelli del mercato mondiale, nell'UE non si applicano più le restituzioni all'esportazione e i regimi di intervento sono meno frequenti rispetto a vent'anni fa. La PAC ricorre ora a una *rete di sicurezza del mercato*, sostenendo i prezzi nei settori colpiti da un calo dei prezzi eccessivo e straordinario. Negli ultimi anni nella maggior parte dei settori i prezzi si sono mantenuti ben al di sopra delle soglie di intervento, con l'eccezione del latte scremato in polvere, i cui prezzi sono scesi sotto le soglie di intervento nel 2015 e 2016 con conseguenti acquisti d'intervento pubblico pari rispettivamente al 2 % e al 23 % della produzione complessiva dell'UE.

L'esperienza degli ultimi anni dimostra che, in caso di necessità, le misure di mercato ci sono e possono essere attuate per bloccare il calo dei prezzi. In risposta al divieto di importazione imposto dalla Russia nel 2014 sono state introdotte misure eccezionali quali l'aiuto all'ammasso privato e i ritiri dal mercato.

3.1.2. *Reddito agricolo*

Uno degli obiettivi principali della PAC è contribuire al reddito delle aziende agricole e limitarne la variabilità. Lo strumento principale a sostegno del reddito degli agricoltori sono i *pagamenti diretti*, perlopiù disaccoppiati dalla produzione effettiva.

Nel 2016 i pagamenti diretti medi per beneficiario ammontavano a quasi 6 200 EUR, pari al 44 % del reddito da impresa agricola nell'UE a 28, con una distribuzione eterogenea in base alle dimensioni e alla tipologia delle aziende¹⁸. In alcuni settori (carni bovine, ovine, olive) e in certe zone (zone soggette a vincoli naturali) i pagamenti diretti rappresentano una percentuale del reddito ancor più elevata, contribuendo a tenere in vita le aziende agricole in tutto il territorio dell'UE e, pertanto, ad alimentare la vitalità delle aree rurali. Tuttavia in questi settori e in queste zone il reddito agricolo rimane al di sotto della media UE. Nei settori con un'elevata volatilità dei prezzi i pagamenti diretti aiutano gli agricoltori a far fronte alla diminuzione dei prezzi. Secondo una recente relazione della Banca mondiale la PAC

18 Schede statistiche: https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_it.

contribuisce in modo efficace al reddito delle aziende agricole e partecipa alla riduzione del divario tra il reddito agricolo e le retribuzioni percepite in altri settori economici¹⁹.

La riforma della PAC del 2013 ha predisposto vari *strumenti di gestione del rischio*: premi assicurativi, fondi di mutualizzazione e un nuovo strumento di stabilizzazione del reddito. In considerazione del limitato ricorso a tali strumenti²⁰ (nel 2016 appena lo 0,5 % delle imprese agricole ha usufruito dei meccanismi di gestione del rischio dell'UE) sono stati proposti alcuni cambiamenti nell'ambito del cosiddetto regolamento omnibus²¹. Da un recente studio sulla gestione del rischio nell'agricoltura all'interno dell'Unione è emerso che gli agricoltori europei sono sempre più esposti ai rischi e, al contempo, permangono carenze nella disponibilità di strumenti di gestione del rischio. Le formule assicurative rimangono lo strumento più comune, invece la disponibilità e il ricorso ai fondi di mutualizzazione sono più limitati²².

3.1.3. Produttività dell'agricoltura

La produttività dell'agricoltura, espressa in produttività totale dei fattori, sta riportando un aumento lento ma costante (+0,7 % annuo negli ultimi cinque anni) dovuto soprattutto alla maggiore produttività della manodopera.

I pagamenti disaccoppiati e il sostegno allo sviluppo rurale della PAC presentano una correlazione positiva con l'aumento della produttività agricola per lavoratore (diversamente dal sostegno accoppiato). I pagamenti della PAC consentono agli agricoltori un maggiore accesso al credito e riducono l'esposizione al rischio, permettendo loro di effettuare maggiori investimenti²³.

Un fattore importante ai fini dell'aumento della produttività a lungo termine è l'innovazione. Per accelerare la diffusione delle innovazioni nel 2012 la Commissione ha lanciato il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (cfr. il punto 3.4).

3.2. Gestione sostenibile delle risorse naturali e azione per il clima

La PAC contribuisce in molti modi alla gestione sostenibile delle risorse naturali e all'azione per il clima, sfruttando gli effetti combinati di varie misure, tra cui la condizionalità (sul 90 % della superficie agricola utilizzata (SAU)), i pagamenti diretti (pratiche di inverdimento sul 77 % della SAU²⁴) e misure di sviluppo rurale mirate a obiettivi ambientali specifici, accompagnate dal sostegno per la consulenza alle aziende agricole e per le attività innovative del partenariato europeo per l'innovazione e dei suoi gruppi operativi.

La produzione agricola esercita un impatto sull'ambiente, ma entrano in gioco anche altri fattori. Poiché i dati recenti sugli indicatori ambientali sono limitati e l'impatto ambientale spesso implica processi a lungo termine, è difficile stabilire una correlazione diretta tra l'intervento della PAC e i risultati effettivi sull'ambiente. Le emissioni di gas serra di origine agricola sono diminuite di oltre il 20 % dal 1990, arrivando a rappresentare nel 2016 il 12 % delle emissioni complessive di gas serra dell'UE grazie alla riduzione delle emissioni di protossido di azoto derivanti dalla gestione del suolo agricolo (riduzione dovuta soprattutto al minore uso di concimi azotati) e alla riduzione delle emissioni dovute alla fermentazione

¹⁹ Banca Mondiale, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU* (2017).

²⁰ La scarsa diffusione può essere spiegata dal fatto che l'accesso ai fondi era limitato alle perdite di reddito superiori al 30 %. Inoltre non era possibile rivolgersi a settori specifici e non è consentito un sostegno pubblico per il capitale sociale iniziale. Per ulteriori delucidazioni si rimanda al documento [Market Brief on risk management](#).

²¹ Regolamento (UE) 2017/2393.

²² https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_it.

²³ <https://www.ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

²⁴ Dati relativi al 2016. I dati relativi al 2017 non sono ancora disponibili per tutti gli Stati membri.

enterica a seguito di una diminuzione generale del numero di capi di bestiame. I ritmi della flessione tuttavia si sono stabilizzati negli ultimi dieci anni e oggi le emissioni oscillano intorno ai 490 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente. Contrariamente a quanto si crede, le emissioni dei terreni erbosi e coltivati sono ancora positive, sia pur con una tendenza discendente (-15 % tra il 2006 e il 2016). I motivi principali sono la conversione del terreno in coltivazioni e le pratiche di gestione dei terreni erbosi, ma al riguardo si osservano differenze considerevoli tra gli Stati membri. A ciò si aggiunge un aumento delle emissioni di ammoniaca di origine agricola negli ultimi due anni (+10 %). Gli indicatori ambientali dimostrano che i problemi ambientali persistono e la PAC deve ancora lavorare su questo aspetto in futuro.

I tre obblighi di inverdimento nell'ambito dei pagamenti diretti intendono aumentare l'efficacia della PAC nel conseguimento dei suoi obiettivi ambientali e climatici e garantire la sostenibilità dell'agricoltura dell'UE nel lungo termine:

- 1) le aree di interesse ecologico puntano soprattutto a salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole;
- 2) il mantenimento di prati permanenti intende sostenere il sequestro del carbonio, incoraggiare la biodiversità, tutelare la qualità del suolo e proteggerlo dall'erosione;
- 3) la diversificazione delle colture punta soprattutto a migliorare la qualità del suolo.

L'inverdimento è stato tuttavia criticato per gli oneri aggiuntivi che comporta per gli agricoltori e le amministrazioni in proporzione agli esiti di carattere ambientale. Una recente valutazione del pagamento delle pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente²⁵ conferma che vi sono margini di miglioramento nell'attuale applicazione dell'inverdimento da parte degli Stati membri e degli agricoltori ai fini di un più efficace conseguimento degli obiettivi.

Per quanto riguarda le misure di sviluppo rurale, i contratti a sostegno della biodiversità o dei paesaggi riguardano il 13 % della SAU, i contratti per il miglioramento della gestione idrica il 9 % della SAU, i contratti volti a prevenire l'erosione del suolo e a migliorare la gestione del suolo il 9 % della SAU e i contratti miranti a ridurre le emissioni di gas serra e/o ammoniaca l'1 % della SAU²⁶. In più, il 7 % della SAU è dedicato all'agricoltura biologica²⁷. Gli Stati membri hanno quantificato l'impatto in misura limitata, reputando che ai fini delle valutazioni svolte nel 2016 fosse ancora troppo presto per osservare gli effetti dei programmi di sviluppo rurale sui valori degli indicatori dell'impatto ambientale²⁸.

La riforma della PAC prevede che gli Stati membri riservino almeno il 30 % del secondo pilastro a misure per la mitigazione dei cambiamenti climatici o dedicate a tematiche ambientali²⁹. Nel 2016 gli Stati membri sono andati ben oltre tale obbligo in termini di spesa, raggiungendo in media il 67 % nell'UE; i contributi principali al conseguimento dell'obiettivo provenivano dalle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici (30 %) e dalle misure agroambientali e climatiche (18 %).

²⁵ [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment \("greening" of direct payments\)](#)

²⁶ Per il calcolo di quest'indicatore sono presi in considerazione soltanto i regimi con risultati programmati nell'ambito dell'aspetto specifico 5D, quale che sia la sede in cui è programmata la spesa corrispondente. La percentuale è in linea con l'obiettivo complessivo dell'UE (3 %).

²⁷ La maggioranza degli agricoltori che usano metodi biologici godono del sostegno della politica di sviluppo rurale.

²⁸ Summary report: synthesis of the evaluation components of the 2017 enhanced Annual Implementation Report

²⁹ Ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1305/2013 gli Stati membri devono destinare almeno il 30 % del secondo pilastro agli articoli 17, 21, 28, 29, 30 (ad eccezione dei pagamenti relativi alla direttiva quadro sulle acque), 31, 32 e 34 del regolamento stesso.

Oltre a questo impegno specifico della PAC a livello degli Stati membri, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno convenuto di destinare almeno il 20 % del bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020 ad azioni collegate al clima avvalendosi dei contributi di diverse politiche³⁰. La PAC svolge un ruolo cruciale negli sforzi per il conseguimento di questo obiettivo. In base alla metodologia di controllo del clima definita per il periodo di programmazione attuale³¹ in linea con i "marcatori di Rio" dell'OCSE, il contributo della PAC al cambiamento climatico è stimato al 26 %, ossia 102,8 miliardi di EUR.

3.3. Sviluppo territoriale equilibrato

Nel 2016 l'agricoltura contribuiva all'occupazione complessiva nelle aree rurali nella misura del 13,5 % (contro il 12,4 % del 2012). Il settore agricolo dava lavoro all'equivalente di 8,7 milioni di agricoltori a tempo pieno (2013). La tendenza di lungo periodo alla fuga della manodopera dal settore agricolo è dovuta a fattori demografici, a cambiamenti strutturali, all'automazione e alle possibilità presenti al di fuori del settore agricolo. Negli ultimi anni tale fenomeno ha riportato un rallentamento.

La PAC contribuisce a uno sviluppo territoriale equilibrato con vari regimi di sostegno per il settore agricolo (che spesso rappresenta la spina dorsale dell'economia rurale) e con un'assistenza diretta alle attività non agricole delle aree rurali. Tali regimi includono:

- un sostegno a circa 7 milioni di beneficiari, che copre intorno al 65 % del totale delle aziende agricole³². Nell'anno di domanda 2015 i beneficiari sono stati quasi 6,8 milioni per i regimi di sostegno diretto e oltre 3 milioni per le misure per lo sviluppo rurale³³;
- un sostegno specifico agli agricoltori delle zone montane e di altre zone soggette a vincoli specifici (2,7 milioni di beneficiari, 8 miliardi di EUR);
- un sostegno ai giovani agricoltori con un'integrazione obbligatoria del pagamento di base per i primi cinque anni a favore di circa 312 000 giovani agricoltori (352 milioni di EUR) e con un'ampia gamma di misure di supporto per i giovani agricoltori nell'ambito dello sviluppo rurale;
- un sostegno accoppiato facoltativo a 2,3 milioni di beneficiari³⁴ (3,9 miliardi di EUR).

Gli Stati membri hanno la facoltà di redistribuire fino al 30 % della propria dotazione di pagamenti diretti ai primi ettari di ogni azienda agricola ("pagamento redistributivo"); nove Stati membri hanno applicato questo regime nel 2016 sostenendo 1,8 milioni di agricoltori con la distribuzione di 1,6 miliardi di EUR.

La PAC contribuisce direttamente al sostegno allo sviluppo dei servizi di base e delle tecnologie della comunicazione nelle aree rurali, in particolare per le misure il cui completamento richiede vari anni come nel caso degli investimenti a lungo termine per la banda larga e altre infrastrutture. Nel 2016 di questi investimenti hanno beneficiato 90 milioni di persone. Inoltre, 171 milioni di cittadini di contesti rurali sono già interessati da una strategia per lo sviluppo locale nell'ambito di LEADER, in un approccio che si è dimostrato molto efficace per la promozione dello sviluppo locale e la creazione di capacità nelle aree rurali.

³⁰ COM(2011) 500 definitivo del 29 giugno 2011, Un bilancio per la strategia Europa 2020, Parte II, pag. 14.

³¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione.

³² Il numero dei beneficiari fa riferimento all'esercizio 2016, che corrisponde all'anno di domanda 2015. Il numero delle aziende fa riferimento al 2013, ossia ai dati più recenti a disposizione.

³³ La maggioranza dei beneficiari dei pagamenti a favore dello sviluppo rurale percepiscono anche pagamenti diretti, ma sono conteggiati un'unica volta.

³⁴ Un beneficiario può godere del sostegno accoppiato anche per più misure. Pertanto alcuni beneficiari potrebbero essere stati conteggiati più volte.

Il sostegno della PAC (ad esempio gli investimenti nelle infrastrutture e nelle tecnologie della comunicazione) esercita un effetto moltiplicatore su altri settori nelle aree rurali, in particolare sull'industria alimentare e sui fornitori di servizi per l'agricoltura. Il tasso di occupazione nelle aree rurali ha registrato una netta ripresa, passando dal 62,5 % del 2011 (per effetto della crisi economica) al 66 % del 2016, raggiungendo un tasso pressoché analogo a quello del resto dell'economia. Il divario di reddito tra il settore agricolo e altri settori economici rimane considerevole ma è in diminuzione (la quota del reddito agricolo medio rispetto alla retribuzione nell'economia nel suo complesso è salita dal 32 % nel periodo 2005-2010 al 47 % nel 2017). Ne consegue anche un calo del tasso di povertà nelle aree rurali (dal 29 % nel 2011 al 26 % nel 2016 nell'UE a 28), con un avvicinamento al tasso di povertà nell'economia in generale (25 %). La PAC svolge pertanto un ruolo importante nella riduzione della povertà nelle aree rurali e contribuisce alla creazione di posti di lavoro migliori per gli agricoltori in tutta l'Unione¹⁷.

3.4. Trasferimento di conoscenze e innovazione

Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione è una priorità trasversale della PAC, che gode di una dotazione di 5,7 miliardi di EUR. I programmi di sviluppo rurale 2014-2020 includono un pacchetto di misure flessibile a sostegno delle attività di consulenza, formazione, innovazione e cooperazione e dello sviluppo delle conoscenze nelle aree rurali. Oltre 492 000 agricoltori (ossia il 4,5 % del totale) hanno ricevuto finanziamenti per attività di formazione e più di 63 500 per attività di consulenza³⁵.

Uno studio di valutazione ex ante condotto nel 2016 ha tratto conclusioni positive sull'iniziativa PEI. Tutti gli Stati membri (ad eccezione del Lussemburgo) hanno deciso di attuare il PEI nel periodo in corso (si veda anche il punto 3.2). Alla fine del 2016 erano state sostenute più di 245 azioni di cooperazione³⁶.

4. INSEGNAMENTI ACQUISITI

4.1. Quadro comune di monitoraggio e valutazione

Nonostante un periodo di attuazione piuttosto breve, il contributo del quadro comune alla valutazione della PAC 2014-2020 consente già di trarre insegnamenti utili per l'evoluzione futura.

L'esperienza ha dimostrato che al momento vi sono troppi indicatori e sottoindicatori. In primo luogo essi non consentono una percezione immediata dei traguardi raggiunti dalla PAC. In secondo luogo non tutti gli indicatori sono idonei allo scopo, dal momento che, ad es., alcuni indicatori non sono disponibili su base annua oppure pervengono in ritardo e pertanto non possono essere utilizzati per un monitoraggio precoce. Alcuni indicatori presentano un collegamento tenue con la PAC, altri mancano. Stando alle risultanze di una valutazione sul cambiamento climatico tuttora in corso, ad esempio, la disaggregazione limitata di alcuni indicatori di prodotto non permette di raccogliere informazioni sufficienti sull'attuazione della PAC ai fini del cambiamento climatico.

Per quanto attiene al secondo pilastro, l'esperienza dei periodi di programmazione precedenti dimostra una curva di apprendimento degli Stati membri nei primi anni ai fini della corretta segnalazione dei dati. Ciò vale anche per il periodo di programmazione 2014-2020. Per risolvere il problema nel 2018 è stata messa a punto una procedura di convalida basata sull'esperienza pregressa, intesa a mettere in guardia gli Stati membri dai possibili errori

³⁵ Le notifiche degli Stati membri non erano del tutto armonizzate (ad es. riguardo al numero delle azioni di formazione rispetto al numero degli opuscoli).

³⁶ [Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability](#)

prima della presentazione dei dati nella relazione annuale di attuazione. Va sottolineato che l'attuale PAC non prevede l'obbligo giuridico per gli Stati membri di correggere i dati dopo la notifica.

Laddove dall'esperienza con i dati (disponibilità) è emersa la necessità di adeguare elementi collegati all'indicatore (ad esempio definizione, copertura, frequenza di segnalazione), sono state adeguate la descrizione dettagliata degli indicatori e, se del caso, la normativa pertinente. Il secondo caso si è verificato, ad esempio, per i requisiti di segnalazione relativi agli investimenti e al sostegno per i giovani agricoltori. Poiché gli Stati membri erano tenuti alla segnalazione soltanto al momento in cui l'azione risultava conclusa, i risultati parziali non erano trasmessi. Ne conseguiva una stima dei valori molto più bassa rispetto alle prestazioni effettive, soprattutto quando l'attuazione della misura poteva richiedere vari anni. Una modifica delle norme di applicazione consente ora agli Stati membri di segnalare, a decorrere dall'anno di rendicontazione 2017, i valori raggiunti per l'indicatore anche per le operazioni attuate solo in parte.

Anche per vari indicatori d'impatto sono state segnalate criticità. L'indicatore dell'alto valore naturalistico, ad esempio, non presenta dati comparabili per tutti gli Stati membri. I dati utilizzati per il calcolo dell'indice degli uccelli presenti sui terreni agricoli non sono completi e la Commissione sta cercando il modo di migliorare la raccolta dei dati. La possibilità di misurare tramite sondaggi il contributo dei provvedimenti per lo sviluppo rurale al risparmio idrico ed energetico nell'agricoltura non è stata ancora sfruttata per vari motivi, tra cui il limitato periodo di attuazione.

4.2. Valutazione e monitoraggio delle prestazioni nella PAC futura

Le proposte di riforma della PAC dopo il 2020 pongono l'accento non più sulla conformità e sulle norme bensì sui risultati e sulle prestazioni, con una maggiore flessibilità per gli Stati membri nel decidere come conseguire al meglio gli obiettivi comuni. Il nuovo quadro di monitoraggio e valutazione delle prestazioni prevede un'unica serie di obiettivi a livello UE per entrambi i pilastri della PAC. Le prestazioni complessive della PAC saranno valutate con cadenza pluriennale sulla base degli indicatori d'impatto, con un follow-up annuale delle prestazioni basato sull'intera lista degli indicatori di risultato, mentre gli indicatori di prodotto dovrebbero esprimere ogni anno il collegamento tra le spese e le prestazioni conseguenti all'attuazione della politica.

L'importanza dell'esperienza acquisita con il quadro attuale risiede nel fatto che, poiché ora l'accento è posto sulle prestazioni, è fondamentale avvalersi di un minor numero di indicatori mirati più accuratamente. Pertanto le proposte legislative relative alla PAC post 2020 suggeriscono di ridurre gli indicatori da 146 a 101³⁷. Questa serie di indicatori mirati più accuratamente è stata selezionata con l'intento di segnalare con la massima fedeltà possibile se gli interventi sostenuti contribuiscano al conseguimento degli obiettivi.

La politica basata sulle prestazioni richiede inoltre un miglioramento della qualità delle notifiche presentate dagli Stati membri. Pertanto nella prossima PAC gli enti di certificazione dovranno garantire l'attendibilità della rendicontazione delle prestazioni in termini di realizzazioni e risultati. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi, gli indicatori selezionati risultano in genere da processi amministrativi oppure sono altrimenti già disponibili. Si avverte la forte esigenza di una maggiore disponibilità di dati per il futuro, attraverso una maggiore condivisione dei dati tra le fonti esistenti e con il ricorso alle nuove tecnologie. Per la raccolta dei dati saranno tuttavia ancora necessari il sistema di verifica dei conti tramite

³⁷ Esclusi gli indicatori di contesto, che sono mantenuti.

pista di controllo (CATS, *Clearance Audit Trail System*) o un altro set di dati con caratteristiche analoghe.