



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.10.2011
SEC(2011) 1154 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

La politica agricola comune nella prospettiva del 2020

{COM(2011) 625}
{COM(2011) 626}
{COM(2011) 627}
{COM(2011) 628}
{COM(2011) 629}
{SEC(2011) 1153}

Il settore agricolo si trova attualmente a un crocevia e al centro dell'attualità; ciò vale anche per l'agricoltura dell'UE e per la politica agricola comune (PAC) ad essa associata. Le sfide, gli impatti e le soluzioni variano a livello mondiale, ma si assiste comunque all'emergere di un tema comune: la sostenibilità costituisce la chiave di tutte le soluzioni. Per questo motivo, l'obiettivo generale della PAC futura deve essere una competitività sostenibile, che garantisca un settore della produzione alimentare economicamente redditizio, unita alla gestione sostenibile delle risorse terrestri naturali dell'UE.

Le precedenti riforme della PAC erano mosse principalmente dalla necessità di rispondere a sfide essenzialmente inerenti all'agricoltura (presenza di eccedenze considerevoli, accordi commerciali, crisi nella sicurezza degli approvvigionamenti). Tali riforme hanno avuto effetti positivi per l'UE sia sul fronte interno che a livello internazionale. Molte delle sfide che l'agricoltura europea si trova attualmente ad affrontare sono tuttavia influenzate da fattori che sfuggono al suo controllo e che richiedono pertanto risposte politiche di più vasto respiro.

La futura PAC non dovrà più indirizzarsi all'attività di un segmento ridotto, sia pure essenziale, dell'economia dell'UE, ma dovrà incidere su oltre la metà del territorio unionale e sull'insieme dei consumatori europei, e rivestirà un'importanza strategica per la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e degli alimenti, l'ambiente, il cambiamento climatico e l'equilibrio territoriale. In tal modo essa potrà inoltre fornire un contributo più rilevante alla strategia Europa 2020. Le implicazioni di tale impostazione politica costituiscono l'oggetto della presente relazione.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Nel corso degli ultimi vent'anni, la PAC è stata oggetto di un processo di riforma approfondito, che rispecchia l'evolversi delle preoccupazioni della società, in particolare per quanto riguarda l'ambiente, la qualità e la sicurezza degli alimenti, l'equilibrio territoriale nonché le mutevoli esigenze dell'economia dell'UE. Grazie a questo processo di riforma, la PAC costituisce oggi il contesto generale che consente di rispondere alle sfide in materia di competitività e sostenibilità che l'agricoltura e lo sviluppo rurale si trovano ad affrontare su tutto il territorio dell'UE. Tale contesto si articola in due pilastri complementari¹.

Il primo pilastro include gli strumenti connessi al funzionamento dei mercati agricoli e alla catena di approvvigionamento alimentare (regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio) e ai pagamenti diretti (regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio), la cui applicazione è subordinata al rispetto di criteri di gestione obbligatori e buone condizioni agronomiche e ambientali². Combinate, queste misure garantiscono un livello di sostegno fondamentale per gli agricoltori dell'UE, creando le basi necessarie al mantenimento di pratiche sostenibili in tutto il territorio dell'Unione. Le misure del primo pilastro sono obbligatorie per gli Stati membri e, salvo in rari casi, non sono oggetto di un

¹ Per maggiori informazioni sulle caratteristiche degli strumenti della PAC e sulla loro evoluzione si veda la serie di note orientative della DG AGRI http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Quali definiti agli allegati II e III del regolamento (CE) n. 73/2009.

cofinanziamento. Ciò garantisce l'applicazione di una politica comune all'interno del mercato unico, nel quadro di un sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC).

Il secondo pilastro, relativo alla politica di sviluppo rurale (regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio), prevede misure volte a migliorare la competitività del settore agricolo, fornire beni pubblici ambientali specifici e promuovere la diversificazione delle attività economiche e la qualità della vita nelle zone rurali. Si tratta di misure in gran parte volontarie, di natura contrattuale, cofinanziate e attuate nell'ambito di un quadro strategico che assicura il collegamento fra le azioni intraprese a livello politico e le esigenze a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

Il contesto sopra descritto ha permesso di rispondere alle sfide affrontate dall'agricoltura dell'UE nel corso degli ultimi vent'anni. Tuttavia, affinché la politica condotta resti pertinente, il contesto nel quale si inserisce deve rivelarsi in grado di rispondere anche alle sfide principali che l'agricoltura dell'UE dovrà verosimilmente affrontare nel corso dei prossimi dieci anni, ossia le pressioni a livello economico, ambientale e del cambiamento climatico, nonché gli aspetti territoriali.

Sul fronte economico, l'agricoltura si trova oggi a far fronte a un deterioramento globale delle ragioni di scambio, una tendenza accentuatasi soprattutto negli ultimi anni. Nel corso del periodo 2004-2010, il livello medio dei prezzi agricoli mondiali è aumentato del 50% rispetto al livello registrato nel periodo 1986-2003; in confronto, i prezzi dell'energia sono aumentati del 220% e quelli dei fertilizzanti del 150%, mentre al contempo veniva osservato il più alto grado di volatilità degli ultimi trent'anni.

Prezzi stabili più elevati potrebbero costituire chiari segnali di mercato per il settore. Tuttavia, la forte volatilità, il rallentamento della crescita di produttività dei fattori di produzione (terre, energia, fertilizzanti, manodopera), la ripercussione diseguale e asimmetrica delle variazioni dei prezzi nella catena di approvvigionamento alimentare e la quota sempre meno rilevante dell'agricoltura nel valore aggiunto della catena dovrebbero esercitare pressioni supplementari sulla redditività delle aziende agricole dell'UE e richiedere investimenti sostanziali in metodi più produttivi che consentano al settore di adeguarsi in maniera sostenibile.

Sul fronte ambientale, i principali fattori che incidono sulla sostenibilità dell'agricoltura riguardano l'intensificazione della produzione in determinate zone e l'abbandono e la cattiva gestione delle terre in altre, nonché l'evolversi dei modelli di utilizzazione dei terreni e delle pratiche agricole e forestali. La PAC svolge un ruolo importante nel mantenimento di un'agricoltura sostenibile sull'insieme del territorio dell'Unione e nella promozione di pratiche rispettose dell'ambiente e del clima.

La sostenibilità ambientale dell'agricoltura è legata alle scelte degli agricoltori, che decidono se, cosa e come produrre, mentre i prezzi di mercato non rispecchiano gli effetti esterni inerenti alla produzione agricola e, in molti casi, la fornitura di beni pubblici ambientali è insufficiente. Questo aspetto è particolarmente importante, dato che l'agricoltura moderna esercita molteplici pressioni sull'ambiente. Di contro, alcune modalità e pratiche agricole, come l'allevamento estensivo e i sistemi misti, i sistemi tradizionali di coltivazione permanente o l'agricoltura biologica, incidono in misura particolarmente favorevole sugli obiettivi fissati in materia di ambiente e di clima.

La PAC deve rispondere a queste sfide garantendo un migliore coordinamento dei propri obiettivi con le altre politiche dell'UE e adattando le proprie misure di conseguenza. La strategia dell'UE per il 2020 a favore della biodiversità richiede un'ulteriore integrazione della biodiversità in settori chiave come l'agricoltura e la silvicoltura al fine di rispondere all'ambizioso obiettivo che si è fissata l'Unione. La strategia Europa 2020 indica la riduzione dei gas ad effetto serra come uno dei cinque obiettivi principali dell'UE. Nell'ambito del pacchetto "Clima ed energia", l'Unione si è inoltre impegnata ad accrescere l'uso delle energie rinnovabili affinché nel 2020 esse rappresentino il 20% del totale del consumo finale di energia.

Infine, con riguardo alle sfide sociali, il settore primario rappresenta ancora il 4,9% del valore aggiunto (percentuale che sale ulteriormente se si considera l'industria alimentare ad esso collegata) e il 15,7% dell'occupazione nelle zone a prevalenza rurale. È in questo contesto che l'agricoltura può svolgere un ruolo particolarmente importante, non solo direttamente ma anche per via indiretta, grazie alla creazione di attività economiche che comportano forti effetti moltiplicatori, in particolare per quanto concerne il settore della trasformazione di prodotti alimentari, il settore alberghiero e della ristorazione nonché il settore commerciale. Questi settori sono a loro volta strettamente legati al resto dell'economia rurale e contribuiscono in tal modo alla sopravvivenza delle zone rurali periferiche, che dispongono di un accesso limitato a servizi generali quali le scuole, l'assistenza medica di base e i servizi bancari.

1.1. Il valore aggiunto unionale della PAC

Il valore aggiunto della PAC consiste nella sua capacità di:

- rispondere in modo efficace agli obiettivi transnazionali e alle sfide transfrontaliere quali l'attenuazione del cambiamento climatico e il miglioramento della biodiversità, nonché il rafforzamento della coesione economica e sociale, lo sviluppo del mercato unico e la realizzazione della politica commerciale dell'Unione, grazie a un insieme comune di norme, principi e obiettivi;
- garantire un uso più efficiente delle risorse di bilancio degli Stati membri rispetto a quanto avverrebbe con la coesistenza di politiche nazionali (ad esempio, rispetto a una politica comune unica, l'attuazione di 27 politiche diverse sarebbe stata più costosa e di sicuro meno efficace, poiché avrebbe richiesto vari livelli di intervento, aumentando i rischi di distorsione della concorrenza);
- contribuire allo sviluppo di un'agricoltura europea competitiva ed equilibrata dal punto di vista territoriale e ambientale, che contribuisca positivamente alla competitività della catena di approvvigionamento alimentare dell'Unione europea e agli scambi commerciali e rafforzi la coesione delle zone rurali promuovendo iniziative a favore della crescita economica e sociale di queste ultime.

2. I PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI DELLA RIFORMA DELLA PAC

Per consentire alla PAC di affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche e territoriali, occorre adattare il suo quadro attuale secondo le linee seguenti:

- (1) orientare le misure della PAC verso l'aumento della produttività e della competitività del settore agricolo:
 - migliorando il funzionamento del sistema di consulenza e allestendo reti (di agricoltori, consulenti, ricercatori, operatori del settore alimentare, consumatori, ecc.) per la creazione e il trasferimento di conoscenze e favorendo approcci innovativi per quanto concerne la concessione di finanziamenti a favore di progetti connessi alle misure di sviluppo rurale;
 - incoraggiando presso gli agricoltori un'azione comune a favore della concorrenza al fine di favorire l'utilizzo efficace delle risorse, lo sviluppo dei prodotti e la loro commercializzazione;
 - offrendo incentivi agli agricoltori perché facciano ricorso a strumenti di gestione dei rischi e strategie di prevenzione attiva;
- (2) migliorare i risultati della PAC per quanto concerne la tutela dell'ambiente e la lotta contro il cambiamento climatico:
 - aumentando il numero di zone agricole che applicano pratiche benefiche dal punto di vista della tutela dell'ambiente e della lotta contro il cambiamento climatico e incoraggiando l'adozione di misure agroambientali più avanzate da parte degli Stati membri e degli agricoltori;
- (3) migliorare l'efficacia e l'efficienza della politica:
 - riequilibrando l'erogazione dei pagamenti diretti per tener conto in modo più efficace dell'obiettivo di sostegno ai redditi e delle prestazioni ambientali;
 - riducendo le disparità nei livelli di sostegno dei pagamenti diretti fra gli Stati membri e fra gli agricoltori.

3. OPZIONI STRATEGICHE

A seguito di un vasto dibattito pubblico e di una serie di prese di posizione da parte delle istituzioni dell'UE e di alcuni Stati membri, sono stati delineati tre scenari coerenti (aggiustamento, integrazione e riorientamento) al fine di alimentare il processo decisionale. Questi scenari analizzano tutte le evoluzioni strategiche possibili secondo un approccio olistico, esaminando altresì le interazioni e le potenziali sinergie fra le grandi linee degli interventi da realizzare; ciascun elemento è quindi valutato in modo indipendente nell'ambito di allegati specifici.

- Lo scenario di aggiustamento prevede che la PAC venga adeguata in misura limitata, mettendo in evidenza gli elementi della regolamentazione in vigore il cui funzionamento è soddisfacente e affrontando le principali carenze del quadro strategico attuale, senza apportare modifiche sostanziali alla politica.
- Lo scenario di integrazione si propone di far sì che il sostegno offerto dalla PAC sia maggiormente mirato agli obiettivi da raggiungere, in particolare grazie a una migliore integrazione dei contributi di vari elementi strategici, fra cui l'introduzione di nuovi elementi nel quadro politico, nonché modifiche sostanziali nella struttura della politica.
- Lo scenario di riorientamento restringe il campo di intervento della PAC agli aspetti legati alla tutela dell'ambiente e alla lotta contro il cambiamento climatico e si fonda sull'ipotesi secondo cui la capacità produttiva può essere mantenuta senza aiuti affidandosi ai segnali di mercato; l'obiettivo volto a contribuire alla vitalità delle zone rurali e all'equilibrio territoriale verrebbe in questo caso conseguito da altre politiche dell'Unione.

Gli scenari sopra illustrati costituiscono approcci trasversali e ognuno di essi affronta i tre grandi obiettivi strategici del futuro della PAC descritti nella sezione precedente. Tuttavia, essi privilegiano ora l'uno ora l'altro obiettivo e adottano, entro certi limiti, strategie differenti per quanto concerne la necessità di intervento.

In tal modo, gli scenari affrontano anche, secondo modalità differenti, il rischio essenziale derivante dall'assenza di intervento e dalle carenze del mercato e il rischio conseguente che deriva da interventi male orientati o da un fallimento delle politiche. Quest'ultimo rischio è all'origine dell'eliminazione di altri scenari presentati nel corso della consultazione politica.

Con riguardo all'analisi degli effetti di questi scenari, le situazioni di riferimento sono quella dello status quo, che non affronta le carenze individuate nella definizione dei problemi, e quella opposta che prevede un'assenza totale di politica, che dovrebbe dar luogo a gravi problemi in termini di redditi e di ambiente³.

Gli scenari vengono presentati sulla base dei cambiamenti che essi comportano per i tre principali assi di intervento, ossia gli strumenti di mercato (regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio), i pagamenti diretti (regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio) e la politica di sviluppo rurale (regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio).

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

Tabella 1: Sintesi della principali opzioni strategiche per scenario e per strumento politico

	Strumenti di mercato (Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio)	Pagamenti diretti (Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio)	Sviluppo rurale (Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio)
<p>Aggiustamento:</p> <p><i>Porre l'accento sui risultati conseguiti dalla PAC e affrontare le lacune più evidenti</i></p>	<p>Razionalizzazione e semplificazione degli strumenti esistenti</p> <p>Miglioramento delle cooperazione a livello degli agricoltori nel rispetto delle norme di concorrenza</p>	<p>Ridistribuzione; rafforzamento della condizionalità</p>	<p>Aumento moderato del bilancio; suo utilizzo a favore della competitività, dell'innovazione o dell'ambiente</p>
<p>Integrazione:</p> <p><i>Rendere la PAC più mirata al conseguimento dei propri obiettivi</i></p>	<p>Razionalizzazione e semplificazione degli strumenti esistenti</p> <p>Miglioramento della catena alimentare e rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori (3 sotto-opzioni)</p>	<p>Ridistribuzione; nuova struttura dei pagamenti diretti; "inverdimento"</p> <p>Rafforzamento della condizionalità; livellamento; regime per i piccoli agricoltori; regime per i giovani agricoltori</p>	<p>Ridistribuzione fra gli Stati membri</p> <p>Innovazione, lotta contro il cambiamento climatico e ambiente come principi guida</p> <p>Maggiore orientamento strategico e quadro strategico comune con altri fondi</p>
<p>Riorientamento:</p> <p><i>Limitare la portata degli interventi della PAC agli aspetti ambientali</i></p>	<p>Abolizione</p>	<p>Progressiva eliminazione</p>	<p>Aumento sostanziale dei finanziamenti; accento posto sulla lotta contro il cambiamento climatico e la tutela dell'ambiente</p>

4. VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLE VARIE OPZIONI STRATEGICHE

Lo scenario di **aggiustamento** presuppone di continuare a rispettare i principi del quadro strategico attuale fondato sull'orientamento al mercato. Questo scenario dovrebbe permettere agli agricoltori, guidati dai segnali del mercato, di fare un miglior uso degli strumenti disponibili per migliorare la propria competitività, mentre i pagamenti diretti ridistribuiti tra gli Stati membri li proteggerebbero da fluttuazioni eccessive dei redditi in modo più equo ed efficace nell'insieme dell'Unione. La ridistribuzione dei pagamenti diretti nell'ambito degli Stati membri (modello regionale) consentirebbe di concedere un sostegno più elevato alle zone agricole maggiormente benefiche per l'ambiente e di limitare l'abbandono delle terre, ma l'aumento della pressione economica potrebbe

condurre a un'intensificazione della produzione nelle regioni più fertili. Le misure di sviluppo rurale continuerebbero ad interessare aspetti più generali inerenti al mondo rurale, ma il ruolo dell'agricoltura nell'economia, nell'occupazione e nella crescita delle zone rurali vedrebbe ridotta la sua importanza.

Lo scenario di **integrazione** propone un quadro strategico rafforzato fondato sul sostegno alla competitività, allo sviluppo sostenibile e all'innovazione nel settore e volto a favorire le condizioni che consentano agli agricoltori, a titolo individuale o collettivamente, di far fronte alle future sfide economiche e ambientali. I pagamenti diretti garantirebbero un reddito stabile, il che consentirebbe non solo una redistribuzione più equilibrata, più efficace e più equa, ma anche aiuti più attivamente mirati nei confronti di determinati beneficiari (piccoli imprenditori, agricoltori delle regioni soggette a vincoli naturali, settori a rischio, nuovi operatori, ecc.). Una componente di "inverdimento" promuoverebbe inoltre determinate pratiche di base rispettose dell'ambiente nell'insieme dell'Unione europea, concentrandosi principalmente sulle aziende agricole, spesso più competitive, che si sono allontanate da tali pratiche, nonché quelle che prevedono di abbandonarle a causa delle pressioni economiche attuali.

Nello scenario di **riorientamento**, la progressiva eliminazione dei pagamenti diretti si tradurrebbe in una profonda ristrutturazione del settore e in aziende più estese e a più forte intensità di capitale. L'intensificazione della produzione nelle regioni più fertili e l'abbandono delle terre nelle zone più svantaggiate avrebbero conseguenze negative sull'ambiente. Orientare la politica sulle misure ambientali connesse allo sviluppo rurale consentirebbe di alleviare questi problemi ma non contribuirebbe a rafforzare la sostenibilità dell'agricoltura nell'insieme dell'Unione. La progressiva eliminazione dei pagamenti diretti porterebbe al fallimento di molte aziende agricole e imporrebbe un'ulteriore pressione sulla redditività delle zone rurali che presentano i tassi maggiori di disoccupazione e di emigrazione.

4.1. Oneri amministrativi

Alcuni elementi di un nuovo modello per i pagamenti diretti, come il livellamento, la definizione degli "agricoltori in attività" e l'inverdimento potrebbero rivelarsi gravosi, poiché comportano requisiti supplementari in materia di controllo. D'altra parte, il regime destinato ai piccoli agricoltori consentirebbe di ridurre gli oneri amministrativi legati alla richiesta e alla concessione di pagamenti diretti in relazione a tali beneficiari.

Esistono attualmente alcune sovrapposizioni fra le azioni agroambientali previste nell'ambito di un sostegno specifico del primo pilastro e della politica di sviluppo rurale la cui eliminazione, unita all'attuazione di una soluzione uniforme per gli aiuti accoppiati, condurrebbero a una semplificazione. Tuttavia, l'introduzione di un'eventuale procedura di approvazione da parte della Commissione potrebbe rivelarsi ancora più gravosa, soprattutto per i servizi della Commissione.

Il fatto di destinare in modo più mirato i pagamenti agli agricoltori in attività richiederebbe una messa a punto assai precisa delle definizioni in collaborazione con gli Stati membri nonché l'integrazione dei criteri di selezione a livello degli Stati membri nel registro SIGC. Ciò potrebbe richiedere uno sforzo amministrativo considerevole per gli Stati membri, e sicuramente per gli agricoltori, che dovranno fornire la prova della propria ammissibilità fornendo informazioni dettagliate complementari ed eventualmente allegando alla propria domanda documenti giustificativi.

4.2. Dimensione internazionale

Le successive riforme della PAC hanno sensibilmente ridotto gli effetti di distorsione indotti da questa politica sui mercati internazionali. Tutti gli scenari analizzati dovrebbero avere ripercussioni minime sui mercati mondiali (inclusi quelli dei paesi in via di sviluppo). Ciò costituisce il risultato combinato delle precedenti riforme della PAC e dell'evoluzione attuale e prevista dei prezzi mondiali, che hanno messo l'UE nella condizione di dover subire i prezzi dei mercati agricoli senza potervi incidere.

4.3. Confronto tra le opzioni

Tutte e tre le opzioni sono intese a rafforzare la competitività, la sostenibilità e la capacità di ripresa dell'agricoltura nell'ambito di zone rurali dinamiche, cercando in tal modo di adattare la PAC alla strategia Europa 2020, in particolare a livello di un utilizzo efficace delle risorse. A tal fine, sarà essenziale migliorare la produttività agricola favorendo la ricerca e il trasferimento delle conoscenze e, più in generale, promuovendo gli approcci collaborativi. Di conseguenza, un ruolo importante è svolto dall'innovazione, grazie in particolare all'imminente partenariato europeo d'innovazione per la produttività e lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura; essa costituisce una condizione preliminare fondamentale per le diverse opzioni strategiche. Questo elemento trasversale è presente in tutte e tre le opzioni e non è stato dunque incluso nel raffronto di seguito riportato.

In termini di bilancio, l'opzione di **riorientamento** sarebbe chiaramente la meno onerosa in termini di pressioni sul bilancio dell'UE, dal momento che prevede la progressiva eliminazione dei pagamenti diretti. Questa opzione privilegia l'orientamento del settore agricolo verso il mercato e, dunque, l'accelerazione dell'adeguamento strutturale delle aziende agricole al fine di conseguire una maggiore redditività. Essa esporrebbe inoltre il settore a rischi maggiori in termini di stabilità dei mercati in assenza di reti di sicurezza adeguate e opportuni strumenti di gestione dei rischi, nonché al rischio di una riduzione delle spese destinate all'innovazione a causa della pressione esercitata sui redditi agricoli. L'adeguamento strutturale nell'ambito di questa opzione avrebbe un costo sociale e ambientale significativo. I redditi calerebbero del 25% e la produzione verrebbe a concentrarsi nelle zone e nei settori più redditizi.

Anche se le spese destinate a misure ambientali maggiormente mirate nell'ambito dello sviluppo rurale venissero raddoppiate, tale sforzo non consentirebbe di conseguire una gestione sostenibile delle terre sul territorio dell'UE, dato che verrebbe a mancare l'effetto leva dei pagamenti diretti abbinati ai requisiti di condizionalità. Inoltre, gli impatti sociali negativi, in particolare nelle zone e nei settori che più dipendono dai pagamenti diretti (ad esempio, le grandi colture e le aziende lattiere, gli allevamenti estensivi di bovini, ovini e caprini) sarebbero tali che l'utilizzo temporaneo delle misure di aiuto alla ristrutturazione dell'asse 1 non basterebbe a compensare le perdite legate alla progressiva eliminazione dei pagamenti diretti. L'assenza di misure dell'asse 3 potrebbe costituire una minaccia per il tessuto rurale, in particolare nell'ambito di economie rurali diversificate, mettendo a rischio l'equilibrio territoriale. Questi risultati non sono nuovi, ma fanno eco a risultati analoghi ottenuti nei due studi prospettici Scenar 2020.

All'altro estremo, l'opzione di **aggiustamento** è quella che meglio consentirebbe di garantire la continuità della politica, con miglioramenti limitati ma tangibili sia sul piano della competitività del settore agricolo che sul piano delle prestazioni ambientali, grazie alla redistribuzione dei pagamenti diretti, al rafforzamento della condizionalità, alla semplificazione e razionalizzazione degli strumenti di mercato e al sostegno a favore degli approcci cooperativi, nonché alla canalizzazione di risorse supplementari verso le nuove sfide connesse allo sviluppo rurale. Il principale elemento di novità nell'opzione di aggiustamento è il riequilibrio dei pagamenti diretti fra gli Stati membri e all'interno di essi; per tale riequilibrio sono state analizzate varie possibili opzioni. Il problema è di sapere come garantire una più equa ripartizione e un sostegno maggiormente mirato in linea con gli obiettivi strategici, evitando nel contempo gravi perturbazioni. La convergenza verso aliquote più uniformi e l'erogazione di aiuti più mirati risulterebbe particolarmente vantaggiosa per gli Stati membri che risultano attualmente molto al di sotto della media UE.

L'evoluzione verso un modello regionale (insieme all'inclusione della "terra nuda") consentirebbe di riequilibrare gli aiuti fra i diversi tipi di aziende agricole, in particolare negli Stati membri che applicano attualmente un modello storico, principalmente a favore di sistemi di produzione più estensivi. I settori dell'allevamento di animali da pascolo, del vino e dell'orticoltura beneficerebbero di fatto di questa redistribuzione, mentre le grandi colture, le aziende miste e le aziende lattiere verrebbero penalizzate.

Restano tuttavia seri dubbi circa l'idoneità di questo scenario a risolvere le principali sfide future in materia di clima e di ambiente, che sono anche alla base della sostenibilità a lungo termine dell'agricoltura.

L'opzione di **integrazione** tiene conto della necessità di rendere la PAC più ecologica grazie alla componente "inverdimento" dei pagamenti diretti. La sfida consiste nel concepire tale "inverdimento" in modo tale da potenziare al massimo i vantaggi sia per l'ambiente che per la lotta contro il cambiamento climatico nonché garantire l'uso sostenibile delle risorse naturali senza compromettere l'equilibrio territoriale nell'insieme dell'UE e la competitività a lungo termine del settore agricolo e senza complicare inutilmente la gestione dei pagamenti diretti.

L'analisi mostra che questo è possibile, pur essendo inevitabile un certo aggravio amministrativo. L'impatto negativo sui redditi che ne risulta resta in media moderato (ma con variazioni significative tra gli Stati membri, le regioni e i sistemi agricoli). Esso verrebbe aggravato dall'adozione di una misura di diversificazione delle colture più ambiziosa, ma sarebbe alleviato nel caso di disposizioni più avanzate applicabili alle zone di interesse ecologico a causa degli effetti sul mercato.

La componente di "inverdimento" consentirebbe inoltre di liberare fondi nel settore dello sviluppo rurale che potrebbero essere destinati a misure più avanzate a favore di azioni agroambientali e incentrate sul clima. L'effetto combinato delle misure ambientali e di quelle di sostegno alle zone svantaggiate nell'ambito dei due pilastri potrebbe in tal modo migliorare in misura significativa il contributo della PAC alla fornitura di beni pubblici, ma al prezzo di sforzi amministrativi supplementari necessari per gestire una struttura più complessa ed evitare la duplicazione delle misure. A condizione di trovare un equilibrio nella concezione delle misure e nella loro attuazione da parte degli Stati membri, questa opzione consente di salvaguardare meglio l'equilibrio territoriale garantendo la sostenibilità a lungo termine dell'agricoltura e delle zone rurali.

L'opzione di integrazione include altresì un cambiamento significativo nella politica di sviluppo rurale. Ne dovrebbe risultare una politica più efficace, che offra risultati in linea con le priorità della strategia Europa 2020 nell'ambito di un quadro comune con gli altri fondi dell'Unione europea, a condizione che gli Stati membri e le regioni facciano un uso corretto delle possibilità disponibili a livello della programmazione e che un più stretto coordinamento con gli altri fondi non elimini le sinergie con il primo pilastro. La ripartizione del sostegno a favore dello sviluppo rurale rispecchierebbe inoltre con maggiore efficacia gli obiettivi strategici, tenendo conto nel contempo dell'attuale distribuzione.

Infine, un sostegno più mirato grazie alle diverse componenti dei pagamenti diretti (in particolare il livellamento, il regime per i piccoli agricoltori e una migliore definizione della categoria degli "agricoltori in attività") può contribuire ad accrescere l'efficacia in termini di sostegno ai redditi e fornitura di beni pubblici ambientali. Per quanto riguarda la catena di approvvigionamento alimentare, occorre trovare un equilibrio fra migliorare il potere contrattuale degli agricoltori e garantire la competitività e migliori prestazioni dell'intera catena.

L'opzione di integrazione consentirebbe di ottimizzare il valore aggiunto unionale mantenendo con maggiore efficacia un'agricoltura sostenibile nell'insieme dell'Unione, affrontando importanti questioni transnazionali come il cambiamento climatico e rafforzando la solidarietà fra gli Stati membri; al secondo posto verrebbe l'opzione di aggiustamento e al terzo quella di riorientamento.

In termini di costi-efficienza, l'opzione di integrazione consentirebbe di fare il miglior uso possibile del bilancio massimizzando il valore aggiunto unionale. D'altro canto, l'opzione di aggiustamento risulterebbe altrettanto onerosa per il bilancio dell'Unione senza offrire risultati altrettanto ambiziosi, mentre l'opzione di riorientamento consentirebbe di realizzare economie di bilancio ma, al tempo stesso, ridurrebbe in misura significativa il campo di applicazione e il valore aggiunto dell'azione dell'UE.

Tabella 1: Raffronto delle opzioni per obiettivo, valore aggiunto unionale ed efficacia economica

	Aggiustamento	Integrazione	Riorientamento
Redditività della produzione alimentare	++	+++	+
Gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima	+	+++	++
Sviluppo territoriale equilibrato	++	+++	+
Valore aggiunto unionale	++	+++	+
Efficacia economica	+	++	+

Sulla base del raffronto sopra riportato, l'opzione preferita è quella di integrazione, seguita da quella di aggiustamento e, infine, da quella di riorientamento. Tale valutazione coincide con le preferenze espresse nell'ambito della consultazione pubblica (cfr. allegato IX). Mentre l'opzione di aggiustamento potrebbe non risultare sufficientemente mirata e l'opzione di riorientamento potrebbe rivelarsi troppo rischiosa, l'opzione di integrazione sembra trovare il giusto equilibrio riorientando progressivamente la PAC verso gli obiettivi della strategia Europa 2020, equilibrio che dovrà essere altresì trovato nell'applicazione dei diversi elementi.

5. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE DEI COSTI, DEI BENEFICI E DELLA REALIZZAZIONE DEGLI EFFETTI AUSPICATI

In futuro sarà importante rafforzare la sorveglianza e la valutazione della PAC, compresi i nuovi elementi di elaborazione delle politiche introdotti nel primo pilastro, come l'inverdimento. Il futuro sistema di sorveglianza e valutazione applicabile allo sviluppo rurale dovrebbe inoltre rispecchiare in modo più adeguato l'approccio strategico rafforzato con indicatori comuni fondati su obiettivi e priorità, nonché facilitare l'uso della valutazione come strumento di gestione lungo tutto il periodo di programmazione.

Inoltre, la sorveglianza e la valutazione relative ai due pilastri dovrebbero essere riunite nell'ambito di un quadro comune al fine di misurare i risultati della PAC nel suo insieme nel quadro della strategia Europa 2020. A tal fine, è in corso un processo per la messa a punto di un insieme comune di indicatori legati agli obiettivi strategici, comprendente:

- indicatori di impatto connessi ad obiettivi generali;
- indicatori di risultato connessi ad obiettivi specifici;
- indicatori di prodotto connessi alle spese inerenti ai vari strumenti.

Inoltre, per ovviare alla mancanza di dati disponibili, ad esempio per quanto concerne gli indicatori di sostenibilità, si prevede anche di avviare un progetto pilota che metta in opera un processo che, colmando la mancanza di dati relativi agli indicatori a livello dell'azienda agricola, consentirebbe di migliorare la sorveglianza e la valutazione delle riforme messe in atto.