



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 23 aprile 2009 (23.04)
(OR. it)**

8858/09

**AGRI 174
AGRIORG 47
AGRISTR 23
AGRIFIN 49**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	23 aprile 2009
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali"

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009) 161 definitivo.

All.: COM(2009) 161 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.4.2009
COM(2009) 161 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi
naturali**

{SEC(2009) 449}
{SEC(2009) 450}
{SEC(2009) 451}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali

1. CONTESTO

Il regime di aiuto agli agricoltori delle zone svantaggiate (ZS), in vigore dal 1975, offre un sostegno per il proseguimento dell'attività agricola e la conservazione dell'ambiente naturale nelle zone montane, nelle zone svantaggiate diverse da quelle montane (le cosiddette ZS intermedie) e nelle zone caratterizzate da svantaggi specifici.

Le zone montane rappresentano quasi il 16% della superficie agricola dell'UE e sono definite da un numero limitato di parametri fisici¹. Circa il 31% della superficie agricola dell'UE rientra nella categoria delle ZS intermedie sulla scorta di un'ampia gamma di criteri, la cui varietà sul territorio dell'UE è stata additata dalla Corte dei conti come potenziale fonte di discriminazione². In queste zone, solo una minima parte delle aziende agricole (pari al 7% del totale delle aziende agricole dell'UE) beneficia di un'indennità ZS, il cui importo medio varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro (da un minimo di 16 EUR/ha in Spagna ad un massimo di 215 EUR/ha in Belgio).

La logica di intervento del regime ZS è stata riveduta nel 2005. Per dare maggiore rilievo al contributo della politica di sviluppo rurale nel quadro della strategia di sviluppo sostenibile dell'UE, è stato deciso di incentrare nettamente gli obiettivi del regime sulla gestione del territorio.

L'eliminazione degli obiettivi socioeconomici dalle principali finalità delle indennità ZS – ora denominate "indennità compensative degli svantaggi naturali" (ICSN) – andrebbe soppesata rispetto alla disponibilità di misure più mirate a sostegno del reddito e della competitività degli agricoltori e, più in generale, dell'economia rurale. In un contesto orientato al mercato, il reddito degli agricoltori è sostenuto per lo più dai pagamenti diretti disaccoppiati e dagli aiuti allo sviluppo rurale, che stimolano la competitività delle aziende. Lo sviluppo socioeconomico delle aree rurali viene promosso essenzialmente dalla politica di coesione e di sviluppo rurale³, mediante interventi a sostegno della diversificazione verso attività extra-agricole, dello sviluppo di microimprese, di piccole e medie imprese e di attività turistiche, nonché della prestazione di servizi base.

¹ Altitudine, pendenza o entrambe. Anche le zone a nord del 62° parallelo sono considerate come zone montane.

² Corte dei conti europea (2003), *Relazione speciale n. 4/2003*, GU C 151 del 27.6.2003.

³ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11.7.2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 230 del 24.8.2006, pag. 1).

L'articolo 50, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005⁴ reca una nuova definizione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane e dalle zone caratterizzate da svantaggi specifici: *"(zone) caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli, segnatamente scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, e nelle quali il mantenimento dell'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio"*. Tuttavia, nel 2005 non è stato raggiunto un accordo in sede di Consiglio su un metodo uniforme a livello comunitario per la classificazione di queste zone, che corrispondesse alla nuova definizione e agli obiettivi politici. Si è pertanto deciso di mantenere in vigore ancora per un certo tempo il sistema preesistente, invitando la Commissione ad intraprendere una revisione del regime ZS allo scopo di proporre un nuovo regime di designazione e di indennità applicabile a decorrere dal 2010.

Nonostante il processo di intensa collaborazione con le autorità nazionali e i portatori di interesse, nonché le consultazioni scientifiche condotte dalla Commissione sin dal 2005, i limiti imposti dalla scala paneuropea dei dati non consentono alla Commissione di presentare una proposta legislativa corroborata da un'analisi approfondita di un eventuale nuovo sistema di delimitazione delle zone. Le informazioni necessarie per valutare i possibili effetti di un nuovo modello di delimitazione su scala locale sono infatti disponibili o reperibili soltanto a livello nazionale.

Nella presente comunicazione, la Commissione espone pertanto un resoconto della revisione del regime ZS e tenta di coinvolgere ulteriormente gli Stati membri nell'analisi volta ad elaborare, su solide fondamenta, una proposta per un sistema di delimitazione delle aree che sia coerente con gli obiettivi dell'UE in materia di ICSN e rimanga stabile nel tempo.

2. UNA LOGICA MODERNA PER UNA MISURA DI VECCHIA DATA

Secondo la valutazione effettuata per conto della Commissione e ultimata nel 2006⁵, il regime ZS si è dimostrato efficace nel mantenere in uso la terra nelle aree marginali dell'UE.

Pur trattandosi di una misura relativamente annosa, gli obiettivi fondamentali del regime 'svantaggi naturali', consolidati nel regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, rimangono pertinenti alle esigenze di ampie zone agricole dell'UE: il proseguimento dell'attività agricola in zone non interessate dall'intensificazione a causa di vincoli fisici favorisce, in generale, la permanenza di ameni paesaggi aperti, di habitat seminaturali e della biodiversità, facilita la lotta contro gli incendi boschivi e contribuisce ad una buona gestione del suolo e delle risorse idriche.

Nell'assetto generale della politica agricola comune (PAC), le ICSN hanno un ruolo distintivo, a fianco di altri strumenti politici e in diretta correlazione con altri regimi di aiuto basati sulla terra.

⁴ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20.9.2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

⁵ Istituto per la politica ambientale europea (IEEP), 2006 – *Una valutazione della misura a favore delle zone svantaggiate nei 25 Stati membri dell'Unione europea*,
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/shortsum_it.pdf

Mentre il regime di pagamento unico (RPU), introdotto nel 2003⁶, mira anzitutto a sostenere il reddito degli agricoltori mediante un'integrazione diretta del reddito, le ICSN sono intese a prevenire l'abbandono dei terreni agricoli in zone particolarmente soggette al rischio di marginalizzazione, compensando lo specifico svantaggio che è all'origine del rischio stesso.

L'RPU implica l'obbligo di mantenere i terreni agricoli in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) per prevenire l'abbandono e il sottosfruttamento. Il rispetto delle BCAA è potenzialmente più oneroso per gli agricoltori delle ZS a causa delle scarse rese e dei magri ricavi per ettaro. Nondimeno, il pagamento unico all'ettaro, calcolato in base alle rese storiche, risulta generalmente inferiore nelle ZS rispetto alle altre zone. Le ICSN costituiscono pertanto uno strumento specifico a sostegno del proseguimento dell'attività agricola in queste zone in cui la probabilità di abbandono progressivo della terra è più alta che altrove e la coltivazione del suolo è oltremodo importante dal punto di vista ambientale.

Il campo di applicazione delle ICSN si distingue anche da quello dei pagamenti agroambientali, intesi a indennizzare i costi e il mancato guadagno dovuti all'adempimento degli specifici impegni ambientali che vanno oltre il minimo obbligatorio. Le ICSN compensano unicamente lo svantaggio naturale, indennizzando i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dallo svantaggio stesso. Forniscono quindi un sostegno base affinché possano rimanere in attività le forme di agricoltura adatte alle condizioni locali.

Nonostante la differenza strutturale rispetto alle misure agroambientali, le ICSN contribuiscono ovviamente alla realizzazione di obiettivi ambientali. Rientrano infatti nell'asse 2 della politica di sviluppo rurale e mirano ad incentivare, attraverso l'uso continuativo delle superfici agricole, la cura dello spazio naturale, nonché il mantenimento e la promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili.

Si deve infine avvertire che la presente revisione ha una portata limitata, non comprendendo una valutazione approfondita del ruolo delle ICSN nell'ambito della moderna PAC e delle interrelazioni con altri pagamenti a favore degli agricoltori, basati sulla terra; tali aspetti potranno essere esaminati ulteriormente, nel contesto del dibattito sulla futura evoluzione della PAC.

3. CARENZE IN SEDE APPLICATIVA

Malgrado gli aspetti positivi sopra delineati, la citata relazione della Corte dei conti del 2003 ha evidenziato un certo numero di carenze sostanziali nell'applicazione del regime ZS, che gettano ombra sull'efficacia e sull'efficienza del regime stesso, con particolare riguardo alla delimitazione delle ZS intermedie.

Ad alcuni degli appunti mossi dalla Corte si è già posto rimedio. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 ha riveduto i metodi per il calcolo dell'indennità e per la classificazione delle ZS intermedie, vincolandoli inequivocabilmente agli svantaggi naturali per l'agricoltura e

⁶ Dal regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16).

limitando così il rischio di sovracompensazione. Ha imposto altresì ai beneficiari delle ICSN il rispetto della condizionalità⁷, adottando un approccio più semplice e coerente di quello delle buone pratiche agricole precedentemente applicato. Il controllo e la valutazione della misura sono stati rafforzati all'interno del "quadro comune per la sorveglianza e la valutazione", che si applica a tutti gli interventi di sviluppo rurale del periodo di programmazione 2007-2013, mentre il regolamento (CE) n. 175/2006⁸ ha introdotto norme più specifiche sui controlli e le sanzioni.

I problemi che restano da affrontare nell'ambito della presente revisione sono l'insufficiente trasparenza dei sistemi di classificazione delle ZS intermedie utilizzati dagli Stati membri, lo scarso orientamento degli aiuti verso la gestione sostenibile del territorio, con particolare riguardo alle situazioni che presentano un maggiore rischio di abbandono della terra, e la necessità di addivenire ad una metodologia comune per la classificazione delle zone.

4. UN SISTEMA PIÙ EFFICACE DI DELIMITAZIONE DELLE ZS

4.1. Difetti dell'attuale classificazione delle ZS intermedie

L'attuale classificazione delle ZS intermedie, basata sui tre tipi di parametri di cui all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1257/1999⁹, suscita seri dubbi quanto all'impiego efficace e mirato dei fondi destinati al regime, principalmente per due motivi.

Si basa in parte su criteri socioeconomici che non corrispondono più agli obiettivi essenziali delle ICSN e sono un retaggio dell'impostazione originaria del regime, ormai superata. Inoltre, non si è tenuto conto dell'evoluzione dei dati economici e demografici per aggiornare la delimitazione delle zone.

Infine, la classificazione è stata realizzata in riferimento ad un'ampia gamma di fattori nazionali spesso non confrontabili a livello europeo. Questa varietà nuoce alla trasparenza e può determinare incoerenze e contraddizioni tra l'assegnazione degli aiuti e gli obiettivi della misura.

Come rammentato sopra (cfr. sezione 1), nel 2005 il legislatore ha ridefinito le zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane e dalle zone caratterizzate da svantaggi specifici, come zone caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli. Partendo dalla nuova definizione, il Consiglio intendeva stabilire una serie di criteri oggettivi comuni

⁷ Il regolamento (CE) n. 1782/2003 ha sancito il principio secondo cui gli agricoltori che non rispettano determinate norme in materia di sanità pubblica, di salute degli animali e delle piante, di ambiente e di benessere degli animali sono soggetti a riduzioni dei pagamenti o all'esclusione dal beneficio del sostegno diretto. Il sistema della 'condizionalità', mantenuto dal regolamento (CE) n. 73/2009, si applica anche ai pagamenti legati alla terra o agli animali nell'ambito dello sviluppo rurale.

⁸ Regolamento (CE) n. 175/2006 della Commissione, del 7 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 74).

⁹ Scarsa produttività della terra; risultati economici dell'agricoltura notevolmente inferiori alla media; scarsa densità o tendenza alla regressione demografica di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola [regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80)].

per designare le zone ammissibili, come indicato nei considerandi del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Le discussioni che hanno preceduto l'adozione del regolamento hanno peraltro rivelato l'impossibilità di concordare un metodo comune di classificazione delle zone basato su una serie di indicatori indiretti della scarsa qualità del suolo e delle condizioni climatiche avverse (ad esempio resa cerealicola media, percentuale di pascolo permanente, densità del bestiame). Ci si è resi conto che occorre una cooperazione tecnica approfondita con gli Stati membri per individuare criteri di delimitazione oggettivi e scientificamente fondati.

In primo luogo, i servizi della Commissione hanno incaricato il Centro comune di ricerca (CCR) di ricavare una serie di indici pedoclimatici comuni a convalida di una nuova delimitazione delle ZS intermedie. Per assolvere questo compito, è stato costituito un gruppo di esperti ad alto livello specializzati nella valutazione del suolo, del clima e del terreno, i cui lavori erano coordinati dal CCR. Questo *panel* ha ravvisato otto fattori pedoclimatici che indicano, ad un determinato valore limite, l'esistenza di pesanti vincoli all'agricoltura europea. Essi sono elencati nell'allegato tecnico accluso alla presente comunicazione, che contiene anche alcuni dettagli tecnici intesi a puntualizzarne la definizione e la giustificazione.

I parametri biofisici ravvisati dal gruppo di esperti scientifici attraverso la rete del CCR possono essere utilizzati ovunque in Europa per distinguere i terreni che presentano pesanti vincoli alla produzione agricola, grazie alla disponibilità di dati pedoclimatici di sufficiente dettaglio geografico e semantico.

Possono essere applicati per designare le zone caratterizzate da svantaggi naturali per l'agricoltura in modo relativamente semplice: si considera caratterizzata da svantaggi naturali considerevoli una zona di cui gran parte della superficie agricola utilizzata (non meno del 66%) presenta almeno una delle caratteristiche elencate nella tabella, con il valore limite ivi indicato. I parametri biofisici non sono quindi cumulativi. La classificazione può basarsi su uno qualunque degli indici, a condizione che le relative caratteristiche siano osservate e opportunamente misurate nella zona e registrino il corrispondente valore limite.

I valori limite sono da considerarsi un livello minimo di svantaggio, che deve essere raggiunto perché la zona possa essere classificata come svantaggiata; gli Stati membri avrebbero la facoltà di innalzare il livello minimo qualora ciò sia giustificato da circostanze nazionali e sempre che non sia discriminatorio.

4.2. Valutazione preliminare dei parametri biofisici e insufficienza di dati

I suddetti parametri biofisici rappresentano una valida piattaforma per definire un sistema obiettivo e trasparente di designazione delle zone ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005. Sono stati perciò utilizzati come base per la delimitazione delle zone in tre delle quattro opzioni prospettate ai fini della revisione del regime ZS, sottoposte a consultazione pubblica il 22 maggio 2008 ed esposte nella valutazione d'impatto che correde la presente comunicazione.

Sono stati ampiamente discussi in più di cento riunioni tenute dai servizi della Commissione con gli Stati membri dal novembre 2007. Le indagini condotte finora in collaborazione con gli esperti nazionali sembrano avvalorare la serietà e la fondatezza scientifica di tali parametri, nonché la loro attitudine ad una classificazione omogenea del territorio nell'insieme dell'UE. Essi costituiscono un sistema semplice e comparabile di designazione delle ZS, inequivocabilmente legato agli svantaggi pedoclimatici per l'agricoltura e applicabile in tutti

gli Stati membri in tempi relativamente brevi, sebbene richieda un certo impegno amministrativo.

Tuttavia, la valutazione dei criteri comuni finora effettuata non può considerarsi esauriente, per mancanza di dati idonei a livello UE. I dati paneuropei disponibili non sono adatti all'applicazione dei criteri su scala territoriale dettagliata e alla valutazione del loro impatto sulla stessa scala. Per tale motivo, e onde evitare risultati anomali, si auspica la partecipazione attiva delle competenti autorità degli Stati membri ad ulteriori ricerche analitiche, senza le quali non è possibile elaborare un'adeguata proposta legislativa.

La collaborazione cui sono chiamati gli Stati membri è intesa, da un lato, a simulare l'applicazione dei criteri comuni sulla base di dati pedoclimatici sufficientemente dettagliati e, dall'altro, a prendere in considerazione, nel corso di tale simulazione, tutti gli elementi che consentano di escludere dalla qualifica di ZS quelle zone i cui svantaggi naturali sono già stati compensati, come verrà precisato nella seguente sezione.

5. AIUTI MIRATI ALL'AGRICOLTURA ESTENSIVA, IMPORTANTE PER LA GESTIONE DEL TERRITORIO

5.1. Esclusione delle zone in cui l'agricoltura ha superato gli svantaggi naturali

Spesso l'intensità dell'agricoltura rispecchia le condizioni naturali: le zone in cui gli svantaggi naturali non sono stati compensati dall'intervento umano e dal progresso tecnologico sono generalmente caratterizzate da sistemi agricoli con scarso apporto di fattori di produzione e scarsamente produttivi a causa dei vincoli fisici che rendono difficile il lavoro degli agricoltori.

Grazie all'intervento umano e al progresso tecnologico, gli agricoltori sono talvolta riusciti ad ovviare agli svantaggi naturali e a praticare un'agricoltura redditizia in zone originariamente caratterizzate da condizioni naturali assai sfavorevoli. In questi casi le condizioni naturali intrinseche della zona rimangono invariate, cosicché, sulla base dei soli parametri biofisici, la zona verrebbe designata come fortemente svantaggiata dal punto di vista dell'agricoltura. Peraltro, poiché lo svantaggio non pregiudica la produttività agricola, non è giustificato classificare la zona come caratterizzata da svantaggi naturali. A titolo di esempio, molte zone umide sono state prosciugate artificialmente e sono diventate estremamente fertili; eppure il prosciugamento artificiale non ha alterato le caratteristiche intrinseche del suolo, che tenderà ad essere ancora classificato come poco drenato.

Pertanto, nei casi in cui è possibile superare gli svantaggi naturali, risulta necessario delimitare la zona con maggiore precisione, associando ai parametri biofisici gli opportuni indicatori di produttività.

Gli svantaggi più frequentemente compensati dagli agricoltori mediante investimenti, idonee tecniche agricole e una scelta oculata delle colture, sono quelli dovuti a scarso drenaggio, alla tessitura del suolo, alla sua pietrosità, alla profondità radicale, alle proprietà chimiche e al bilancio idrico del suolo. Le simulazioni basate su questi criteri devono pertanto escludere sistematicamente:

- (a) le zone prosciugate artificialmente, in riferimento al criterio di scarso drenaggio;

- (b) le zone con una proporzione elevata di terreni irrigati, in riferimento al criterio del bilancio idrico del suolo;
- (c) le zone in cui i problemi del suolo (tessitura, pietrosità, profondità radicale e proprietà chimiche) sono stati chiaramente risolti e gli indicatori di produttività (resa cerealicola media, densità del bestiame o reddito lordo standard per ettaro) si avvicinano alla media nazionale (escluse eventualmente le zone montane).

Nell'allegato tecnico accluso alla presente comunicazione si troveranno maggiori dettagli sulla precisione richiesta per delimitare le zone in relazione ai vari tipi di svantaggi naturali e ai relativi parametri biofisici.

5.2. Condizioni di ammissibilità a livello aziendale

Limitare le zone ammissibili a quelle effettivamente caratterizzate da svantaggi naturali è una condizione imprescindibile per indirizzare gli aiuti verso le aree a rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra e dove l'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio.

Oltre alla delimitazione delle zone e successivamente ad essa, l'applicazione di opportune condizioni di ammissibilità nelle zone designate come svantaggiate – affinché a beneficiare degli aiuti siano le aziende agricole che si conformano agli obiettivi del regime – rappresenta un utile strumento per canalizzare gli aiuti verso le zone in cui il rischio di abbandono è più elevato. In una stessa zona possono infatti coesistere diverse pratiche agricole, alcune delle quali possono aver compensato gli svantaggi naturali attraverso processi di intensificazione.

Gli Stati membri applicano già ampiamente condizioni di ammissibilità a livello di azienda, anche se, secondo la valutazione, molte di queste non sono pertinenti agli obiettivi fondamentali del provvedimento e rispondono ad obiettivi disparati o ad esigenze amministrative. Sarebbe opportuno renderle più coerenti con gli obiettivi del regime e con gli impegni internazionali dell'UE, pur lasciando un sufficiente margine di manovra per affrontare le peculiarità locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

La definizione e l'applicazione delle condizioni di ammissibilità a livello aziendale fanno parte delle opzioni presentate nella valutazione d'impatto allegata alla presente comunicazione. Questa componente del regime d'indennità sarà ulteriormente esaminata in sede di elaborazione della proposta legislativa, tenendo conto anche dell'impatto di un eventuale nuovo sistema di delimitazione evidenziato dalle simulazioni che saranno condotte dagli Stati membri a seguito della presente comunicazione.

6. POTENZIALE DI SEMPLIFICAZIONE

La formulazione di un insieme di criteri delimitativi comuni semplificherebbe l'applicazione del regime ICSN a livello dell'UE, dal momento che l'attuale centinaio di indicatori applicati dagli Stati membri, con diversi valori limite, verrebbe sostituito da otto parametri chiaramente definiti e correlati agli stessi livelli minimi nell'intero territorio dell'UE.

Una simile semplificazione si tradurrebbe in maggiore trasparenza, fonte a sua volta di un'accresciuta efficienza applicativa in termini di recepimento e di rispetto degli obiettivi del regime.

Un solo parametro biofisico sarebbe sufficiente per classificare una zona come caratterizzata da svantaggi naturali, mentre nell'attuale sistema una zona può essere designata solo se presenta tutti e tre i tipi di svantaggi di cui all'articolo 19 del regolamento (CE) n. 1257/1999 (cfr. nota 9).

È ovvio, tuttavia, che l'applicazione dei parametri biofisici comuni richiederà costi iniziali che possono variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, in funzione della quantità e della qualità dei dati pedoclimatici disponibili.

Attualmente tredici Stati membri ricorrono a un "sistema di indice" per la designazione delle ZS intermedie. Si tratta di una metodologia basata su più indicatori che vengono combinati per calcolare un indice, il quale serve a classificare le zone in funzione di specifici limiti o classi. I sistemi di indice utilizzati dai vari Stati membri presentano talune somiglianze, ma sono difficilmente confrontabili tra loro, in quanto, anche se attingono allo stesso tipo di informazioni, usano diversi metodi di ponderazione o di classificazione per calcolare l'indice.

Questi sistemi di indice presentano un grado di complessità variabile, ma comunque superiore a quello dei parametri biofisici considerati ai fini del presente riesame. Molti dei sistemi di indice comprendono i parametri biofisici individuati dagli esperti ed elencati nell'allegato tecnico accluso alla presente comunicazione. I sistemi di indice possono talvolta considerarsi più sofisticati dei parametri biofisici e quindi più idonei a rilevare la presenza di svantaggi in una zona. Tuttavia, voler costituire un sistema di indice comune e uniformemente applicabile in tutti gli Stati membri richiederebbe un impegno colossale a livello di progettazione, raccolta di dati, analisi ed esecuzione. Non sembra pertanto né razionale, né realistico istituire un sistema di indice paneuropeo per la rilevazione ottimale degli svantaggi naturali.

Negli Stati membri in cui l'attuale delimitazione delle ZS si basa su indicatori indiretti della scarsa produttività della terra, l'introduzione di un metodo di designazione delle zone basato su parametri biofisici comuni richiederebbe probabilmente uno sforzo di raccolta e armonizzazione dei dati pedoclimatici su scala appropriata.

Alla luce di queste considerazioni sulla scala dei dati, gli Stati membri potrebbero trovare un giusto compromesso tra semplificazione ed efficacia dei nuovi metodi di delimitazione in sede di simulazione dell'utilizzo dei parametri biofisici. Le questioni rilevanti a tale proposito dovrebbero essere esaminate nella valutazione d'impatto precedente la proposta legislativa della Commissione.

7. INCIDENZA SUL BILANCIO

Il presente riesame non incide né sul bilancio comunitario, né sui bilanci nazionali, in quanto la dotazione finanziaria del regime ZS, costituita dal contributo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e dai cofinanziamenti nazionali, è stabilita in ciascun programma di sviluppo rurale, nei limiti degli stanziamenti globali assegnati agli Stati membri per il sostegno allo sviluppo rurale in un dato periodo di programmazione. Qualora un orientamento più mirato delle indennità dovesse ridurre il fabbisogno finanziario, le risorse disponibili verrebbero trasferite ad altre misure dello stesso programma.

8. CONCLUSIONI E SCADENZARIO

Il regime di aiuto agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali deve essere riveduto al fine di adeguare il sistema di delimitazione delle ZS intermedie e di erogazione delle indennità agli obiettivi di gestione del territorio stabiliti nel 2005, accrescerne la trasparenza e l'obiettività senza tralasciare le peculiarità nazionali e regionali, nonché promuovere un orientamento degli aiuti più mirato alle situazioni in cui il rischio di abbandono della terra è maggiore.

La trasparenza, pertinenza e coerenza del sistema di delimitazione delle zone potrebbero essere migliorate nell'insieme dell'UE creando un quadro comune per la classificazione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane e dalle zone caratterizzate da svantaggi specifici, sulla base di criteri oggettivi comuni.

I dati a livello paneuropeo, di cui dispone la Commissione, non sono sufficienti per effettuare una simulazione su scala dettagliata dell'applicazione di eventuali criteri comuni individuati nel corso della valutazione d'impatto e destinati a corroborare una proposta legislativa intesa a rendere più efficace il regime ICSN.

Al fine di agevolare l'adempimento dei compiti della Comunità, offrendo in particolare un solido fondamento per l'elaborazione della necessaria proposta legislativa, la Commissione propone di invitare gli Stati membri a simulare l'applicazione, sul loro territorio, dei parametri biofisici elencati nella presente comunicazione e ad approntare rappresentazioni cartografiche delle zone che risulterebbero ammissibili alla luce di tali simulazioni. Le simulazioni devono evidenziare la zona che verrebbe delimitata in funzione dei parametri biofisici applicati con la dovuta precisione, ove necessario e secondo le indicazioni contenute nell'allegato tecnico accluso alla presente comunicazione, in modo da escludere le zone in cui gli svantaggi naturali sono stati superati.

Le simulazioni devono essere condotte su scala territoriale sufficientemente dettagliata, per esempio livello UAL 2 della nomenclatura delle unità territoriali per la statistica.

Non verranno considerate come una nuova delimitazione delle ZS, ma costituiranno un valido strumento per sondare la fattibilità delle opzioni prospettate in vista della revisione e, in ultima analisi, per corroborare una futura proposta legislativa volta a delineare il quadro normativo per una nuova delimitazione delle ZS in una prospettiva a lungo termine.

Il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni sono invitati a discutere le grandi linee della presente comunicazione. Occorre invitare gli Stati membri ad effettuare le suddette simulazioni e a trasmettere le conseguenti rappresentazioni cartografiche ai servizi della Commissione entro i sei mesi successivi all'adozione della presente comunicazione.