



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.4.2009
SEC(2009) 451

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

**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**

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2009) 161 definitivo}
{SEC(2009) 449}
{SEC(2009) 450}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

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

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

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.

La logica di intervento delle indennità a favore delle ZS – ora denominate "indennità compensative degli svantaggi naturali" (ICSN) – è stata riveduta nel 2005 al fine di potenziarne il contributo alla strategia di sviluppo sostenibile dell'UE e a seguito di incongruenze rilevate dalla Corte dei conti nel 2003, con particolare riguardo alla delimitazione delle ZS intermedie.

Tuttavia, il nuovo quadro normativo per le ICSN deve essere ancora completato, in quanto nel 2005 non è stato possibile raggiungere un accordo in sede di Consiglio su un eventuale nuovo sistema, uniforme a livello comunitario, per la classificazione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane e dalle zone caratterizzate da svantaggi specifici, che corrispondesse ai nuovi obiettivi politici. La presente revisione si prefigge pertanto di portare a termine l'iter avviato nel 2005, lasciando peraltro la porta aperta ad ulteriori sviluppi dell'impostazione politica oltre il 2013.

I problemi da affrontare sono i seguenti:

- incoerenza dell'attuale delimitazione delle ZS intermedie, basata in parte su criteri socioeconomici, con gli obiettivi riveduti del regime ICSN, che è incentrato sulla gestione del territorio anziché su obiettivi socioeconomici;
- estrema varietà di criteri applicati dagli Stati membri per designare le ZS intermedie, con conseguente mancanza di trasparenza che potrebbe a sua volta ingenerare discriminazioni tra i beneficiari;
- scarso orientamento degli aiuti verso le zone più a rischio di abbandono della terra.

Va rilevato che l'articolo 37 del regolamento (CE) n. 1698/2005¹ ha introdotto una modifica riguardo al calcolo delle indennità. Questa disposizione, che entrerà in vigore una volta ultimata la revisione delle ZS, dovrebbe contribuire notevolmente all'efficacia del regime di aiuto.

¹ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 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).

2. SUSSIDIARIETÀ

La presente revisione non costituisce una riforma di vasta portata, bensì l'aggiornamento di un regime esistente nell'ambito della politica agricola comune. Si limita infatti ad adeguare il sistema di delimitazione delle ZS e di erogazione delle indennità agli obiettivi definiti dal Consiglio nel 2005.

Negli obiettivi della revisione è implicito un potenziale di semplificazione, conseguente alla maggiore trasparenza della delimitazione delle zone ottenuta grazie a criteri oggettivi comuni.

3. OBIETTIVI

Di fronte ai problemi sopra ricordati, la revisione si prefigge i seguenti obiettivi:

- adeguare il sistema di delimitazione delle ZS intermedie e di erogazione delle indennità all'impostazione incentrata sulla gestione del territorio, adottata nel 2005;
- rendere più trasparente e obiettiva la delimitazione delle zone nell'insieme dell'UE;
- conferire all'aiuto maggiore efficacia e un orientamento più mirato alle zone in cui il rischio di abbandono della terra è maggiore.

L'insufficienza di dati non consente per il momento 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. Si prevede pertanto di preparare il terreno per una successiva proposta legislativa nelle seguenti tre fasi:

- (1) adozione di una comunicazione della Commissione che espone un resoconto della situazione e invito rivolto agli Stati membri a simulare l'applicazione, sul loro territorio, di eventuali criteri comuni per la delimitazione delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane e dalle zone caratterizzate da svantaggi specifici;
- (2) trasmissione delle simulazioni degli Stati membri alla Commissione nell'autunno del 2009;
- (3) una volta ricevute le simulazioni degli Stati membri, completamento della valutazione d'impatto ed elaborazione della proposta legislativa nel più breve tempo possibile.

4. OPZIONI POLITICHE

Sono state profilate quattro opzioni di revisione, sottoposte a consultazione pubblica il 22 maggio 2008.

Opzione 1: status quo+

Designazione delle zone

In questo scenario viene chiesto agli Stati membri di eliminare gli indicatori socioeconomici attualmente in uso per la delimitazione delle ZS e di individuare i criteri ritenuti più adatti per la definizione degli svantaggi naturali pregiudizievoli per l'agricoltura. Gli Stati membri che ricorrono a un sistema di indice possono continuare a usarlo, dopo averne eliminato gli indicatori socioeconomici. Gli altri Stati membri sono invitati a formulare un insieme di parametri pedoclimatici adatti alla loro situazione. La Commissione dovrà valutare l'idoneità dei sistemi utilizzati dagli Stati membri rispetto agli obiettivi del regime ICSN.

Condizioni di ammissibilità

Gli Stati membri hanno facoltà di stabilire condizioni di ammissibilità a livello aziendale nei loro programmi di sviluppo rurale, in modo da limitare le indennità a determinati sistemi agricoli. La Commissione valuterà se tali criteri sono obiettivi, non discriminatori e compatibili con le finalità del provvedimento e con gli impegni internazionali dell'UE.

Le opzioni 2, 3 e 4 si basano sullo stesso metodo di delimitazione delle zone, imperniato su otto parametri biofisici comuni scelti da un gruppo di esperti nella valutazione del suolo, del clima e del terreno, coordinato dal Centro comune di ricerca. La definizione e l'applicazione dei parametri sono descritte nella comunicazione della Commissione, cui la presente sintesi è allegata.

Opzione 2: parametri comuni

Designazione delle zone

Le ZS intermedie vengono designate in funzione dei parametri biofisici comuni elencati nell'allegato alla comunicazione.

Condizioni di ammissibilità

Gli Stati membri hanno facoltà di stabilire condizioni di ammissibilità a livello aziendale nei loro programmi di sviluppo rurale, in modo da limitare le indennità a determinati sistemi agricoli. La Commissione valuterà se tali criteri sono obiettivi, non discriminatori e compatibili con le finalità del provvedimento e con gli impegni internazionali dell'UE.

Opzione 3: condizioni di ammissibilità

Designazione delle zone

Le ZS intermedie vengono designate in funzione dei parametri biofisici comuni elencati nell'allegato alla comunicazione.

Condizioni di ammissibilità

Gli Stati membri sono invitati a stabilire opportune condizioni che permettano di limitare il sostegno all'agricoltura estensiva, positiva per il suo contributo alla gestione sostenibile del territorio, escludendo dal regime di indennità i sistemi agricoli intensivi. La normativa

comunitaria formulerà un quadro generale in materia di ammissibilità, indicando i principi e i tipi di criteri da applicare per escludere i sistemi intensivi (ad es. densità massima del bestiame, resa media, reddito lordo standard). All'interno di tale quadro, gli Stati membri sceglieranno gli indicatori più adatti e fisseranno i relativi valori limite nei programmi di sviluppo rurale. Le condizioni di ammissibilità devono essere obiettive, non discriminatorie e compatibili con le finalità del provvedimento e con gli impegni internazionali dell'UE.

Opzione 4: alto pregio naturale

Designazione delle zone

Questa opzione implica una delimitazione più mirata delle zone: verrebbero a qualificarsi come ZS soltanto le aree classificate come "habitat agricoli di alto pregio naturale" all'interno delle zone caratterizzate da svantaggi naturali.

La delimitazione delle ZS intermedie si svolgerebbe in due fasi: in un primo tempo, secondo lo stesso metodo impiegato nelle opzioni 2 e 3, cioè sulla base dei parametri biofisici comuni; le zone risultanti da questa prima delimitazione verrebbero poi ulteriormente circoscritte, in modo da corrispondere unicamente agli habitat agricoli di alto pregio naturale, definiti come le zone d'Europa in cui l'agricoltura costituisce un importante (di solito il principale) uso del territorio e in cui l'agricoltura stessa si accompagna o serve da sostegno a una considerevole diversità di specie e di habitat, oppure alla presenza di specie la cui conservazione è di importanza europea, nazionale e/o regionale (o a entrambe le situazioni).

Condizioni di ammissibilità

Gli Stati membri hanno facoltà di stabilire condizioni di ammissibilità secondo criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori, compatibili con le finalità del provvedimento.

In tutte le opzioni, le indennità sono calcolate in base ai costi aggiuntivi e al mancato guadagno derivanti dallo svantaggio che caratterizza la zona interessata, nel rispetto dei limiti minimi e massimi fissati dal Consiglio.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

5.1. Insufficienza di dati e difficoltà di valutazione dell'opzione 4

Come già osservato, la presente analisi è limitata dal fatto che i dati utili sono disponibili soltanto a livello nazionale. In questa fase, la valutazione può fornire solo indicazioni ed estrapolazioni dei tipi di effetti che potrebbero scaturire dalla revisione; quest'ultima potrà essere portata avanti solo dopo che gli Stati membri avranno effettuato le simulazioni.

La valutazione dell'opzione 4 "alto pregio naturale" si scontra con ostacoli considerevoli e oggettivi. La definizione di indicatori dell'alto pregio naturale (APN) nell'ambito del quadro comune per la sorveglianza e la valutazione dello sviluppo rurale non è ancora sufficientemente sviluppata e procede con ritmi diversi a seconda degli Stati membri. In tali

condizioni è estremamente difficile stabilire un modello analitico che combini indicatori di svantaggio naturale e indicatori APN e che possa servire come base per la valutazione.

In mancanza di elementi sufficientemente chiari sugli indicatori APN, è quindi sembrato opportuno lasciare da parte l'opzione 4 sul breve periodo, senza escluderne la plausibilità in una prospettiva a lungo termine.

5.2. Aiuti trasparenti e mirati

L'opzione "status quo+" lascerebbe in gran parte sussistere la mancanza di trasparenza, di obiettività e di fondatezza scientifica dei criteri di classificazione, come pure il rischio di discriminazioni tra i beneficiari per il quale l'attuale sistema di delimitazione è stato criticato.

Le opzioni 2 e 3 migliorerebbero entrambe la trasparenza e l'orientamento mirato del regime di indennità, grazie al sistema di delimitazione comune. Nell'opzione 2, la mancanza di un approccio comune per rendere gli aiuti ancora più mirati tramite condizioni di ammissibilità comporta il rischio che il sostegno non sia sufficientemente circoscritto; tuttavia, in confronto all'opzione 3, l'opzione 2 permette una migliore risposta alle esigenze locali.

5.3. Impatto socioeconomico

Il principale tipo di impatto socioeconomico atteso dalla revisione del regime ZS concerne il reddito delle aziende agricole nelle zone interessate dal nuovo sistema di delimitazione e di indennità. I dati al momento disponibili non consentono di individuare le zone che sarebbero interessate da un cambiamento della qualifica di ZS nelle opzioni presentate.

In sintesi, si può affermare che l'impatto negativo della perdita della qualifica di ZS conseguente all'applicazione di un nuovo criterio di delimitazione sarebbe più o meno rilevante a seconda dell'importanza dell'indennità ZS nel reddito aziendale. Sotto questo profilo, l'opzione status quo+ avrebbe l'impatto più limitato, non implicando cambiamenti di rilievo rispetto all'attuale delimitazione.

Nelle opzioni 2 e 3 sono possibili variazioni della delimitazione delle zone con effetti sia positivi che negativi sul reddito aziendale, ma al momento attuale non sono stimabili per mancanza di dati idonei. In ogni caso, la perdita della qualifica di ZS avrebbe conseguenze drammatiche e comporterebbe un grave deterioramento della situazione di reddito (in termini di valore aggiunto netto dell'azienda) solo in un numero limitato di casi (il 3% del totale dei beneficiari).

L'introduzione di un quadro comune per i criteri nazionali di ammissibilità, prospettata nell'opzione 3, permetterebbe di concentrare gli aiuti sui sistemi agricoli estensivi, meno redditizi e a più alto rischio di abbandono della terra. È quindi probabile che tale opzione abbia un impatto positivo sulle aziende a basso reddito e fortemente dipendenti dall'indennità ZS.

- Va altresì rilevato che, in taluni Stati membri, gli agricoltori delle zone svantaggiate godono di una serie di agevolazioni (per esempio sgravi fiscali previsti dalle normative nazionali) anche se non percepiscono l'indennità ZS in senso stretto. In queste zone, un cambiamento della qualifica di ZS può avere sensibili ripercussioni sul reddito delle aziende, per quanto non stimabili a livello UE.

- Nell'attuale fase dell'analisi non è possibile determinare se e dove vi sarebbero degli agricoltori che perderebbero il beneficio dell'indennità ZS per effetto dell'eliminazione dei criteri socioeconomici. La probabilità e l'entità di simili casi potranno essere valutate sulla base delle simulazioni che verranno fornite dagli Stati membri nell'autunno del 2009. In tale contesto, si deve tener conto dei seguenti fattori:
- se le altre misure della PAC disponibili nella regione – ad esempio nell'asse 3 del relativo programma di sviluppo rurale – siano atte a compensare gli svantaggi socioeconomici finora coperti dall'indennità ZS;
- se si possano trovare soluzioni che permettano una transizione graduale al nuovo sistema di delimitazione.

5.4. Vitalità delle comunità rurali

Nelle zone in cui l'agricoltura rappresenta tuttora la spina dorsale dell'economia locale, una modifica della delimitazione delle ZS e/o del regime di indennità rischia di avere un impatto considerevole sullo sviluppo della regione in generale.

Certe comunità agricole sono più vulnerabili di altre al rischio di declino a causa del sistema di produzione, del limitato valore aggiunto, delle dimensioni delle aziende o dell'ubicazione periferica. In molti casi il sistema di produzione è particolarmente vulnerabile a causa delle condizioni naturali, sicché un orientamento degli aiuti più mirato alle zone caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli potrebbe incidere positivamente sulla vitalità della zona in generale.

Nei casi in cui il declino non è legato alla presenza di svantaggi naturali, misure intese a stimolare la competitività del settore agricolo, a promuovere la diversificazione e ad introdurre strategie integrate di sviluppo endogeno sarebbero più efficaci di un'indennità volta a compensare gli agricoltori per gli svantaggi naturali.

5.5. Effetti ambientali

Una delimitazione delle zone basata su un insieme omogeneo di parametri biofisici in tutta l'UE accrescerebbe la probabilità di concentrare gli aiuti sull'agricoltura estensiva, in quanto la designazione delle zone è inequivocabilmente legata agli svantaggi naturali che ostacolano l'attività agricola. Per questo motivo le opzioni 2 e 3 sono più efficienti dell'opzione 1.

L'opzione 2 lascerebbe agli Stati membri la facoltà di stabilire condizioni di ammissibilità rispondenti a determinati requisiti di gestione del territorio. La delimitazione delle zone basata su parametri biofisici comuni orienterebbe gli aiuti verso le zone caratterizzate da una predominanza dell'agricoltura estensiva e i beneficiari delle ICSN sarebbero tenuti a rispettare la condizionalità. Tuttavia, l'efficacia del regime potrebbe essere sminuita da un orientamento poco mirato degli aiuti, in particolare nelle zone in cui i sistemi agricoli intensivi, solitamente associati ad un rischio ambientale maggiore, coesistono con sistemi estensivi. Pertanto, nell'opzione 2, il contributo delle ICSN alla gestione sostenibile del territorio e agli obiettivi ambientali dell'UE dipenderà dall'applicazione che ne faranno gli Stati membri.

Rispetto all'opzione 2, l'opzione 3 impone ulteriori requisiti in materia di pratiche agronomiche e limita il beneficio delle ICSN ai sistemi agricoli che contribuiscono concretamente alla gestione sostenibile del territorio. L'indennità non copre tuttavia gli

impegni ambientali che vanno oltre il minimo obbligatorio, limitandosi a indennizzare gli agricoltori per i costi e il mancato guadagno derivanti dallo svantaggio naturale. L'opzione 3 presenta dunque il massimo potenziale dal punto di vista degli obiettivi ambientali, a condizione che il regime di indennità venga applicato in sintonia con le altre misure dell'asse 2. Per un'applicazione equilibrata dell'opzione 3 si dovrà evitare, da un lato, che gli agricoltori vengano compensati due volte (con l'ICSN e tramite altre misure dell'asse 2) per lo stesso impegno e, dall'altro, che gli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali siano esclusi dai pagamenti agroambientali applicabili agli agricoltori di altre regioni che si trovano nelle stesse condizioni, il che costituirebbe ovviamente una discriminazione.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Nell'attuale fase del processo di revisione è prematuro accordare una netta preferenza all'una o all'altra opzione. Nondimeno, l'opzione "status quo+" non sembra dare una risposta soddisfacente alle critiche mosse all'attuale sistema e l'opzione 4 (APN) non è attuabile a breve termine.

Come indicato nella sezione 3, si intende portare avanti il processo di revisione e precisare ulteriormente le opzioni, in modo da attribuire una preferenza sulla base della simulazione dell'utilizzo dei parametri biofisici comuni effettuata dagli Stati membri.

7. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Si prevede di utilizzare i seguenti indicatori per la sorveglianza delle indennità corrisposte agli agricoltori delle zone svantaggiate diverse dalle zone montane:

Indicatori comuni	Indicatori di riferimento	Biodiversità: habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale Biodiversità: avifauna in habitat agricolo
	Input	Spesa pubblica totale (rispetto al FEASR)
	Output	Numero di aziende beneficiarie nelle zone svantaggiate diverse dalle zone montane (classificate secondo il tipo di svantaggio: zone umide, zone collinari, ecc.) Superficie agricola interessata (secondo il tipo di superficie e il tipo di svantaggio)
	Risultati	Superfici soggette a una gestione efficace del territorio, che hanno contribuito con successo a: potenziare la biodiversità migliorare la qualità dell'acqua attenuare i cambiamenti climatici migliorare la qualità del suolo evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre
	Impatto	Ripristino della biodiversità Conservazione di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale

Nel valutare il regime di aiuto riveduto si presterà particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- in che misura le ICSN hanno contribuito ad assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo nelle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane?
- in che misura il regime ha contribuito al mantenimento o alla promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili?
- in che misura il regime ha contribuito a conservare lo spazio rurale e a migliorare l'ambiente?