



Bruxelles, 16.12.2021
COM(2021) 815 final

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

**sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione, compresa una
valutazione delle prestazioni della politica agricola comune nel periodo
2014-2020**

{SWD(2021) 387 final}

1. INTRODUZIONE

La presente relazione fornisce una sintesi delle prestazioni della politica agricola comune (PAC) nel periodo 2014-2020. Poiché coincide con l'approvazione della PAC per il quinquennio 2023-2027¹, sarà alla base della valutazione dei piani strategici di quest'ultima. Contribuirà inoltre al dibattito sui futuri sviluppi politici, comprese le sfide e le ambizioni derivanti dal [Green Deal](#). Integra la relazione 2018 sul quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) ([COM/2018/790 final](#)).

La relazione, suffragata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione con fatti e cifre presentato in un allegato a sé stante, si basa su una serie di indicatori, valutazioni ed esperienze tratti dal QCMV.

2. ATTUAZIONE DEL QUADRO COMUNE DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

1.1. Indicatori

Gli indicatori sono utilizzati per monitorare l'attuazione della PAC a livello di UE e di Stati membri. Sono alla base della valutazione della contabilizzazione e dell'efficienza della spesa dell'UE e suffragano le valutazioni. Il QCMV comprende più di 200 indicatori e circa 900 sotto-indicatori.

Dal 2018 la Commissione Europea pubblica pannelli interattivi tematici e di indicatori di contesto sul suo portale di dati agroalimentari [CAP Indicators](#), con grafiche dinamiche e accesso ai dati sottostanti,

che comprendono dati sulla produzione e sui risultati contenuti nelle relazioni annuali sull'attuazione della PAC (raccolti dagli Stati membri) e dati che monitorano il contesto in cui opera la PAC utilizzando statistiche (principalmente di Eurostat). La periodicità dei dati varia a seconda della fonte.

1.2. Valutazioni

Le valutazioni costituiscono lo strumento principale per valutare i risultati e gli impatti tangibili della politica². Esse forniscono elementi oggettivi per il processo decisionale e rafforzano la trasparenza, l'apprendimento e la responsabilità. Dal 2014 al 2020 la Direzione generale per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale ha condotto più di 20 [valutazioni tematiche su vari aspetti della PAC](#). Le valutazioni si sono basate sul lavoro preparatorio (studi di supporto) svolto da contraenti esterni indipendenti e sulle informazioni tratte da molteplici consultazioni dei portatori di interessi.

Anche le valutazioni intermedie effettuate dagli Stati membri sui rispettivi programmi di sviluppo rurale del periodo 2014-2020 hanno fornito informazioni complete per la presente relazione. Le loro valutazioni ex post, previste per il 2026, contribuiranno alla valutazione continua delle prestazioni della PAC.

¹ Cfr. regolamento sui piani strategici della PAC ([regolamento \(UE\) 2021/2115](#)) e regolamento orizzontale ([regolamento \(UE\) 2021/2116](#)).

² Cfr. [Qualità della legislazione: come e perché](#).

1.3. Esperienza tratta dal QCMV

Dal 2014, superando i confini dello sviluppo rurale, il QCMV è stato esteso – per la prima volta – all'intera politica. Tale ampliamento ha messo in luce diversi punti di forza:

- generalmente gli indicatori forniscono una copertura completa di diversi ambiti di intervento;
- sono stati messi a punto nuovi indicatori (ad es. sulle indicazioni geografiche) derivanti da una valutazione continua delle esigenze;
- la qualità dei dati è migliorata grazie a una maggiore automazione e interoperabilità, alla diffusione tempestiva e ai nuovi pannelli interattivi, ivi comprese le funzionalità di interrogazione e download.

Tuttavia il quadro presentava anche alcune carenze, non tutte legate alla PAC:

- gli indicatori di impatto sulla biodiversità (ad es. l'indice degli uccelli presenti sui terreni agricoli) e sull'acqua (ad es. l'estrazione) erano incompleti e di bassa qualità per la mancanza di una base giuridica per la raccolta dei dati o per aver fatto affidamento su indagini facoltative;
- la difficoltà a usare gli indicatori esistenti per quantificare l'impatto della PAC sulla mitigazione e sull'adattamento ai cambiamenti climatici;
- la bassa frequenza: per alcuni indicatori, i dati sono disponibili solo ogni quattro-sei anni, con ritardi tra la raccolta e la pubblicazione;
- il basso livello di dettaglio geografico per alcuni indicatori;
- informazioni poco strutturate e dettagliate sulle scelte attuative degli Stati membri, sulla condizionalità (utilizzo per ettaro non disponibile), sulle pratiche ambientali e su LEADER.

Le valutazioni si basavano su un approccio metodologico solido e rigoroso, nel quale erano previste analisi quantitative e qualitative. Gli Stati membri hanno dovuto apprendere a produrre dati oggettivi per rendere la politica più orientata ai risultati. Ciononostante, erano presenti obiettivi quantificati soltanto per le spese relative allo sviluppo rurale. La maggior parte delle valutazioni non è riuscita a quantificare il contributo della PAC agli indicatori di impatto a causa di diversi fattori: la limitatezza dei dati, il periodo di tempo che intercorre prima che gli impatti si concretizzino, fattori esterni e la difficoltà di stabilire i nessi di causalità.

3. VALUTAZIONE DELLA PAC NEL PERIODO 2014-2020

1.4. Produzione alimentare efficiente

Reddito agricolo

Tra il 2013 e il 2019 il reddito medio dei fattori dell'UE³ per lavoratore è aumentato del 15 % in termini reali. Tale aumento è da attribuire principalmente agli importanti miglioramenti realizzati nella produttività del lavoro, soprattutto in seguito a una fuga di manodopera dal settore agricolo.

La PAC nel suo insieme ha contribuito a sostenere e stabilizzare il reddito agricolo. Le misure di mercato hanno aiutato a limitare la volatilità dei prezzi interni della maggior parte dei prodotti agricoli e hanno agevolato la ripresa dei prezzi nei settori colpiti da una crisi di mercato. Dal 2014 la volatilità dei prezzi UE è stata inferiore ai prezzi di tutti i prodotti sul mercato internazionale (tranne il burro e il latte scremato in polvere negli ultimi anni). Il sostegno diretto al reddito – che rappresenta circa il 25 % del reddito dei fattori dell'UE (media del periodo 2014-2018) e viene erogato a oltre 6 milioni di beneficiari (2019) – ha consentito agli agricoltori di affrontare meglio il calo del reddito causato dal crollo dei prezzi agricoli.

Gli strumenti di gestione del rischio possono aiutare gli agricoltori ad attenuare tali fenomeni di calo del reddito, ma la PAC è intervenuta in modo limitato per incentivare gli agricoltori a servirsene.

Distribuzione del sostegno della PAC

Il 20 % dei beneficiari della PAC riceve l'80 % dei pagamenti diretti, il che ha sollevato dubbi sull'equità della distribuzione dei pagamenti diretti. Tuttavia la presente relazione rispecchia essenzialmente la distribuzione (e in alcuni Stati membri la concentrazione) della proprietà terriera; la maggior parte dei grandi beneficiari è costituita da aziende agricole a conduzione familiare di dimensioni comprese tra 20 e 100 ettari, che ricevono più di 7 500 EUR. Circa la metà dei beneficiari è rappresentata da aziende agricole di dimensioni molto ridotte, con una superficie inferiore a 5 ettari.

La PAC per il periodo 2014-2020 ha portato una redistribuzione significativa dei pagamenti diretti agli agricoltori più piccoli e alle zone soggette a vincoli naturali. Tra il 2017 e il 2019 i pagamenti per ettaro agli agricoltori della categoria più piccola (quelli con meno di 8 000 EUR di produzione standard) sono aumentati del 18 % rispetto al periodo compreso tra il 2011 e il 2013.

I pagamenti diretti e il sostegno allo sviluppo rurale rappresentano quasi il 50 % del reddito degli agricoltori nelle zone di montagna e il finanziamento della PAC aiuta a rendere redditizie le aziende agricole nelle zone rurali più remote. Ciononostante, l'alto livello di sostegno al reddito totale nelle zone di montagna non compensa interamente il divario di reddito con le zone non montane.

³ Il reddito dei fattori in agricoltura ([Eurostat](#)) misura il reddito derivato dalle attività agricole che può essere utilizzato per la remunerazione dei fattori di produzione propri e in affitto: lavoro, terra e capitale.

Un'analisi del reddito e della distribuzione dei pagamenti diretti in base al reddito mostra un margine di miglioramento nel destinare il sostegno a coloro che ne hanno più bisogno. In alcuni casi la politica ha avuto un effetto troppo limitato sulla riduzione delle disparità tra le regioni di uno stesso Stato membro, sulla riduzione graduale dei pagamenti e sulla definizione di soglie massime per i pagamenti destinati a ciascuna azienda agricola. I pagamenti diretti ricevuti dalle aziende agricole di minori dimensioni rimangono al di sotto o appena al di sopra del reddito medio nazionale in diversi Stati membri. Inoltre non esiste alcuna prova dell'efficacia delle attuali disposizioni finalizzate a sostenere gli agricoltori in attività.

Talvolta le cattive condizioni di lavoro dei lavoratori stagionali nell'agricoltura hanno portato a richieste di subordinare i pagamenti della PAC al rispetto della legislazione in tale materia. Sebbene il divario tra il reddito agricolo e il salario medio nell'intera economia si sia ridotto, esso rimane comunque considerevole. Questo compromette l'attrattiva dell'agricoltura come occupazione e riduce il ricambio generazionale.

Competitività e produttività

La PAC ha continuato a fornire un contributo significativo alla sicurezza alimentare, ottenendo aumenti di produttività e resilienza nei mercati commerciali.

La produttività totale dei fattori dell'agricoltura dell'UE è aumentata del 6 % dal 2013 al 2019 (UE-27). La PAC ha sostenuto notevoli miglioramenti di produttività del lavoro (+24 % dal 2013 al 2020). Aumentando la quantità relativa di capitale disponibile per le aziende agricole e dando così impulso alla loro competitività, il sostegno agli investimenti agricoli ha avuto un effetto positivo indiretto sul reddito agricolo.

La PAC ha anche fornito sostegno per migliorare l'organizzazione della catena di approvvigionamento, nella quale il numero di organizzazioni di produttori e associazioni di organizzazioni di produttori riconosciute nel 2020 è stato superiore del 7 % rispetto al 2016 e la quota di produzione di frutta e verdura commercializzata da tali organizzazioni è cresciuta di 2,3 punti percentuali tra il 2014 e il 2019 (raggiungendo il 45,6 %).

L'UE ha rappresentato il 18 % delle esportazioni agroalimentari globali nel 2019. Fattori esterni (tra cui il divieto russo all'importazione di prodotti UE) hanno indebolito in una certa misura la posizione concorrenziale del settore agricolo dell'Unione in gran parte degli anni del periodo 2014-2020, ma il commercio agroalimentare dell'UE ha mostrato un elevato livello di resilienza. Dal 2018 la posizione concorrenziale dell'UE è migliorata leggermente, con l'aumento di un punto percentuale della sua quota di esportazioni mondiali.

Le esportazioni dell'Unione europea consistono principalmente di prodotti ad alto valore aggiunto, sostenuti dalla qualità garantita e dalla reputazione dei prodotti certificati dai regimi di qualità dell'UE. Questo aspetto conferisce ai produttori un chiaro vantaggio economico in termini di commercializzazione e aumento delle vendite. Il sostegno ai programmi di promozione è stato efficace nel migliorare la conoscenza e il profilo dei prodotti dell'Unione, specialmente nei mercati con il maggior potenziale di crescita. Anche le politiche settoriali sono state efficaci nel promuovere la competitività, e la politica vitivinicola dell'UE ha svolto un ruolo chiave nello spostare l'attenzione del settore dalla quantità alla competitività e alla qualità.

Concorrenza leale e apertura

Il mercato UE si è aperto sempre di più tra il 2014 e il 2020. Le importazioni agroalimentari sono aumentate e il mercato dell'Unione è rimasto il principale importatore dai paesi meno sviluppati.

Le norme di commercializzazione si sono rivelate efficaci nel creare condizioni di parità per i produttori di prodotti agricoli.

Le norme sugli aiuti di Stato per il settore agricolo hanno contribuito a garantire che gli effetti positivi degli aiuti di Stato sui beneficiari, e soprattutto sulle politiche pubbliche interessate, superino gli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi commerciali. Gli effetti del sostegno accoppiato facoltativo sulle decisioni degli agricoltori e sulla produzione agricola non hanno generato distorsioni della concorrenza, con poche e limitate eccezioni.

Qualità ed etichettatura

La PAC ha contribuito a rifornire il mercato dell'UE con prodotti standardizzati e di qualità garantita, offrendo ai consumatori un buon rapporto qualità-prezzo. Il valore totale stimato delle vendite di prodotti nell'ambito dei regimi che disciplinano le indicazioni geografiche o le specialità tradizionali garantite ammontava a 77 miliardi di EUR nell'UE-28 nel 2017, pari al 7 % delle vendite totali di prodotti alimentari e bevande.

Le misure della PAC sono state efficaci nel fornire ai consumatori informazioni utili e trasparenti sui marchi di qualità e biologici e sull'origine dei prodotti agricoli. È tuttavia possibile migliorare la comprensione da parte dei consumatori delle norme di etichettatura e dei regimi di qualità dell'UE, nonché rendere le norme di commercializzazione più coerenti con l'evoluzione delle preoccupazioni del pubblico in materia di salute, nutrizione, ambiente e clima.

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

Gestione sostenibile delle risorse naturali

La PAC fornisce un'ampia "protezione di base" per l'ambiente attraverso la condizionalità obbligatoria (sull'84 % dei terreni agricoli dell'UE nel 2019) e gli obblighi di inverdimento (80 %, rispetto al 76 % del 2015). Prevede inoltre impegni più mirati ma facoltativi nell'ambito dello sviluppo rurale (12-15 % per le misure agro-climatico-ambientali e 3-5 % per l'agricoltura biologica)⁴. Il sostegno al reddito della PAC e il sostegno alle zone con svantaggi naturali contribuiscono a prevenire l'abbandono delle terre, a rallentare l'intensificazione e la specializzazione degli indirizzi produttivi e a mantenere la diversificazione delle colture e i prati permanenti⁵.

⁴ L'agricoltura biologica, rispetto all'agricoltura convenzionale, ha portato a un aumento medio del 34 % dell'abbondanza e della ricchezza delle specie e a un aumento medio del 23,5 % degli stock di carbonio nel suolo (kgC/ha) per i terreni coltivati.

⁵ Evidenziato anche in [Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020](#), nel quale sono state valutate le conseguenze di uno scenario controfattuale "senza PAC" sull'uso del territorio e sull'ambiente (tra gli altri aspetti). Questo ha dimostrato che senza la PAC l'abbandono delle terre (comprese le

Tutte le aziende agricole ricevono pagamenti di base, indipendentemente dal loro livello di utilizzo dei fattori di produzione. Di conseguenza, tali pagamenti sono spesso percepiti come in conflitto con la gestione sostenibile delle risorse naturali. I fatti non sempre suffragano questa percezione. Scindendo il sostegno dalla produzione e legandolo all'osservanza di pratiche standard a favore dell'ambiente e del clima, i pagamenti di base non costituiscono un incentivo ad aumentare l'intensità della produzione. Ne è prova il livello dei pagamenti diretti per ettaro ricevuti dal 10 % dalle aziende agricole a produzione più intensiva, che è sceso del 12 % a 451 EUR per ettaro (tra il 2017 e il 2019) rispetto al livello precedente alla riforma della PAC dal 2011 al 2013. Per contro, i pagamenti diretti sono aumentati del 23 % per il 10 % degli agricoltori più estensivi dell'UE, salendo a 154 EUR per ettaro. Con 1 900 EUR, i pagamenti diretti per lavoratore nelle aziende agricole a produzione più intensiva sono di quasi il 78 % inferiori rispetto alle aziende agricole a produzione più estensiva (7 700 EUR).

Il meccanismo di condizionalità vincola i pagamenti della PAC al rispetto di una serie di norme di base derivanti dalla legislazione ambientale (e altre) dell'Unione e dalle buone pratiche agroambientali stabilite nell'ambito della PAC. La politica agricola comune contribuisce quindi a far rispettare l'applicazione della legislazione in vigore pertinente per l'ambiente, con un'eccezione significativa per il suolo, dal momento che questo non rientra nella legislazione specifica dell'UE.

Il nuovo dispositivo di inverdimento introdotto dalla riforma della PAC del 2013 ha cercato di affrontare questo problema con un incentivo supplementare, vincolando il 30 % del sostegno diretto a pratiche finalizzate alla promozione della gestione sostenibile delle risorse naturali. L'"inverdimento" è riuscito a prevenire ulteriori danni ambientali, ma l'incentivo per modificare le pratiche agricole (in particolare l'obbligo di diversificare le colture o di mantenere aree di interesse ecologico) non è risultato interessante per tutti gli agricoltori. Sebbene il regime di inverdimento avesse il potenziale di promuovere pratiche a favore dell'ambiente e del clima, le scelte operate dagli Stati membri e dagli agricoltori non hanno sbloccato del tutto tale potenziale.

Grazie alla loro concezione ad hoc e mirata, le misure facoltative nell'ambito dello sviluppo rurale sono state le più efficaci nell'incoraggiare la gestione sostenibile delle risorse naturali. Le scelte attuative hanno condizionato notevolmente l'impatto complessivo di tali misure. Inoltre la loro adozione da parte di agricoltori e silvicoltori è stata limitata, in particolare a causa delle complesse condizioni di ammissibilità e dei premi troppo bassi per incentivare il cambiamento, soprattutto in determinate superfici produttive. Gli impegni agro-climatico-ambientali hanno affiancato le pratiche volte a limitare la perdita di materia organica del suolo, favoriscono la biodiversità del terreno e riducono l'inquinamento del suolo (sebbene la lavorazione ridotta dei terreni a seminativo fosse limitata a zone specifiche).

Al 2019 l'8 % del terreno agricolo dell'UE era destinato all'agricoltura biologica. Il 66 % di tale terreno è coltivato con il sostegno della PAC. L'agricoltura biologica produce evidenti benefici per la biodiversità, il suolo e l'acqua, la mitigazione dei cambiamenti climatici e il benessere degli animali, riducendo al contempo l'impiego di pesticidi chimici e antimicrobici.

praterie) sarebbe maggiore (con una conseguente riduzione del 6,9 % della superficie agricola utilizzata e dell'8,8 % della superficie erbosa).

Sono numerosi i fattori esterni che influiscono sull'ambiente e occorre tempo prima che i risultati delle misure siano visibili. Questo rende molto difficile valutare l'impatto netto della PAC nel periodo 2014-2020 e quindi il nesso di causalità tra misure attuate e risultati. La mancanza di indicatori rilevanti rende più difficile stimare il contributo complessivo della PAC alla biodiversità e ai paesaggi (ad es., sebbene il declino dell'indice degli uccelli presenti sui terreni agricoli abbia rallentato, non è chiaro fino a che punto la perdita di biodiversità possa essere attribuita alla PAC). La politica agricola comune ha un grande potenziale per promuovere pratiche che migliorano la qualità del suolo e dell'acqua e riducono l'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti su una parte importante dei terreni a seminativo dell'UE. Lo dimostra il significativo contributo apportato dalla politica ai cambiamenti durevoli nelle pratiche degli agricoltori mediante la promozione di colture intercalari, da copertura e azotofissatrici.

Cambiamenti climatici ed emissioni di gas a effetto serra

Nella PAC relativa al periodo 2014-2020 gli Stati membri hanno destinato alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi solo un'esigua dotazione di bilancio, attribuendo loro una bassa priorità.

Le emissioni di gas a effetto serra dell'UE provenienti dall'agricoltura sono diminuite di oltre il 20 % dal 1990, ma dal 2010 sono rimaste stazionarie. Sebbene la riduzione delle emissioni totali nell'agricoltura resti essenziale per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di clima, vale la pena sottolineare il significativo aumento dell'efficienza della produzione (ossia minori emissioni per unità di produzione): la produzione agricola è aumentata del 9 % dal 2010. Questo rafforza la resilienza del settore e la sicurezza alimentare.

La PAC fa di più per ridurre le emissioni dei suoli agricoli gestiti che per ridurre quelle derivanti dall'allevamento. Il dibattito sulla riduzione di queste ultime, tuttavia, non può ridursi alla diminuzione del numero di unità di bestiame. I ruminanti mantengono le terre marginali, il che spesso contribuisce al sequestro del carbonio nei sistemi di produzione estensiva. Il miglioramento della gestione del bestiame deve andare di pari passo con la riduzione del consumo e con diete più sostenibili onde far diminuire efficacemente le emissioni derivanti dall'allevamento, riducendo al contempo il rischio di effetti di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (come l'aumento delle importazioni da paesi che producono con un'impronta climatica più elevata).

L'analisi indica che le misure per mitigare i cambiamenti climatici richiedono principalmente sistemi di pascolo estensivo del bestiame, l'ottimizzazione dei mangimi, il trattamento dell'effluente, inclusa la digestione anaerobica, e il mantenimento degli stock di carbonio preservando i prati permanenti. Il principale contributo dei sistemi colturali consiste nel fornire sostegno alle colture azotofissatrici (ad es. aree di interesse ecologico o sostegno accoppiato per le colture proteiche), alla gestione del terreno per proteggere e accrescere gli stock di carbonio nel suolo e alla riduzione delle emissioni di N₂O dal suolo e dagli effluenti. Proteggere i suoli con un elevato tenore di carbonio nelle aree coltivate in modo estensivo è particolarmente importante, in quanto la PAC ha ottenuto riduzioni inferiori nei terreni prativi a coltura intensiva o nelle aziende agricole. Questo significa che il sequestro del carbonio è oggetto di grande attenzione.

Sebbene pochissimi programmi di sviluppo rurale si riferiscano esplicitamente all'adattamento ai cambiamenti climatici, diverse misure della PAC riguardano questo aspetto. Il sostegno che

la PAC fornisce per diversificare le colture e gli indirizzi produttivi, investire nell'adattamento alle nuove condizioni climatiche, limitare l'erosione del suolo e migliorare la resilienza alle inondazioni, è di grande importanza dato il numero crescente di eventi estremi che colpiscono l'agricoltura.

Nel complesso, tuttavia, gli Stati membri non hanno sfruttato appieno gli strumenti di adattamento messi a disposizione dalla PAC (ad es. la condizionalità). Durante il periodo di programmazione, la percentuale di terreni irrigui in tutta l'UE sui quali gli agricoltori sono passati a sistemi di irrigazione più efficienti è stata molto limitata. Si può anche fare di più per diffondere la conoscenza e consigliare gli agricoltori sulle tecniche e le pratiche per migliorare le prestazioni climatiche.

Nel complesso, la PAC fornisce un'ampia gamma di strumenti per la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, ma gli Stati membri non hanno colto tutte le opportunità per migliorare la sostenibilità ambientale dell'agricoltura e intensificare l'azione per il clima. La PAC avrebbe potuto essere più efficace con un approccio più strategico, misure e finanziamenti più mirati e se i beneficiari fossero stati più ambiziosi nell'attuazione invece di limitare al minimo i cambiamenti.

Ciononostante, la PAC ha fornito un valore aggiunto all'UE fissando un obiettivo più ambizioso e stabilendo livelli minimi di spesa per questo obiettivo generale.

1.6. Sviluppo territoriale equilibrato

Ricambio generazionale

Il calo della forza lavoro nell'agricoltura dell'UE è rallentato dal -3,8 % all'anno tra il 2005 e il 2011 al -1,4 % all'anno tra il 2011 e il 2019. L'occupazione ha raggiunto 9,1 milioni di equivalenti a tempo pieno alla fine del 2019. L'invecchiamento della popolazione agricola è una delle principali sfide per le zone rurali dell'UE, dato che solo l'11 % degli agricoltori dell'Unione ha meno di 40 anni (2016).

La PAC ha facilitato il ricambio generazionale supportando la sostenibilità economica dei posti di lavoro. Tuttavia è insufficiente da sola a rimuovere i principali ostacoli che si frappongono all'avvio di un'attività agricola, vale a dire l'accesso alla terra e al capitale e l'attrattiva delle condizioni di lavoro e di vita delle zone rurali.

La PAC fornisce sostegno finanziario ai giovani agricoltori e garanzie alle banche. Tuttavia l'accesso al credito da solo non libera la terra e in alcune regioni i prezzi dei terreni sono molto elevati. Inoltre in certe zone il sostegno al reddito della PAC può aver rallentato la trasmissione intergenerazionale delle imprese agricole e l'accesso ai terreni, visto che può compensare i sistemi pensionistici nazionali insufficienti. Altri fattori negativi – tra cui fattori socio-culturali e disincentivi economici più ampi a coltivare la terra e a vivere nelle zone rurali – sminuiscono l'impatto della PAC.

Effetti di ricaduta della PAC sulle zone rurali

Il sostegno della PAC si rivolge principalmente all'agricoltura, ma dati oggettivi dimostrano i significativi effetti di ricaduta sull'economia rurale più ampia, soprattutto perché dà impulso alla spesa locale e offre occupazione. Il settore agroalimentare fornisce 40 milioni di posti di lavoro nelle zone rurali. Inoltre nonostante la bassa quota di finanziamento, il sostegno della

PAC può essere fondamentale per migliorare le infrastrutture, i servizi e la connettività, soprattutto nelle zone isolate.

La PAC concorre a rallentare il tasso di spopolamento e di abbandono delle terre nell'UE. Oltre a svolgere anche un ruolo sociale, la distribuzione del sostegno della PAC è molto inclusiva (la metà dei beneficiari riceve meno di 1 250 EUR all'anno). L'agricoltura e la PAC contribuiscono significativamente a ridurre la povertà nelle zone rurali.

1.7. Trasferimento di conoscenze e innovazione

Le misure di scambio di conoscenze, consulenza e innovazione adottate nel periodo 2014-2020 nell'ambito della PAC hanno registrato un basso tasso di programmazione (3,5 % dello stanziamento per lo sviluppo rurale), ritardi nell'attuazione (anche a causa dell'onere amministrativo⁶) e quindi un basso tasso di spesa (con solo il 23 % degli importi previsti spesi dopo sei anni). Le misure hanno raggiunto circa il 10 % delle aziende agricole e si sono rivelate efficaci nel creare conoscenza, specialmente sulla condizionalità e sulla sostenibilità ambientale.

Il livello di formazione di base è aumentato dal 12 % nel 2010 al 23 % nel 2016, ma rimane troppo basso per affrontare le sfide cui si trovano confrontati gli agricoltori, che consistono nel garantire la sicurezza alimentare e, al contempo, sostenere la cura dell'ambiente e l'azione per il clima.

Continuano a partecipare alla formazione gli stessi gruppi di agricoltori, il che significa che è difficile raggiungere la comunità più ampia ed è importante aumentare l'apprendimento tra pari. La consulenza agricola è una leva essenziale per cambiare la pratica agricola, ma fornire servizi di consulenza qualificati e imparziali resta un problema importante. Occorre inoltre aggiornare le conoscenze e le competenze dei consulenti.

Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (EIP-AGRI) ha avuto un impatto positivo grazie all'uso del modello di innovazione interattiva. Tale modello utilizza al meglio i diversi tipi di conoscenza (pratica, scientifica, tecnica e organizzativa) e coinvolge gli utenti dei risultati del progetto. Alla fine di settembre 2021 il partenariato aveva generato 2 085 gruppi operativi completati (ossia progetti locali di innovazione interattiva).

È possibile utilizzare gli strumenti della PAC in modo più strategico, per individuare più sinergie e ispirarsi a strutture consolidate per lo scambio di conoscenze e consigli in alcuni Stati membri.

4. VERSO UNA PAC BASATA SULLE PRESTAZIONI

1.8. Insegnamenti tratti per il prossimo periodo della PAC, 2023-2027

Nel 2021 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno concordato un nuovo modello per la PAC che trae numerosi insegnamenti dalla politica del precedente periodo 2014-2020.

⁶ Durante il periodo di programmazione, il regolamento "Omnibus" ([regolamento \(UE\) 2017/2393](#)) ha eliminato i vincoli sugli appalti pubblici.

Il clima e la biodiversità occupano un posto di rilievo tra i 10 obiettivi specifici della nuova PAC. Una nuova attenzione all'alimentazione, alla salute e al benessere animale tiene conto delle sfide dei sistemi alimentari. Per il prossimo periodo, la politica cerca di modernizzare le pratiche agevolando lo scambio di conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione, che sono alla base di tutti gli obiettivi della PAC nelle tre dimensioni della sostenibilità (economica, ambientale e sociale).

La nuova PAC stabilisce che ogni Stato membro deve integrare tutti gli strumenti in un unico piano (il piano strategico della PAC) e suffragarli con dati oggettivi. Essa abbandona in gran parte l'approccio indifferenziato del sostegno diretto. Gli Stati membri dispongono di una maggiore flessibilità nel progettare e coniugare fra loro i vari strumenti politici. Al fine di garantire una sufficiente azione di tutela ambientale e per il clima, il ricambio generazionale e la redistribuzione, una parte del sostegno a livello di UE è destinata a queste aree specifiche.

Il Parlamento e il Consiglio hanno eliminato alcune limitazioni della politica 2014-2020 relative alla gestione sostenibile delle risorse naturali e alle emissioni di gas a effetto serra. Hanno rafforzato alcuni aspetti delle norme di base per i pagamenti della PAC, colmando le lacune esistenti sulla protezione degli stock di carbonio, sugli elementi caratteristici del paesaggio e sulla tutela del suolo e hanno accordato uno spazio maggiore alle iniziative facoltative con i regimi ecologici nell'ambito dei pagamenti diretti, che si aggiungono allo strumento di sviluppo rurale di lunga data, nonché a premi più flessibili per incentivare un'adeguata diffusione. Questi cambiamenti dovrebbero persuadere gli agricoltori a impegnarsi nell'agricoltura sostenibile invece di imporla dall'alto. Il loro valore, tuttavia, dipenderà dalla qualità dell'azione finanziata. Ridurre l'onere amministrativo e semplificare le procedure sarà importante anche per migliorarne la portata e la diffusione. I forti legami con la legislazione UE e l'obbligo per gli Stati membri di dimostrare un maggior livello di ambizione nei loro piani nazionali rispetto al periodo precedente costituiscono garanzie aggiuntive.

La sicurezza alimentare rimane una priorità politica. Per garantire che gli agricoltori siano in grado di produrre prodotti alimentari ovunque nell'UE, il sostegno diretto continua a essere uno strumento relativamente efficiente per sostenere il reddito agricolo in un sistema orientato al mercato. Il Parlamento e il Consiglio hanno concordato una redistribuzione obbligatoria del 10 % dei pagamenti diretti degli Stati membri alle aziende agricole di minori dimensioni. La riduzione e la limitazione di ingenti importi di sostegno diretto a favore di uno stesso beneficiario resta a discrezione degli Stati membri. Anche i criteri di ammissibilità ai pagamenti diretti sono piuttosto flessibili.

Attento alle valutazioni e alle crescenti preoccupazioni della società, per la prima volta il sostegno della PAC sarà legato agli agricoltori che rispettano i diritti fondamentali — sociali e del lavoro — dei lavoratori agricoli dell'Unione.

Per aumentare l'attrattiva delle zone rurali occorre integrare questa politica nelle politiche nazionali. In particolare, la politica per il ricambio generazionale nell'agricoltura deve basarsi su un tale approccio integrato, sostenuto da un consistente finanziamento della PAC.

La politica agricola deve anche far parte di una più ampia trasformazione del sistema alimentare per raggiungere gli obiettivi promossi nella [strategia "Dal produttore al consumatore"](#). Analogamente, la [visione a lungo termine per le zone rurali contiene](#) le

numerose esperienze acquisite sullo sviluppo territoriale. Questo, a sua volta, fornisce un ulteriore contributo alla nuova PAC.

Il nuovo quadro giuridico è una base solida, ma la qualità e l'attuazione dei piani strategici dal 2023 in poi saranno decisive per trasformare gli obiettivi in realtà. Le raccomandazioni della Commissione per il 2020 stabiliscono le aree chiave su cui i piani dovrebbero concentrarsi, tenendo conto degli obiettivi delle strategie del Green Deal. Con la valutazione e l'approvazione di tali piani da parte della Commissione, il 2022 costituirà un'altra pietra miliare in questo processo.

1.9. Nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, monitoraggio e valutazione

Il nuovo quadro dell'efficacia dell'attuazione e della valutazione contiene meno indicatori, semplificati in tutte le aree e fonti di finanziamento. Il quadro, che comprende tutti gli obiettivi con traguardi quantificati per gli indicatori di risultato, consente una migliore tracciabilità. Gli indicatori di risultato stabiliscono collegamenti tra un'azione dell'UE e le sue finalità onde misurare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi del piano strategico della PAC. In questo modo si ottiene una valida indicazione dei progressi annuali delle prestazioni della PAC, ma per valutare l'impatto reale della politica la Commissione utilizza anche valutazioni approfondite.

La nuova CAP contiene diversi miglioramenti tesi ad accrescere la qualità generale dei dati: una maggior ricorso alle notifiche e alle statistiche degli Stati membri; nuovi indicatori su biodiversità, pesticidi e salute animale; e un nuovo sistema di monitoraggio satellitare delle superfici per aumentare l'affidabilità degli indicatori di prodotto. Una raccolta di dati più dettagliata sulle pratiche agricole e migliori conoscenze di base chiariranno i collegamenti tra gli obiettivi e gli indicatori di impatto-risultato. La nuova PAC mira a limitare l'onere per gli agricoltori e le amministrazioni, studiando i possibili modi per migliorare la condivisione dei dati.

Per quanto riguarda le valutazioni future, i primi dati sull'attuazione della PAC 2023-2027 saranno disponibili solo nel 2025. Data la difficoltà di conciliare il ciclo politico con il tempo necessario per raccogliere i dati – compreso il tempo necessario affinché gli effetti dell'azione UE si concretizzino – è importante adottare un approccio a lungo termine alla disponibilità dei dati e al contributo delle valutazioni alla valutazione delle prestazioni.

5. CONCLUSIONI

Tra il 2014-2020, le misure adottate nell'ambito della PAC hanno fornito valore aggiunto dell'UE sotto il profilo economico, ambientale, sociale e politico. In particolare, esse hanno:

- sostenuto uno standard di vita equo per gli agricoltori e affrontato le esigenze delle zone rurali, specialmente nelle zone isolate e a bassa densità di popolazione, rafforzando così la coesione regionale e sociale;
- garantito una fornitura di prodotti alimentari stabile, sana e sicura;
- fornito ai consumatori dell'UE informazioni chiare sui prodotti alimentari;
- migliorato la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima innalzando gli standard e promuovendo il cambiamento.

La PAC deve però fare di più per supportare la sostenibilità dell'agricoltura dell'UE, in sintonia con il Green Deal europeo e la sua strategia "Dal produttore al consumatore". In particolare, deve contribuire maggiormente agli obiettivi ambientali e agli obiettivi più ambiziosi in materia di clima sanciti dalla normativa europea sul clima. La riforma della PAC del 2021 consentirà di contribuire in modo significativo al raggiungimento di tali obiettivi.