

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.11.2010
COM(2010) 672 definitivo

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

La PAC verso il 2020:

rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio

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

La PAC verso il 2020:

rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio

1. INTRODUZIONE

La politica agricola comune (PAC) è chiamata ad affrontare una serie di sfide, talvolta uniche per la loro natura, talvolta imprevedibili, che costringono l'UE a fare scelte strategiche **per il futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali**. Per far fronte a tali sfide in modo efficace la PAC deve operare in un contesto di politiche economiche sane e di finanze pubbliche sostenibili che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi dell'Unione.

In preparazione della presente comunicazione, la Commissione ha organizzato nel 2010 un ampio dibattito pubblico che si è concluso con una conferenza nel luglio 2010¹. Il Consiglio ha discusso la riforma nel corso di quattro presidenze successive, il Parlamento europeo (PE) ha adottato una relazione di iniziativa sul futuro della PAC dopo il 2013² e sul suo legame con la strategia Europa 2020 e sia il Comitato economico e sociale europeo (CESE) che il Comitato delle Regioni (CdR) hanno elaborato documenti di posizione al riguardo.

La stragrande maggioranza delle opinioni espresse nell'ambito del dibattito concordava sulla necessità che la futura PAC continui ad essere una **politica comune forte** imperniata su **due pilastri**. In sintesi, sono stati identificati i seguenti obiettivi strategici.

- Preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la **sicurezza dell'approvvigionamento alimentare** a lungo termine per i cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari, che secondo le stime della FAO dovrebbe subire un incremento del 70% da qui al 2050. Recenti episodi di crescente instabilità del mercato, in molti casi aggravati dai cambiamenti climatici, mettono ulteriormente in evidenza tali tendenze e pressioni. La capacità di garantire la sicurezza alimentare costituisce per l'Europa una scelta importante a lungo termine e non può essere data per scontata.
- Sostenere le comunità agricole che forniscono ai cittadini europei una **grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità** prodotte in modo sostenibile, nel rispetto degli obiettivi che l'Unione si è data in materia di ambiente, acque, salute e benessere degli animali e delle piante e salute pubblica. La gestione attiva delle risorse naturali mediante l'agricoltura costituisce uno strumento importante per preservare il paesaggio rurale, lottare contro la perdita di biodiversità, favorire l'adeguamento al cambiamento climatico e

¹ Il dibattito è stato alimentato da 5 600 contributi e la conferenza ha riunito oltre 600 partecipanti.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204>

mitigarne gli effetti. Essa è essenziale per garantire la dinamicità del territorio e la vitalità economica a lungo termine.

- Preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare **occupazione locale**. Questo comporta molteplici vantaggi sul piano socio-economico, ambientale e territoriale. Una riduzione significativa della produzione locale avrebbe inoltre un'incidenza sulle emissioni di gas serra e sui paesaggi locali caratteristici e limiterebbe la scelta per i consumatori.

L'agricoltura è una componente essenziale dell'economia e della società europea. In termini di effetti indiretti, qualsiasi regresso significativo dell'attività agricola europea comporterebbe un calo del PIL e dell'occupazione nei settori economici correlati – anche non alimentari – e in particolare nella filiera agroalimentare, che dipende dal settore agricolo primario dell'UE per l'approvvigionamento di materie prime competitive, sicure e di elevata qualità. Anche le attività rurali, dal turismo ai trasporti passando per i servizi locali e i servizi pubblici, ne risentirebbero e lo spopolamento delle campagne rischierebbe di aggravarsi. Le conseguenze ambientali e sociali sarebbero quindi rilevanti.

La riforma della PAC deve proseguire anche per favorire lo sviluppo della competitività, l'uso efficiente del denaro dei contribuenti e il conseguimento dei risultati che i cittadini europei si attendono da un'efficace politica pubblica in termini di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, ambiente, **cambiamento climatico**, equilibrio sociale e **territoriale**. L'obiettivo dovrebbe essere la promozione di una crescita più sostenibile, intelligente ed inclusiva dell'Europa rurale.

Per pervenire a tale risultato, in linea con la comunicazione sulla revisione del bilancio³ e con l'orientamento al mercato da essa perseguito, la PAC dovrebbe poggiare in futuro su un primo pilastro "**più verde**" e più **equamente ripartito** e su un secondo pilastro maggiormente incentrato sulla **competitività e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'ambiente**. Questo consentirebbe al settore agricolo europeo di liberare il potenziale produttivo latente, in particolare nei nuovi Stati membri, e realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020. Il fatto di riservare il sostegno ai soli **agricoltori in attività e di remunerare i servizi collettivi che essi forniscono alla società** rafforzerebbe l'efficacia e l'efficienza degli aiuti e contribuirebbe a legittimare la PAC. Per raggiungere tali obiettivi, è inoltre indispensabile garantire la controllabilità delle misure proposte e proseguire il lavoro di semplificazione della politica. Tutto ciò dovrà essere fatto contando su risorse di bilancio limitate e tenendo conto del pesante impatto che la crisi esercita sull'agricoltura.

2. IL PROCESSO DI RIFORMA DELLA PAC

Se gli obiettivi principali della PAC enunciati nel trattato di Roma non sono cambiati nel corso degli anni, il processo di riforma di tale politica avviato all'inizio degli anni '90 ne ha radicalmente modificato la struttura.

Le sfide da affrontare riguardano la capacità produttiva dell'agricoltura, la crescente diversità delle zone agricole e rurali dovuta ai successivi allargamenti e le aspettative dei cittadini europei in materia di ambiente, sicurezza e qualità degli alimenti, alimentazione sana, salute e benessere degli animali e delle piante, salvaguardia dello spazio rurale, biodiversità e

³ Revisione del bilancio dell'Unione europea, COM(2010) 700.

cambiamento climatico. Nel frattempo anche gli strumenti necessari per conseguire tali obiettivi si sono notevolmente trasformati e constano attualmente di **due pilastri complementari**, il primo incentrato su pagamenti diretti e misure di mercato e il secondo su misure pluriennali di sviluppo rurale.

L'introduzione dei pagamenti diretti ha favorito l'adozione di riforme coerenti orientate al mercato e rafforzato la competitività del settore agricolo, incoraggiando gli agricoltori ad adattarsi alle condizioni di mercato. Attualmente i pagamenti diretti disaccoppiati consentono di sostenere il reddito degli agricoltori e di fornire i beni pubblici di base richiesti dalla società europea.

Grazie al più marcato orientamento alle esigenze del mercato, le misure di mercato, che costituivano in passato gli strumenti principali della PAC, rappresentano oggi per lo più una rete di sicurezza cui viene fatto ricorso soltanto in caso di calo significativo dei prezzi.

La politica di sviluppo rurale mira a promuovere la competitività, la gestione sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo equilibrato delle zone rurali mediante misure più specifiche e mirate, conferendo agli Stati membri, attraverso il cofinanziamento, la flessibilità necessaria per far fronte alle rispettive priorità. Anche altre iniziative adottate nell'ambito della PAC, quali la politica di qualità, la promozione e l'agricoltura biologica, hanno un impatto importante sulla situazione degli agricoltori.

Nel complesso, dall'attuale ventaglio di misure politiche scaturisce il **principale contributo della PAC: un'agricoltura europea equilibrata sul piano territoriale ed ambientale** in un contesto economico aperto. Per continuare a garantire in futuro tali vantaggi collettivi occorrerà una politica pubblica forte, perché i beni forniti dal settore agricolo non possono essere adeguatamente remunerati e regolati attraverso il normale funzionamento dei mercati.

Abolendo il sostegno pubblico si finirebbe per concentrare ulteriormente la produzione in alcune zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli e da pratiche agricole più intensive, esponendo le zone meno competitive al rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra⁴. Una tale evoluzione contribuirebbe ad aggravare le pressioni ambientali e il degrado di habitat di alto valore naturale, con gravi ripercussioni economiche e sociali, tra cui un deterioramento irreversibile della capacità di produzione agricola europea.

3. QUALI SONO LE SFIDE DA AFFRONTARE?

3.1. Sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

Il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di **derrate alimentari. È importante che l'UE possa contribuire a soddisfare la domanda globale di prodotti alimentari, che continuerà a crescere a livello mondiale. Pertanto** è essenziale che il settore agricolo europeo mantenga e rafforzi la sua capacità di produzione rispettando nel contempo gli impegni assunti dall'UE nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali e della coerenza delle politiche per lo sviluppo. Soltanto un settore agricolo forte permetterà all'industria alimentare, caratterizzata da un'elevata competitività⁵, di mantenere una posizione

⁴ Cfr. "Scenar 2020 – Prospective scenario study on agriculture and the rural world".

⁵ L'industria alimentare rappresenta il 13,5% dell'occupazione totale e il 12,2% del valore aggiunto lordo dell'industria manifatturiera europea.

importante nel sistema economico e commerciale dell'UE (che è il primo esportatore mondiale di prodotti agricoli, per lo più trasformati e ad alto valore aggiunto)⁶. Il settore dovrebbe favorire sinergie tra produzioni vegetali e zootecniche, ad esempio per quanto riguarda le proteine. Vi è inoltre la richiesta, da parte dei cittadini europei, di un'**ampia scelta** di prodotti alimentari di **alta qualità**, anche **locali**, che rispondano a standard elevati di sicurezza, qualità e benessere degli animali. In tale contesto hanno assunto maggiore rilievo aspetti quali l'accesso, la disponibilità e l'accettabilità di prodotti alimentari sani e l'efficienza nutrizionale. L'agricoltura dell'UE è oggi confrontata ad un **contesto** molto più **competitivo** a motivo della progressiva integrazione dell'economia mondiale e della crescente liberalizzazione degli scambi. Tale tendenza dovrebbe continuare nei prossimi anni, nella prospettiva della possibile conclusione del ciclo di negoziati di Doha e degli accordi bilaterali e regionali attualmente in corso di negoziazione. Se da un lato ciò rappresenta una sfida per gli agricoltori dell'UE, dall'altro costituisce un'opportunità per gli esportatori europei di prodotti alimentari: per questo motivo è importante continuare a promuovere la competitività e la produttività del settore agricolo dell'UE. Pur essendo favorevoli a medio termine, le prospettive per i mercati agricoli dovrebbero tuttavia essere caratterizzate da un più elevato grado di **incertezza** e di **volatilità**.

Inoltre la futura PAC entrerà in vigore all'indomani di una **crisi economica** che ha pesantemente colpito le zone agricole e rurali, coinvolgendole in sviluppi macroeconomici più ampi che hanno inciso sui costi di produzione. Dopo un decennio di stagnazione, la netta flessione del **reddito** agricolo registrata nel 2009 non ha fatto che aggravare una situazione già critica, caratterizzata da un reddito agricolo significativamente inferiore rispetto a quello degli altri settori economici (con uno scarto stimato del 40% per unità di lavoro) e da un reddito per abitante nettamente più basso nelle zone rurali (del 50% circa) rispetto alle zone urbane.

3.2. Ambiente e cambiamento climatico

L'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, segnatamente a valenza ambientale, come i paesaggi, la biodiversità dei terreni agricoli, la stabilità del clima e una maggiore resilienza a disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi. Nel contempo, molte pratiche agricole possono esercitare una pressione sull'ambiente e provocare degrado dei terreni, carenza e inquinamento delle acque e perdita di habitat naturali e di biodiversità.

Nonostante le emissioni di gas serra di origine agricola siano diminuite del 20% nell'UE dal 1990, è possibile e sarà necessario intensificare gli sforzi per conseguire gli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è fissata in materia di clima ed energia. È importante sfruttare maggiormente il potenziale del settore agricolo in materia di mitigazione e adattamento, nonché la sua capacità di fornire un contributo positivo grazie alla riduzione delle emissioni di gas serra e ad altre misure basate sull'innovazione e finalizzate all'efficienza produttiva e al miglioramento dell'efficienza energetica, alla produzione di biomassa e di energia rinnovabile, al sequestro del carbonio e alla protezione del carbonio contenuto nel suolo.

3.3. Equilibrio territoriale

La diversificazione della struttura socioeconomica del territorio fa sì che sempre più spesso lo sviluppo delle zone rurali dipenda da fattori estranei all'agricoltura. Tuttavia l'agricoltura

⁶ Le esportazioni agroalimentari rappresentano il 6,8% delle esportazioni totali dell'UE.

continua a svolgere un ruolo trainante per l'economia rurale di buona parte dell'UE. La vitalità e le potenzialità di numerose zone rurali rimangono strettamente associate alla presenza di un **settore agricolo dinamico, competitivo** e in grado di attrarre i giovani agricoltori. Ciò è particolarmente vero nelle zone a prevalenza rurale, in cui il settore primario rappresenta circa il 5% del valore aggiunto e il 16% dell'occupazione, e nei nuovi Stati membri, dove è importante consolidare i recenti incrementi di produttività e sfruttare appieno il potenziale del settore agricolo. Inoltre, l'agricoltura svolge un ruolo importante nelle zone rurali in quanto genera ulteriori attività economiche strettamente legate all'industria alimentare, al turismo e al commercio e, in numerose regioni, costituisce la base per lo sviluppo di tradizioni locali e dell'identità sociale.

4. PERCHÉ È NECESSARIA UNA RIFORMA?

Nonostante la PAC abbia subito una progressiva evoluzione, per far fronte alle nuove **sfide** sono necessari ulteriori cambiamenti. In particolare, occorrerà:

- affrontare le crescenti preoccupazioni in materia di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare sia nell'UE che su scala mondiale,
- migliorare la gestione sostenibile di risorse naturali quali l'acqua, l'aria, la biodiversità e i suoli,
- far fronte alla crescente pressione esercitata sulle condizioni di produzione agricola a causa dei cambiamenti climatici in corso e fare in modo che gli agricoltori riducano il loro contributo alle emissioni di gas serra, partecipino attivamente allo sforzo di mitigazione e contribuiscano alla produzione di energia rinnovabile,
- preservare e rafforzare la competitività in un mondo caratterizzato da una **crescente globalizzazione e da una sempre maggiore volatilità dei prezzi, mantenendo nel contempo la produzione agricola in tutta l'Unione europea,**
- valorizzare la diversità delle strutture e dei sistemi di produzione agricola dell'UE, che è andata rafforzandosi con l'allargamento dell'Unione, preservandone nel contempo il ruolo sociale, territoriale e strutturante,
- rafforzare la coesione territoriale e sociale nelle zone rurali dell'Unione europea, in particolare promuovendo l'occupazione e la diversificazione,
- fare in modo che il sostegno della PAC sia ripartito in modo **equo e bilanciato** tra i vari Stati membri e tra gli agricoltori e sia più efficacemente mirato agli agricoltori in attività; ridurre le disparità tra Stati membri tenendo conto del fatto che un sostegno forfettario non costituisce una soluzione praticabile,
- proseguire la semplificazione delle procedure di attuazione della PAC, rafforzare le esigenze in materia di controllo e ridurre l'onere amministrativo per i beneficiari dei fondi.

Nel rispondere a tali sfide, la PAC contribuirà inoltre al conseguimento dei seguenti obiettivi della strategia *Europa 2020*:

- *crescita intelligente* – aumentando l'efficienza delle risorse e migliorando la competitività grazie alla conoscenza e all'innovazione tecnologica, sviluppando prodotti di qualità e ad

alto valore aggiunto; sviluppando tecnologie verdi e utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, investendo nella formazione, incentivando l'innovazione sociale nelle zone rurali e favorendo l'integrazione dei risultati della ricerca;

- *crescita sostenibile* – mantenendo la base per la produzione di prodotti alimentari, alimenti per animali ed energie rinnovabili, assicurando una gestione sostenibile delle terre, fornendo beni pubblici ambientali, lottando contro la perdita di biodiversità, promuovendo le energie rinnovabili, proteggendo la salute degli animali e delle piante, aumentando l'efficienza delle risorse grazie allo sviluppo tecnologico e valorizzando i risultati della ricerca, riducendo ulteriormente le emissioni, migliorando le riserve di carbonio e sviluppando pienamente il potenziale delle zone rurali; e
- *crescita inclusiva* – liberando il potenziale economico delle zone rurali, sviluppando i mercati e l'occupazione locale, accompagnando il processo di ristrutturazione dell'agricoltura e sostenendo il reddito degli agricoltori al fine di preservare la sostenibilità dell'agricoltura in tutta l'Europa⁷.

Si tratta quindi di promuovere una **crescita verde** del settore agricolo e dell'economia rurale che consenta di raggiungere un maggiore benessere grazie a una crescita economica realizzata nel rispetto dell'ambiente.

5. OBIETTIVI DELLA FUTURA PAC

I tre principali obiettivi della futura PAC saranno quindi:

Obiettivo 1: Una produzione alimentare efficiente

- Contribuire al **reddito agricolo** e limitarne le fluttuazioni, senza dimenticare che la volatilità dei prezzi e dei redditi, così come i rischi naturali, sono più marcati rispetto alla maggior parte degli altri settori e che il reddito degli agricoltori e i livelli di redditività sono mediamente inferiori a quelli registrati nel resto dell'economia⁸.
- Migliorare la **competitività** del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella **filiera alimentare**; il settore agricolo è infatti molto frammentato rispetto agli altri comparti della filiera alimentare che, essendo meglio organizzati, dispongono di un maggiore potere negoziale. Gli agricoltori dell'UE devono inoltre far fronte alla concorrenza dei mercati mondiali e rispettare nel contempo le norme rigorose in materia di ambiente, sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, qualità e benessere degli animali richieste dai cittadini europei.
- Compensare le difficoltà di produzione delle regioni che presentano specifici **vincoli naturali**, nelle quali è più forte il rischio di abbandono delle terre.

Obiettivo 2: Una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima

⁷ La PAC contribuirà in particolare alle iniziative faro dell'UE "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "L'Unione dell'Innovazione" e "Una piattaforma europea contro la povertà".

⁸ Fonte: Commissione europea – DG Agricoltura e Sviluppo rurale, sulla base dei dati Eurostat sui conti nazionali e dell'agricoltura.

- Garantire pratiche di produzione sostenibili e una maggiore offerta di **beni pubblici ambientali**, poiché molti dei vantaggi collettivi generati dall'agricoltura non sono remunerati attraverso il normale funzionamento dei mercati.
- Favorire una **crescita verde** attraverso l'**innovazione**; questo comporta l'adozione di nuove tecnologie, lo sviluppo di nuovi prodotti e processi di produzione e la promozione di nuovi modelli di domanda, in particolare nel contesto della bioeconomia emergente.
- Proseguire gli interventi di mitigazione e di adattamento al **cambiamento climatico** per consentire all'agricoltura, che è particolarmente vulnerabile all'impatto di tale fenomeno, di farvi fronte più efficacemente. Il fatto di favorire l'adattamento del settore agli effetti di variazioni climatiche estreme può inoltre contribuire a ridurre gli impatti negativi del cambiamento climatico.

Obiettivo 3: Uno sviluppo territoriale equilibrato

- Sostenere l'occupazione rurale e preservare il tessuto sociale delle zone rurali.
- Migliorare l'economia rurale e promuovere la **diversificazione** per consentire agli attori locali di esprimere appieno il loro potenziale e di fare un uso ottimale di altre risorse locali.
- Favorire la **diversità strutturale** dei sistemi agricoli, migliorare le condizioni per le piccole aziende e sviluppare mercati locali; in Europa, infatti, l'eterogeneità delle strutture agricole e dei sistemi di produzione contribuisce all'attrattiva e all'identità delle regioni rurali.

Tutti questi obiettivi potranno essere realizzati soltanto continuando a fornire un sostegno pubblico al settore agricolo e alle zone rurali. Occorre quindi definire strategie a livello europeo che garantiscano al settore parità di condizioni e un insieme comune di obiettivi, regole e principi. Inoltre, una politica agricola elaborata a livello dell'UE permette di fare un uso più efficiente delle risorse di bilancio di quanto non sarebbe possibile in un contesto di politiche nazionali coesistenti. Oltre alle problematiche relative al mercato unico, numerosi altri obiettivi possono essere più facilmente perseguiti a livello transnazionale: si pensi alla coesione tra Stati membri e regioni, ai problemi ambientali transfrontalieri e a sfide globali quali il cambiamento climatico, la gestione delle acque e la biodiversità, la salute e il benessere degli animali, la sicurezza dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali, la salute delle piante e la salute pubblica e gli interessi dei consumatori.

6. ORIENTAMENTO DELLA RIFORMA

6.1. Strumenti futuri

Tutte le possibili opzioni per la futura PAC comportano la necessità di modificare gli strumenti attualmente contemplati da tale politica. Il presente capitolo esamina in che modo potrebbero essere definiti tali strumenti per contribuire più efficacemente al raggiungimento degli obiettivi sopra descritti.

Pagamenti diretti

I necessari adeguamenti del regime di pagamenti diretti riguardano la **ridistribuzione**, la **riformulazione** e un migliore **orientamento** del sostegno, al fine di accrescere il valore e la

qualità delle spese. È opinione ampiamente condivisa che la distribuzione dei pagamenti diretti debba essere riesaminata e resa più comprensibile per i contribuenti, ed essere fondata sia su criteri economici, essendo i pagamenti diretti finalizzati a garantire un reddito di base, che su criteri ambientali, a sostegno della fornitura di beni pubblici.

Una delle proposte emerse dal dibattito pubblico prevedeva un pagamento diretto unico forfettario. Tuttavia, la grande diversità delle condizioni economiche e naturali cui sono confrontati i produttori agricoli nell'UE rende necessario garantire un'equa distribuzione degli aiuti diretti.

Si tratta quindi di capire come assicurare un'equa distribuzione che rispecchi, in modo pragmatico e in condizioni economicamente e politicamente realizzabili, gli obiettivi enunciati del sostegno, evitando nel contempo cambiamenti radicali e destabilizzanti che potrebbero avere pesanti conseguenze economiche e sociali in alcune regioni e/o in alcuni sistemi produttivi. Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata da un sistema che limiti i profitti e le perdite degli Stati membri garantendo che in tutti i paesi dell'Unione gli agricoltori ricevano, in media, una percentuale minima del sostegno diretto medio erogato a livello dell'UE.

I futuri pagamenti diretti destinati agli agricoltori in attività potrebbero essere basati sui principi di seguito illustrati, secondo la linea proposta dal Parlamento europeo.

- Sostenere il **reddito di base** con un pagamento diretto disaccoppiato di base che garantisca un livello uniforme di sostegno obbligatorio a tutti gli agricoltori di uno Stato membro (o di una regione), fondato su diritti trasferibili e attivabili solo in associazione con superfici agricole ammissibili, nel rispetto dei requisiti di condizionalità. Ai fini di una migliore distribuzione dei pagamenti tra gli agricoltori si dovrebbe considerare la possibilità di introdurre un **massimale** per i pagamenti diretti erogati a singole grandi aziende. La presa in conto dell'intensità di lavoro salariato consentirebbe di attenuare eventuali effetti sproporzionati sulle grandi aziende con un numero elevato di addetti.
- Rafforzare l'efficacia ambientale della PAC grazie a una componente **“ecologica”** obbligatoria dei pagamenti diretti a sostegno di misure ambientali applicabili su tutto il territorio dell'UE. La priorità dovrebbe essere attribuita ad azioni destinate a contribuire al conseguimento di obiettivi di politica climatica e ambientale, che potrebbero tradursi in interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, che vadano al di là dei requisiti della condizionalità e riguardino l'agricoltura (quali pascoli permanenti, coperture vegetali, la rotazione delle colture e il set-aside ecologico). Andrebbe inoltre esaminata la possibilità di integrare i requisiti previsti per le zone attualmente comprese nella rete NATURA 2000 e di migliorare alcuni elementi delle norme di BCAA.
- Promuovere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura in zone caratterizzate da **specifici vincoli naturali**, nelle quali, oltre al sostegno erogato nell'ambito del secondo pilastro, gli agricoltori beneficerebbero di un sostegno aggiuntivo al reddito nella forma di un pagamento per superficie.
- Per tener conto dei problemi specifici di alcune regioni, in cui determinati tipi di agricoltura sono ritenuti di particolare importanza per ragioni economiche e/o sociali, può continuare ad essere concesso un aiuto **accoppiato** facoltativo entro limiti

chiaramente definiti (sostegno stabilito sulla base di superfici, di rese e di un numero di capi fissi).

- Al regime attuale dovrebbe subentrare un regime di sostegno semplice e specifico per i **piccoli agricoltori**, al fine di rafforzare la competitività e di contribuire più efficacemente alla vitalità delle zone rurali e alla riduzione degli oneri amministrativi.
- Semplificare le norme di **condizionalità** offrendo agli agricoltori e alle amministrazioni un dispositivo più semplice ed esaustivo, senza tuttavia snaturare il concetto stesso di condizionalità. La possibilità di includere nel campo di applicazione della condizionalità la direttiva quadro sulle acque sarà esaminata dopo che quest'ultima sarà stata attuata e gli obblighi operativi per gli agricoltori saranno stati identificati.

Questi cambiamenti nella concezione dei pagamenti diretti dovrebbero andare di pari passo con una migliore definizione e un più chiaro orientamento del sostegno verso i soli **agricoltori in attività**, in modo da rispondere alle critiche sollevate dalla Corte dei conti europea.

Misure di mercato

Dal dibattito pubblico è emerso un ampio consenso sulla necessità di mantenere l'**orientamento al mercato** della PAC, conservando nel contempo l'architettura generale degli strumenti di gestione del mercato. La crisi del mercato lattiero-caseario del 2009 ha infatti messo in evidenza il ruolo importante svolto dai meccanismi esistenti a sostegno del mercato in tempi di crisi. Appaiono però necessari alcuni adeguamenti specifici, in particolare al fine di **razionalizzare** e **semplificare** gli strumenti vigenti, nonché introdurre nuovi elementi politici con riguardo al funzionamento della filiera alimentare.

Tali adeguamenti potrebbero comprendere l'estensione del periodo di intervento, il ricorso a clausole applicabili in caso di turbative del mercato e l'ammasso privato di altri prodotti, oltre ad altre modifiche volte a migliorare i controlli e a rafforzarne l'efficacia. Il ricorso a tali misure di mercato, e in particolare allo strumento dell'intervento, dovrebbe fungere unicamente da rete di sicurezza in caso di crisi dei prezzi e di eventuali turbative del mercato. Alla fine del 2010 sarà presentata una proposta per una politica di qualità riveduta, che consenta agli agricoltori di informare più efficacemente gli acquirenti circa le caratteristiche dei loro prodotti e le relative modalità di produzione⁹.

Le quote latte saranno abolite nel 2015. A breve saranno presentate proposte legislative basate sulle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti di alto livello sul latte, per consentire una pianificazione a lungo termine nel settore lattiero-caseario e assicurarne la stabilità. Diverse opzioni sono all'esame per migliorare l'efficienza e la competitività dei settori dello zucchero e dell'isoglucosio, il cui regime scadrà nel 2014-2015; tra queste, la soppressione graduale delle quote a una data da definire.

⁹ Cfr. COM(2009) 234 sulla politica di qualità dei prodotti agricoli e la relazione di prossima pubblicazione concernente l'applicazione del nuovo regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica.

Infine è necessario migliorare il funzionamento della **filiera alimentare**. Le prospettive a lungo termine dell'agricoltura non miglioreranno se gli agricoltori non riusciranno ad invertire la tendenza costante alla diminuzione della percentuale del valore aggiunto che essi rappresentano nell'intera filiera alimentare¹⁰. La percentuale dell'agricoltura nella filiera alimentare è infatti passata dal 29% nel 2000 al 24% nel 2005, mentre nello stesso periodo quella dell'industria alimentare, del settore all'ingrosso e della distribuzione ha registrato un incremento.

La mancanza di un'efficace trasmissione dei segnali di mercato non può che pregiudicare le prospettive a lungo termine del settore agricolo e la percentuale del valore aggiunto che esso rappresenta nell'insieme della filiera alimentare. Tra le questioni fondamentali figurano l'attuale squilibrio del potere negoziale all'interno della filiera, il livello di concorrenza in ogni fase della filiera, le relazioni contrattuali, la necessità di ristrutturare e consolidare il settore agricolo, la trasparenza e il funzionamento dei mercati dei derivati sulle materie prime agricole.

Sviluppo Rurale

Parte integrante della PAC, la politica di sviluppo rurale si è rivelata uno strumento prezioso per rafforzare la sostenibilità del settore agricolo e delle zone rurali dell'UE sul piano economico, ambientale e sociale.

Pressanti appelli sono stati lanciati affinché tale politica continui ad integrare i vincoli e le opportunità inerenti all'ambiente e al cambiamento climatico, a generare un'ampia gamma di benefici per l'agricoltura, le campagne e la società in generale e a contribuire:

- alla **competitività dell'agricoltura**, promuovendo l'innovazione e la ristrutturazione e aiutando il settore agricolo a fare un uso più efficiente delle risorse;
- alla **gestione sostenibile delle risorse naturali**, preservando la resilienza dell'ambiente e dell'agricoltura al cambiamento climatico, proteggendo gli spazi naturali e mantenendo la capacità produttiva delle terre;
- a uno **sviluppo territoriale equilibrato** delle zone rurali in tutta l'UE, responsabilizzando la popolazione a livello locale, potenziando le capacità e migliorando le condizioni locali e i legami tra zone rurali e urbane.

In tale contesto è più che mai necessario che tematiche quali l'**ambiente**, il **cambiamento climatico** e l'**innovazione** siano al centro della politica. Gli investimenti, ad esempio, dovrebbero stimolare l'efficienza economica e ambientale del settore, le misure ambientali dovrebbero essere meglio adattate alle esigenze specifiche delle regioni o addirittura di zone locali (quali le zone Natura 2000 e le zone di alto pregio naturale) e le misure destinate a liberare il potenziale delle zone rurali dovrebbero far leva su concetti innovativi per le imprese e le amministrazioni locali. Occorre sfruttare nuove opportunità di sviluppo locale, quali canali di distribuzione alternativi, che permettano di valorizzare le risorse locali. Un altro elemento importante è rappresentato dal sostegno destinato a promuovere le vendite dirette e i mercati locali. Sarà infine prioritario rispondere alle esigenze specifiche dei giovani agricoltori e di coloro che iniziano l'attività.

¹⁰ Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, COM(2009) 591 del 28.10.2009.

Affinché gli obiettivi politici si traducano in risultati concreti sul terreno è indispensabile disporre di **meccanismi di attuazione efficaci**. L'attuale approccio strategico sarebbe rafforzato fissando obiettivi quantificati a livello dell'UE e dei singoli programmi, eventualmente abbinati ad incentivi da definire, quali ad esempio la riserva di efficacia ed efficienza. L'adozione di un approccio più orientato ai risultati consentirebbe di meglio indirizzare la politica verso le priorità dell'UE e ne metterebbe in evidenza l'azione concreta. A tal fine occorrerebbe semplificare e migliorare gli indicatori del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione.

Per garantire una maggiore efficienza sarà essenziale rafforzare la **coerenza** tra la politica di sviluppo rurale e le altre politiche dell'Unione, semplificando e riducendo per quanto possibile le formalità amministrative, eventualmente grazie al ricorso ad un **quadro strategico comune**.

Sarà importante continuare a disporre di un ampio ventaglio di strumenti, che comprenda investimenti e infrastrutture, pagamenti per i servizi ecosistemici, aiuti a favore delle zone svantaggiate, misure in materia di ambiente e cambiamenti climatici, il sostegno all'innovazione, il trasferimento delle conoscenze e il potenziamento delle capacità, la creazione di imprese, lo sviluppo sociale e istituzionale e la promozione di metodi di produzione che tengano conto delle peculiarità locali e dei bisogni specifici degli Stati membri ai fini di una maggiore efficienza economica. Possibili strategie di miglioramento potrebbero consistere nel collegare più efficacemente i vari interventi, in particolare con la formazione, definire pacchetti di misure destinati a rispondere alle esigenze di specifici gruppi o regioni (piccoli agricoltori, zone montane), agevolare la collaborazione degli agricoltori per creare interconnessioni tra gli elementi del paesaggio a vantaggio della biodiversità e dell'adattamento ai cambiamenti climatici ("infrastruttura verde") o nell'offrire incentivi quali aliquote di aiuto preferenziali per interventi più mirati.

Si dovrebbe inoltre predisporre un **pacchetto di strumenti per la gestione dei rischi** che consenta di reagire più efficacemente alle fluttuazioni del reddito e all'instabilità dei mercati, fenomeni, questi, che limitano la capacità del settore agricolo di investire per mantenere la competitività. L'insieme di questi strumenti – che potrebbe andare da un nuovo strumento di stabilizzazione dei redditi compatibile con l'OMC ad un sostegno rafforzato agli strumenti assicurativi e ai fondi comuni – sarebbe messo a disposizione degli Stati membri per far fronte ai rischi legati alla produzione e al reddito. Sarà garantita la coerenza dei nuovi strumenti con gli altri strumenti della PAC, e in particolare con gli strumenti di mercato.

Per quanto riguarda la ripartizione del sostegno allo sviluppo rurale tra i vari Stati membri si dovrebbe valutare il ricorso a criteri obiettivi, evitando tuttavia una brusca rottura con il sistema attuale.

Per rendere più competitivo il settore agricolo è inoltre essenziale rafforzare e semplificare ulteriormente le politiche di **qualità** (anche nel settore della produzione biologica) e di **promozione**. Infine, dall'iniziativa "L'Unione dell'Innovazione" dovrebbero scaturire nuovi approcci per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 per un'economia intelligente, sostenibile ed inclusiva¹¹.

Architettura globale

¹¹ Tra cui il partenariato per l'innovazione "Produttività e sostenibilità dell'agricoltura".

È opportuno che gli strumenti della futura PAC continuino a essere imperniati su due pilastri, principio, questo, che ha trovato ampio consenso in sede di dibattito pubblico ed è stato chiaramente privilegiato dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dal Comitato delle Regioni. Nell'ambito del primo pilastro è previsto un sostegno erogato a tutti gli agricoltori su base annuale, mentre il secondo pilastro continuerebbe ad essere uno strumento di sostegno per gli obiettivi dell'UE, conferendo agli Stati membri una flessibilità sufficiente per tener conto delle rispettive specificità su base pluriennale, programmata e contrattuale. La separazione tra i due pilastri – che opererebbero in modo complementare senza inutili sovrapposizioni e secondo criteri di efficienza – dovrebbe in ogni caso contribuire a una maggiore chiarezza.

6.2. Opzioni politiche generali

Tre opzioni politiche generali, che rispecchiano i principali orientamenti emersi dal dibattito ma non si escludono a vicenda, meritano un esame più attento. Tali opzioni sono illustrate qui di seguito come possibili vie da seguire, il cui impatto sarà analizzato prima che venga adottata una decisione definitiva. Tutte e tre sono basate su una struttura a due pilastri (con un diverso equilibrio tra l'uno e l'altro).

Opzione 1

Questa opzione prevede l'introduzione di ulteriori cambiamenti gradualmente nel quadro politico attuale. Si tratterebbe di mantenere e consolidare le componenti della PAC che hanno dato prova di efficacia e di apportare **adeguamenti** e miglioramenti ai suoi aspetti più controversi, come l'equità della ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri. Questa opzione garantirebbe stabilità e continuità rispetto alla PAC attuale, agevolando il lavoro di pianificazione per gli operatori lungo l'intera filiera alimentare.

Opzione 2

Un'alternativa consisterebbe nel cogliere l'opportunità per modificare sostanzialmente alcuni aspetti della politica in modo da rafforzarne la **sostenibilità** e instaurare un migliore **equilibrio** tra i vari obiettivi strategici, gli agricoltori e gli Stati membri. Tale risultato sarebbe conseguito attraverso misure più **mirate** e comprensibili per i cittadini europei. Questa opzione implicherebbe una maggiore efficienza della spesa e una più grande attenzione al valore aggiunto dell'UE. L'orientamento proposto consentirebbe all'Unione di rispondere alle sfide in campo economico, ambientale e sociale e di rafforzare il contributo dell'agricoltura e delle zone rurali agli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Opzione 3

Un'altra opzione consisterebbe nel realizzare una riforma molto più ampia della PAC che ponga l'accento su obiettivi in materia di ambiente e cambiamento climatico, abbandonando gradualmente le misure di sostegno al reddito e la maggior parte delle misure di mercato. Il fatto di concentrare gli sforzi finanziari su problematiche connesse all'ambiente e al cambiamento climatico nell'ambito della politica di sviluppo rurale stimolerebbe la creazione di strategie regionali destinate a garantire il conseguimento degli obiettivi dell'UE.

Le opzioni sopra illustrate presentano chiari vantaggi e svantaggi in ordine alla possibilità di realizzare gli obiettivi della nuova PAC enunciati nella presente comunicazione e dovranno essere valutate in funzione dei rispettivi impatti economici, ambientali e sociali.

7. CONCLUSIONI

La presente comunicazione rappresenta la risposta della Commissione al dibattito sulla futura PAC; essa delinea le opzioni esistenti e apre il dibattito con le altre istituzioni e con le parti interessate. Le proposte legislative saranno presentate nel 2011.

Le opzioni di riforma prevedono sia cambiamenti rilevanti, che comportano una riformulazione della strategia, che interventi più contenuti volti a perfezionare gli elementi che hanno dato prova di efficacia nella loro forma attuale. Su tale base, la futura PAC dovrà essere più sostenibile, equilibrata, mirata, semplice, efficace e in grado di meglio rispondere alle esigenze e alle aspettative dei cittadini europei.

ALLEGATO

DESCRIZIONE DELLE TRE GRANDI OPZIONI POLITICHE

	Pagamenti diretti	Misure di mercato	Sviluppo rurale
Opzione 1	Introdurre una maggiore equità nella ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri (senza modificare il meccanismo vigente).	Rafforzare gli strumenti di gestione dei rischi. Razionalizzare e semplificare, ove necessario, gli strumenti di mercato esistenti.	Mantenere l'orientamento contenuto nella verifica dello stato di salute, consistente nell'aumentare i finanziamenti volti ad affrontare le sfide connesse al cambiamento climatico, alle acque, alla biodiversità, alle energie rinnovabili e all'innovazione.
Opzione 2	Introdurre una maggiore equità nella ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri e una sostanziale modifica della loro concezione. I pagamenti diretti sarebbero composti da: • un tasso di base che funge da sostegno al reddito, • un aiuto supplementare obbligatorio per determinati beni pubblici "ecologici" tramite azioni agroambientali semplici, generalizzate, annuali e non contrattuali, basato sui costi aggiuntivi necessari per svolgere queste azioni, • un pagamento supplementare volto a compensare vincoli naturali specifici, • una componente di aiuto accoppiato facoltativo a favore di determinati settori e regioni¹². Introdurre un nuovo regime per le piccole aziende agricole. Introdurre un massimale per il tasso di base, tenendo anche conto del contributo delle aziende di grandi dimensioni all'occupazione rurale.	Migliorare e semplificare, ove necessario, gli strumenti di mercato esistenti.	Adeguare e integrare gli strumenti esistenti per renderli più coerenti con le priorità dell'UE, concentrando il sostegno sull'ambiente, il cambiamento climatico e/o la ristrutturazione e l'innovazione, e per favorire le iniziative regionali/locali. Rafforzare gli attuali strumenti di gestione dei rischi e introdurre uno strumento facoltativo di stabilizzazione dei redditi compatibile con la "scatola verde" dell'OMC per compensare le perdite di reddito gravi. Potrebbe essere presa in considerazione una certa redistribuzione dei fondi tra gli Stati membri sulla base di criteri oggettivi.
Opzione 3	Abolire gradualmente i pagamenti diretti nella loro forma attuale.	Abolire tutte le misure di mercato, con la	Le misure sarebbero incentrate

¹² Tale aiuto equivarrebbe all'aiuto accoppiato attualmente erogato a norma dell'articolo 68 e ad altre misure di aiuto accoppiato.

Sostituirli con pagamenti limitati per i beni pubblici ambientali e con pagamenti aggiuntivi per vincoli naturali specifici.

potenziale eccezione di clausole in caso di turbative che potrebbero essere attivate nei periodi di grave crisi.

principalmente sul cambiamento climatico e sulle questioni ambientali.