

CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 7

2011

ISSN 1831-0869

IL SOSTEGNO AGROAMBIENTALE  
È BEN CONCEPITO E GESTITO IN  
MODO SODDISFACENTE?



IT





Relazione speciale n. 7 // 2011

# IL SOSTEGNO AGROAMBIENTALE È BEN CONCEPITO E GESTITO IN MODO SODDISFACENTE?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUSSEMBURGO

Telefono [+352 4398-1](tel:+35243981)  
Telefax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relazione speciale n. 7 // 2011

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

ISBN 978-92-9237-207-1

doi:10.2865/4502

© Unione europea, 2011

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

# INDICE

## Paragrafo

### **GLOSSARIO**

**I-V SINTESI**

**1-12 INTRODUZIONE**

**1-2 AGRICOLTURA E AMBIENTE – UN BINOMIO AMBIVALENTE**

**3-11 SOSTEGNO UE PER I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI**

**12 PRECEDENTI AUDIT SVOLTI DALLA CORTE**

**13-16 ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT**

**17-94 OSSERVAZIONI**

**17-51 LA POLITICA AGROAMBIENTALE È CONCEPITA E MONITORATA IN MODO DA POTER PRODURRE BENEFICI AGROAMBIENTALI TANGIBILI?**

20-27 GLI OBIETTIVI DEI PAGAMENTI AGROAMBIENTALI NON SONO SUFFICIENTEMENTE SPECIFICI DA PERMETTERE DI VALUTARE SE SIANO STATI RAGGIUNTI

28-34 LE PRESSIONI AMBIENTALI CITATE NON GIUSTIFICANO CHIARAMENTE I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI

35-39 ESEMPI DI PRATICHE CONCEPITE PER PRODURRE BENEFICI AGROAMBIENTALI TANGIBILI

40-51 NON È FACILE MONITORARE LE REALIZZAZIONI CONSEGUITE GRAZIE ALLA POLITICA AGROAMBIENTALE

**52-69 GLI AGRICOLTORI RICEVONO UN SOSTEGNO ADEGUATO IN TERMINI DI CONSULENZA E PERCEPISCONO IMPORTI DI AIUTI CORRETTI?**

54-57 GLI AGRICOLTORI RICEVONO IN GENERE ADEGUATO SOSTEGNO, CON ISTRUZIONI APPROPRIATE, MA LA DIFFUSIONE DELLE BUONE PRATICHE PUÒ ESSERE MIGLIORATA

58-69 DEBOLEZZE NELLA DETERMINAZIONE DEGLI IMPORTI DEGLI AIUTI PER I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI

**70-94** **LA GESTIONE DELLA POLITICA AGROAMBIENTALE TIENE CONTO DELLE SPECIFICHE NECESSITÀ IN MATERIA AMBIENTALE?**

72-83 USO LIMITATO DELLE PROCEDURE DI CONCENTRAZIONE E DI SELEZIONE

84-94 L'ALLOCAZIONE DEI FONDI NON GARANTISCE UN IMPIEGO OTTIMALE DELLE RISORSE

**95-100 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

**ALLEGATO I - PRINCIPALI CONSTATAZIONI TRATTE DALLE PRECEDENTI RELAZIONI DELLA CORTE SUL SETTORE AGROAMBIENTALE**

**ALLEGATO II - DESCRIZIONE E INDICAZIONE DELL'ORIGINE DEI CRITERI DI AUDIT USATI PER RISPONDERE AI QUESITI DI AUDIT**

**ALLEGATO III - INDICATORI DI PRODOTTO E DI RISULTATO PRESENTATI DAGLI OTTO STATI MEMBRI OGGETTO DELL'AUDIT**

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**

# GLOSSARIO

**Agricoltura biologica:** Metodo di produzione dei prodotti agricoli destinato a ridurre al minimo l'impatto umano sull'ambiente. Dal 1991 sono stati definiti dei requisiti a livello dell'UE, riguardanti anche i metodi di produzione e le ispezioni. Attualmente disciplinata dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio.

**Attività agricola ad elevato valore naturalistico:** Tipi di attività agricola e di terreni agricoli con caratteristiche tali da favorire la conservazione di alti livelli di biodiversità o specie ed habitat per i quali esistano problemi di conservazione.

**Bacino idrografico:** Il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta (articolo 2 della direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque).

**Indicatori di impatto:** Utilizzati per misurare gli effetti socioeconomici e ambientali a lungo termine che è possibile osservare dopo un certo periodo per lo sviluppo rurale stabilito a livello di programma. Gli indicatori pertinenti ai pagamenti agroambientali sono: l'inversione di tendenza nella perdita di biodiversità, l'andamento dell'avifauna delle zone agricole, il mantenimento di terreni agricoli e forestali ad elevato valore naturalistico, il miglioramento della qualità dell'acqua e il contributo alla lotta contro il cambiamento climatico.

**Indicatori di prodotto:** Misurano le attività realizzate nell'ambito di un intervento; per il settore agroambientale, il numero di imprese/contratti, la superficie (o numero di ettari) o il numero di animali per i quali viene erogato un sostegno a titolo della misura.

**Indicatori di risultato:** Misurano i cambiamenti diretti generati dagli interventi del programma; per le misure dell'asse 2 che comprendono le misure agroambientali, la superficie (numero di ettari) soggetta ad un'efficace gestione del territorio che contribuisce a un obiettivo specifico (ad es. il miglioramento della qualità dell'acqua).

**Livello di riferimento:** La situazione rispetto alla quale si misura che i pagamenti agroambientali forniscano agli agricoltori una compensazione unicamente per l'utilizzo di pratiche agronomiche più onerose rispetto a quelle imposte per legge. Un elemento importante del livello di riferimento è la «condizionalità», relativamente alle condizioni e ai criteri indicati negli allegati II e III del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, benessere degli animali e mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali

**Orientamenti strategici comunitari:** Priorità UE per lo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 adottate dal Consiglio (decisione 2006/144/CE).

**PAC:** Politica agricola comune.

**Pagamenti agroambientali:** La misura finanziariamente più importante per l'attuazione della politica UE di sviluppo rurale, introdotta inizialmente nella PAC nel 1987 su base facoltativa e dal 1992 come misura obbligatoria per gli Stati membri. Attualmente disciplinata dall'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

**Pratiche agronomiche:** Metodi di produzione agricola che possono avere effetti positivi o negativi sull'ambiente.

**Produzione integrata:** Metodo colturale, per il quale non è stato definito un insieme uniforme di obblighi a livello UE, che mira ad utilizzare risorse naturali ed a attuare attività agricole sostenibili, in particolare riducendo al minimo l'uso di prodotti inquinanti.

**Programma di sviluppo rurale:** Documento fondamentale di programmazione preparato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione per la pianificazione e l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE. Copre il periodo tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013 e può contenere fino a 40 misure, una delle quali è rappresentata dai pagamenti agroambientali.

**Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione:** Approccio elaborato dalla Commissione e dagli Stati membri per riferire in merito all'esecuzione finanziaria, ai prodotti, ai risultati e agli impatti dei programmi di sviluppo rurale.

**Sottomisura (azione) agroambientale:** Regime di aiuto utilizzato dagli Stati membri per eseguire i pagamenti agroambientali, caratterizzato dalle pratiche agronomiche che gli agricoltori sono tenuti ad applicare. Un programma di sviluppo rurale include più sottomisure (azioni) agroambientali, in genere circa dieci. Esempi di sottomisure agroambientali sono l'estensivizzazione delle tecniche colturali, la rotazione delle colture e le azioni per la conservazione della biodiversità.

**Stato membro:** Nel contesto del presente audit, le autorità competenti per la gestione dei pagamenti agroambientali. Gli Stati membri designano un'autorità di gestione a tale fine. In Stati membri quali Germania, Spagna e Italia suddivisi in regioni, ciascuna regione dispone di un programma separato e di un'autorità di gestione distinta.

**Superficie fisica sovvenzionata:** Superficie agricola utilizzata da agricoltori o altri gestori del territorio soggetta a impegni agroambientali. Se ad una stessa superficie si applicano più impegni, la superficie totale soggetta a tali impegni può essere contata una sola volta ai fini di tale indicatore.

**Zone Natura 2000:** Rete UE di siti di protezione della natura istituita dalla direttiva Habitat del 1992 (direttiva 92/43/CEE del Consiglio).

## SINTESI

### I.

Gli interventi agroambientali costituiscono una politica fondamentale dell'UE: essi ammontano a circa 2,5 miliardi di euro di fondi UE all'anno e mirano a soddisfare la crescente domanda di servizi ambientali da parte della società. Tale politica è gestita in modo concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri. I pagamenti agroambientali sono caratterizzati da una grande varietà di pratiche agronomiche utilizzate negli Stati membri e dall'adesione volontaria degli agricoltori. In tale contesto, l'audit della Corte ha valutato se questa misura di sviluppo rurale sia ben concepita e gestita.

### II.

La Corte ha riscontrato che gli obiettivi definiti dagli Stati membri sono numerosi e non sufficientemente specifici per valutarne il conseguimento. Sebbene le pressioni ambientali siano state indicate nei programmi di sviluppo rurale, è difficile su tale base giustificare in modo chiaro la necessità dei pagamenti agroambientali. L'attuazione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione rappresenta un progresso per quanto riguarda i sistemi di monitoraggio, e sono stati individuati anche alcuni esempi di buone pratiche al di fuori di questo quadro comune. Nondimeno, sono emersi notevoli problemi per quanto riguarda la pertinenza e l'attendibilità delle informazioni sulla gestione. In particolare, le informazioni disponibili sui benefici ambientali dei pagamenti agroambientali erano molto scarse.

## SINTESI

### III.

Gli agricoltori costituiscono un elemento essenziale per l'attuazione dei pagamenti agroambientali, ed è importante che ricevano un adeguato sostegno sotto forma di consulenza e che gli aiuti finanziari forniscano loro i giusti incentivi. I sistemi per fornire consulenza agli agricoltori sono stati in genere soddisfacenti. Per contro, per quanto riguarda gli importi degli aiuti, sono stati individuati notevoli problemi, che vanno da carenze nel loro calcolo fino ad una scarsa differenziazione degli aiuti in funzione delle condizioni dei siti regionali o locali.

### IV.

La normativa UE prevede che gli Stati membri concedano il sostegno tenendo conto delle esigenze specifiche. Dall'audit è emerso però che la maggior parte della spesa è stata destinata a sottomisure orizzontali, senza alcuna procedura di selezione. Tale assegnazione di risorse non è stata giustificata da decisioni sul grado auspicabile di concentrazione degli interventi, basate sulla valutazione dei relativi costi. Le decisioni in materia di gestione, inoltre, non sono state sufficientemente fondate su elementi probatori e i pagamenti non sono stati concentrati su specifici problemi ambientali.

### V.

La Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- la Commissione e gli Stati membri dovrebbero meglio chiarire e documentare nonché presentare rendiconti più dettagliati in merito alle sottomisure agroambientali;
- la Commissione dovrebbe procedere ad una valutazione più rigorosa degli elementi fondamentali dei programmi di sviluppo rurale prima di approvarli;
- per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe valutare se:
  - la spesa agroambientale debba essere più mirata;
  - le sottomisure con maggiori potenzialità ambientali debbano beneficiare di un tasso di aiuti UE più elevato;
  - occorra introdurre una distinzione netta tra le sottomisure agroambientali semplici e quelle che impongono requisiti più impegnativi; e se
  - gli Stati membri debbano essere più proattivi nella gestione dei pagamenti agroambientali.

# INTRODUZIONE

## AGRICOLTURA E AMBIENTE — UN BINOMIO AMBIVALENTE

1. A partire dagli anni settanta e ottanta, vi è stata una crescente attenzione per gli effetti negativi prodotti dall'agricoltura sull'ambiente. Questi riguardano, tra l'altro, la sempre maggiore specializzazione delle aziende agricole, l'uso di fertilizzanti e pesticidi, l'elevata densità degli animali e, soprattutto negli Stati membri dell'Europa meridionale, l'estensione delle superfici irrigue. Le garanzie di prezzo per i prodotti agricoli precedentemente offerte nel quadro della Politica agricola comune hanno incoraggiato queste pratiche agronomiche intensive.
2. Alcuni tipi di agricoltura estensiva, d'altra parte, possono preservare il patrimonio ambientale degli spazi rurali. L'abbandono delle aziende estensive e dei terreni di loro pertinenza costituisce un problema crescente in alcune regioni dell'Unione europea (UE), che produce un impatto negativo sulla diversità biologica e paesaggistica, oltre ad accrescere il rischio di incendi boschivi.

## SOSTEGNO UE PER I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI

3. Dal 1987, l'UE ha cofinanziato i pagamenti agroambientali degli Stati membri per rispondere alla duplice sfida di ridurre gli effetti negativi dell'agricoltura intensiva e mantenere gli effetti positivi dell'agricoltura estensiva. L'obiettivo di questi pagamenti è «incoraggiare ulteriormente gli agricoltori e gli altri gestori del territorio a rendere un servizio all'intera società attraverso l'introduzione o la prosecuzione dell'applicazione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica»<sup>1</sup>.

Fondi UE assegnati ai pagamenti agroambientali per il periodo 2007-2013: 22,2 miliardi di euro

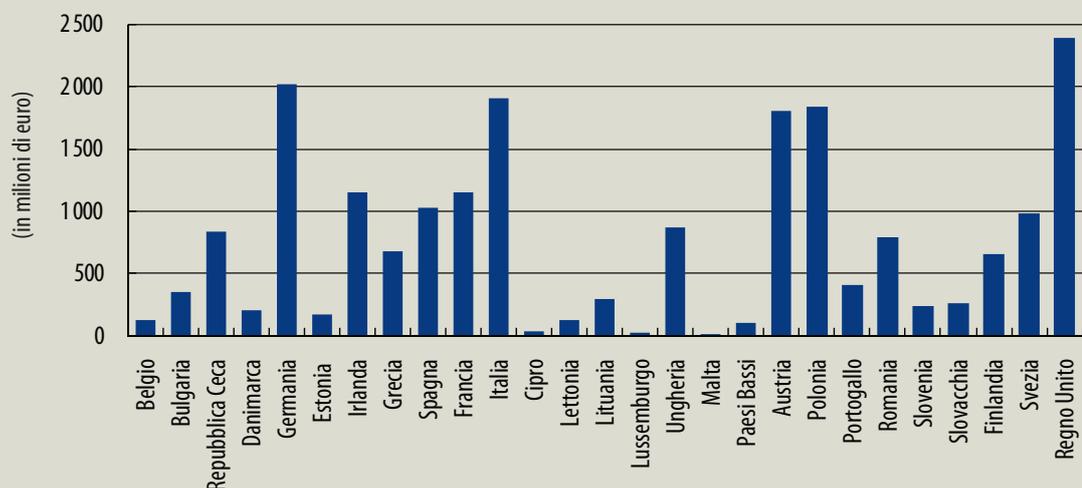
<sup>1</sup> Considerando 35 del regolamento del Consiglio (CE) n. 1698/2005, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag.1).

4. Dal 2000, i pagamenti agroambientali sono stati parte integrante della politica di sviluppo rurale dell'UE, attuata attraverso i programmi di sviluppo rurale predisposti dagli Stati membri per un periodo di sette anni. Gli Stati membri sono tenuti ad includere nei loro programmi i pagamenti agroambientali e, per il periodo attualmente in corso, ossia 2007-2013, gli Stati membri hanno assegnato agli stessi 22,2 miliardi di euro di fondi UE. La **figura 1** mostra gli stanziamenti per Stato membro. La spesa effettiva dell'UE per l'esercizio finanziario 2009 è ammontata a 2,5 miliardi di euro, e a 7,7 miliardi di euro per la prima metà del periodo di programmazione (1° gennaio 2007 - 1° luglio 2010)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Gli importi di 2,5 e 7,7 miliardi di euro rappresentano un andamento normale della spesa. Lo stanziamento iniziale per le misure agroambientali nel 2007 (20,2 miliardi di euro) è stato aumentato di 2 miliardi di euro a seguito della revisione della PAC (nel contesto della valutazione dello stato di salute della PAC e del piano europeo di ripresa economica). In aggiunta, la spesa nel 2007 e 2008 è stata relativamente modesta, in quanto i programmi erano ancora in fase di approvazione.

FIGURA 1

**FONDI UE ASSEGNATI AI PAGAMENTI AGROAMBIENTALI (2007-2013)  
(QUALI APPROVATI NEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE PRIMA  
DI DICEMBRE 2009)**



Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale, *Rural Development in the European Union — Statistical and Economic Information — Report 2009*, dicembre 2009 (Sezione 4.1.1 EAFRD — Overview of the Financial Plans).

5. I pagamenti agroambientali sono in genere attuati mediante la stipula di contratti tra un ente pubblico nello Stato membro e un beneficiario (agricoltore o gestore del territorio). Questi contratti, che in genere coprono un periodo che va da cinque a sette anni al massimo, specificano gli impegni che il beneficiario è tenuto ad assumere. Questi impegni riguardano tutta una serie di pratiche agronomiche che possono essere raggruppate come segue.

| Principali gruppi di pratiche agronomiche per i pagamenti agroambientali  |
|---|
| ○ Agricoltura biologica (cfr. glossario)  |
| ○ Produzione integrata (cfr. glossario)   |
| ○ Altra estensivizzazione delle tecniche colturali: riduzione dei fertilizzanti, riduzione dei pesticidi ed estensivizzazione dell'allevamento                          |
| ○ Rotazione delle colture, mantenimento dei terreni ritirati dalla produzione ( <i>set-aside</i> )  |
| ○ Azioni per evitare o ridurre l'erosione del suolo   |
| ○ Risorse genetiche (razze locali minacciate di abbandono, vegetali minacciati di erosione genetica)  |
| ○ Azioni per la conservazione e valorizzazione della biodiversità   |
| ○ Salvaguardia del paesaggio, compresa conservazione delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli  |
| ○ Interventi connessi all'acqua (esclusa la gestione dei nutrienti agricoli), quali la creazione di fasce tampone e di margini dei campi, la gestione delle zone umide. |

6. Un principio fondamentale per i pagamenti agroambientali è la volontarietà della decisione degli agricoltori di presentare domanda e stipulare un contratto. Ciò significa che il livello dei pagamenti deve essere sufficientemente attraente in relazione agli impegni da assumere e ai relativi costi. Il sostegno concesso ai beneficiari deve essere basato unicamente sui costi aggiuntivi e sulle mancate entrate derivanti dagli impegni agroambientali; esiste anche la possibilità di includere i costi di transazione.

7. I pagamenti agroambientali non possono compensare gli agricoltori per l'utilizzo di pratiche obbligatorie per legge. La situazione rispetto alla quale sono misurati gli impegni aggiuntivi comporta la determinazione di un «livello di base» o «livello di riferimento». I vantaggi ambientali attesi al di sopra di tale livello possono variare in misura significativa, e dipendono principalmente da quanto sono impegnative le pratiche agronomiche in questione. Si veda la **figura 2** per ulteriori dettagli.

8. Le valutazioni delle misure agroambientali individuano due possibili approcci per l'attuazione delle stesse, indicati come «largo e poco profondo» contro «stretto e profondo» o «regimi di livello base» contro «regimi di livello superiore», oppure «di base» contro «più impegnativo»<sup>3</sup>. Tale distinzione si basa sul concetto che i due approcci seguono una logica fondamentalmente diversa per dare attuazione ai pagamenti agroambientali: sono diverse le aree di applicazione delle sottomisure, come pure il numero dei beneficiari interessati, i costi amministrativi e di bilancio sostenuti, le norme applicabili per la gestione e gli effetti attesi. Queste due modalità ben consolidate di analisi delle sottomisure agroambientali non figurano nella normativa, il che lascia alle autorità responsabili la scelta dell'approccio da utilizzare in base al contesto e alla natura dei problemi. La comunicazione della Commissione<sup>4</sup> che ha avviato il dibattito per il periodo successivo al 2013 propone, come opzione, che azioni agroambientali semplici e generalizzate siano parte dei pagamenti diretti.

**Foto 1: Esempio di intervento agroambientale in Inghilterra che mostra, da sinistra a destra, una particella con frumento, un margine coltivato a fasce non trattato e una striscia seminata con «sementi miste per uccelli selvatici».**



© Unione europea, fonte: Corte dei conti europea.

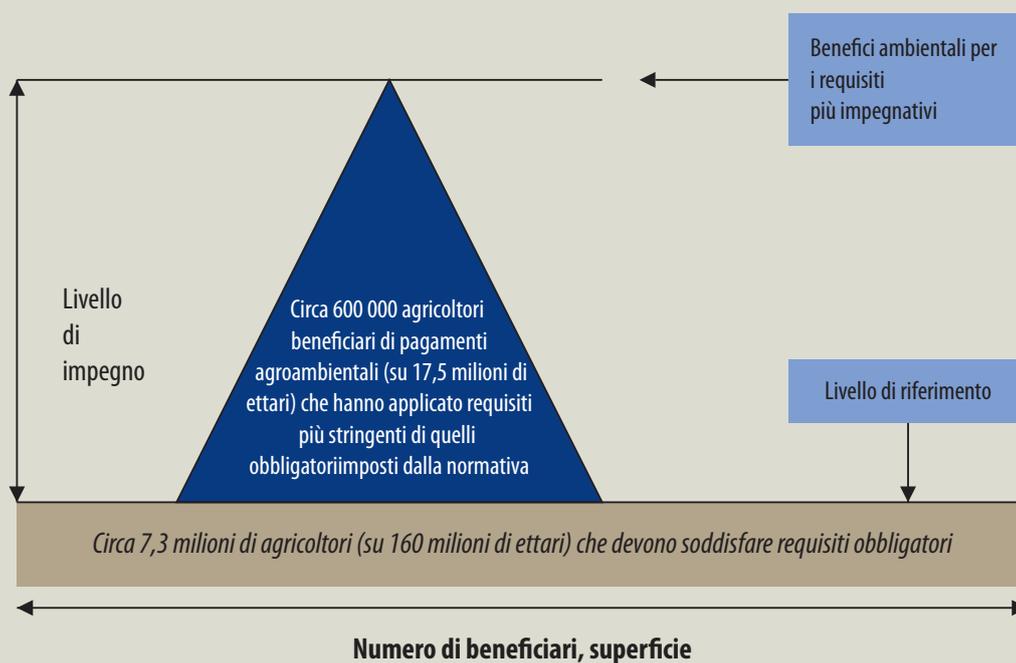
<sup>3</sup> Il documento della Commissione «*Impact Assessment of rural development programmes in view of post-2006 rural development policy*» (Valutazione d'impatto dei programmi di sviluppo rurale in vista della politica di sviluppo rurale post-2006) (DG Agricoltura, relazione finale presentata dall'EPEC, novembre 2004) menziona a pag. 85 che il dibattito «stretto e profondo» o «largo e poco profondo» è stato importante sin dall'introduzione della politica agroambientale e che entrambi gli approcci sono applicati dai programmi agroambientali attuali. Questa distinzione è stata inclusa in diverse altre relazioni di valutazione per la Commissione europea sin dal 1998 (valutazione del regolamento (CEE) n. 2078/92, documento DG Agricultural VI/7655/98).

<sup>4</sup> «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», COM(2010) 672 def. del 18 novembre 2010.

9. Le sottomisure agroambientali di base possono costituire un modo economicamente efficace per eseguire i pagamenti agroambientali quando è necessario intervenire su una vasta area. Queste sottomisure sono caratterizzate da azioni semplici e generalizzate (cioè mantenimento delle superfici prative, coperture vegetali delle superfici agricole) e da un elevato numero di beneficiari. Dal momento che gli obblighi imposti agli agricoltori sono limitati, gli importi degli aiuti sono relativamente modesti.

FIGURA 2

## LOGICA DI INTERVENTO DEI PAGAMENTI AGROAMBIENTALI



- 10.** Sottomisure più impegnative, per contro, possono essere adattate alle circostanze locali e richiedere tipi di gestione aziendale più complessi ed impegnativi. Gli Stati membri attuano in genere questi regimi in aree geograficamente più limitate<sup>5</sup> che coinvolgono un numero ridotto di beneficiari. A causa dei requisiti più stringenti imposti agli agricoltori, comportanti maggiori costi e/o perdita di reddito, gli importi degli aiuti sono relativamente elevati. In ragione dei requisiti più stringenti, adattati ad aree specifiche, le sottomisure più impegnative possono potenzialmente produrre maggiori benefici ambientali per ettaro sovvenzionato, ma ad un costo più elevato.
- 11.** La Commissione e gli Stati membri attuano una gestione concorrente dei pagamenti agroambientali. La Commissione valuta ed approva i programmi di sviluppo rurale preparati e presentati dagli Stati membri. Questi ultimi adottano tutte le disposizioni normative, legislative e amministrative richieste affinché i fondi siano spesi in modo corretto. Gli agricoltori (o i gestori del territorio) stipulano un contratto con l'organo di gestione competente nello Stato membro e hanno la responsabilità di applicare effettivamente le pratiche agronomiche conformemente alle disposizioni contrattuali.

<sup>5</sup> Un'eccezione è costituita dall'agricoltura biologica, che rappresenta uno dei tipi di gestione aziendale più impegnativi, ma che è attuato su una superficie geograficamente estesa.

| I pagamenti agroambientali in breve   |
|---|
| ○ Incoraggiano gli agricoltori ad applicare metodi di produzione agricola compatibili con la tutela dell'ambiente.  |
| ○ Politica fondamentale dell'UE per la quale vengono spesi ogni anno 2,5 miliardi di euro di fondi UE.  |
| ○ Obbligatori per gli Stati membri, ma volontari per gli agricoltori.   |
| ○ Gli impegni devono essere superiori ad un livello di riferimento.   |
| ○ I pagamenti sono determinati in base ai costi aggiuntivi e al mancato introito, con la possibilità di includere i costi di transazione. Sono vietati incentivi. |
| ○ Responsabilità condivise tra la Commissione e gli Stati membri.   |

## PRECEDENTI AUDIT SVOLTI DALLA CORTE

- 12.** La Corte ha svolto in passato un audit dei pagamenti agroambientali, individuando una serie di debolezze. Le principali sono riportate nell'*allegato I*.

## ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

**13.** Scopo del presente audit è stabilire se i regimi agroambientali siano ben concepiti e se siano gestiti in modo soddisfacente. Più specificamente, l'audit mira a rispondere ai seguenti quesiti:

- la politica agroambientale è concepita e monitorata in modo da poter produrre benefici ambientali tangibili?
- gli agricoltori ricevono un sostegno adeguato in termini di consulenza e percepiscono importi di aiuti corretti?
- la gestione della politica agroambientale tiene conto delle specifiche necessità in materia ambientale?

**14.** La Corte ha stabilito criteri di audit relativamente alla concezione, all'attuazione e al monitoraggio/alla valutazione dei pagamenti agroambientali. Questi criteri sono stati definiti a partire dalla legislazione, dai documenti della Commissione e da pubblicazioni e studi scientifici (cfr. *allegato II*). La Corte ha consultato un gruppo di esperti in materia agroambientale<sup>6</sup> riguardo alla validità e alla fattibilità di questi criteri di audit. Ha individuato inoltre, attraverso un esame documentale e la successiva consultazione del gruppo di esperti, un elenco ristretto delle migliori pratiche<sup>7</sup> considerate dalla letteratura scientifica particolarmente adatte a contribuire al miglioramento dell'efficacia delle sottomisure agroambientali. La Corte ha effettuato visite in Inghilterra, nella Renania-Palatinato in Germania e nella regione francese del «Centro», dove ha potuto osservare esempi di tali pratiche.

**15.** L'audit è iniziato con un esame documentale di 203 contratti agroambientali selezionati in modo casuale tra le spese dichiarate dagli Stati membri alla Commissione per l'esercizio 2008. Il campione includeva 48 programmi di sviluppo rurale in 21 Stati membri.

**16.** La Corte ha selezionato poi otto programmi per ulteriori verifiche dettagliate. Gli Stati membri (regioni) selezionati(e) sono stati(e) Spagna (Andalusia), Italia (Piemonte), Germania (Berlino e Brandeburgo), Svezia, Austria, Ungheria, Polonia e Francia. In ciascuno Stato membro, per diverse sottomisure agroambientali, sono stati raccolti elementi probatori che sono stati poi esaminati attraverso interviste e analisi dei documenti e dei dati. Sono state inoltre visitate diverse aziende agricole per esaminare l'attuazione dei pagamenti agroambientali a livello di azienda con gli agricoltori e gli ispettori responsabili dei controlli in loco.

<sup>6</sup> Il gruppo era composto da nove esperti: tre provenienti da istituti di ricerca pubblici (il francese «*Institut national de recherche agronomique*», il tedesco «*von Thünen Institute*» e l'irlandese «*Teagasc Research Centre*»), due da università (Copenaghen e Gloucestershire), due da organismi europei (l'Agenzia europea dell'ambiente e il Centro comune di ricerca), uno da una ONG ambientalista e uno da un'organizzazione di rappresentanza degli agricoltori a livello UE.

<sup>7</sup> Tali pratiche sono, ad esempio, la consulenza fornita ai beneficiari per aiutarli ad applicare le sottomisure, la concezione e il monitoraggio di sottomisure basate sugli effetti e le sottomisure focalizzate su bisogni identificati con precisione.

# OSSERVAZIONI

## LA POLITICA AGROAMBIENTALE È CONCEPITA E MONITORATA IN MODO DA POTER PRODURRE BENEFICI AMBIENTALI TANGIBILI?

- 17.** La base giuridica contiene diversi elementi che mirano a far sì che i pagamenti agroambientali comportino effettivamente benefici per l'ambiente. Gli Stati membri devono descrivere nei programmi di sviluppo rurale la situazione di partenza in cui si trova l'ambiente. Devono includere inoltre una descrizione e una giustificazione dei diversi tipi di impegni assunti per ricevere i pagamenti agroambientali in base all'impatto ambientale atteso in relazione alle necessità e priorità ambientali<sup>8</sup>.
- 18.** I principi della sana gestione finanziaria di cui all'articolo 27 del regolamento finanziario<sup>9</sup> richiedono che vengano definiti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine. Ogni programma di sviluppo rurale deve includere informazioni sugli obiettivi specifici verificabili delle misure e l'andamento, l'efficienza e l'efficacia delle misure devono poter essere misurati in relazione a tali obiettivi<sup>8</sup>.
- 19.** La Corte ha esaminato se gli obiettivi inclusi nei programmi di sviluppo rurale per i pagamenti agroambientali fossero sufficientemente precisi (specifici, misurabili e corredati di un termine) da fornire una base valida per valutarne il conseguimento. La Corte ha esaminato inoltre se i programmi di sviluppo rurale fornissero elementi sufficienti per giustificare il ricorso ai pagamenti agroambientali in relazione alle pressioni ambientali individuate. Poiché per giudicare se le politiche abbiano ottenuto i risultati attesi è fondamentale disporre di dati di buona qualità, la Corte ha valutato se i sistemi di monitoraggio producevano dati attendibili e pertinenti ai fini della valutazione degli effetti ambientali dei pagamenti agroambientali.

<sup>8</sup> Cfr. in particolare gli articoli 16, lettera a) e c), 81, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio e l'allegato II del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).

<sup>9</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

**GLI OBIETTIVI DEI PAGAMENTI AGROAMBIENTALI NON SONO SUFFICIENTEMENTE SPECIFICI DA PERMETTERE DI VALUTARE SE SIANO STATI RAGGIUNTI**

**GLI OBIETTIVI AGROAMBIENTALI SONO STABILITI COME PARTE DEL QUADRO COMPLESSIVO PER LO SVILUPPO RURALE**

- 20.** Il quadro giuridico relativo allo sviluppo rurale, del quale i pagamenti agroambientali fanno parte, è definito da normativa di alto livello. Il Consiglio ha deciso le priorità per lo sviluppo rurale dell'UE per il periodo 2007-2013 negli orientamenti strategici comunitari (cfr. glossario). I pagamenti agroambientali, insieme ad altre misure a favore dello sviluppo rurale, dovrebbero apportare un contributo in tre settori prioritari a livello UE: la biodiversità e la preservazione e lo sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali ad elevato valore naturalistico e dei paesaggi agrari tradizionali, il regime delle acque e il cambiamento climatico.
- 21.** Gli obiettivi dell'UE, come definiti nel regolamento (CE) n. 1698/2005, sono alquanto generici, come è consueto per le disposizioni normative di alto livello. Il regolamento del Consiglio raggruppa gli obiettivi della politica di sviluppo rurale in gruppi coerenti di misure (chiamati «assi»). L'obiettivo dell'asse in cui rientrano i pagamenti agroambientali è di valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio.

**OBIETTIVI NUMEROSI E COMPLESSI**

- 22.** Ogni Stato membro deve presentare un piano strategico nazionale che indichi le priorità dell'azione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e dello Stato membro in questione, tenendo conto degli orientamenti strategici comunitari, degli obiettivi specifici per lo sviluppo rurale e delle risorse finanziarie disponibili. I programmi di sviluppo rurale devono garantire che il sostegno UE allo sviluppo rurale contribuisca a realizzare le priorità e gli obiettivi definiti negli orientamenti strategici comunitari e nei piani strategici nazionali. Dovrebbero includere una descrizione degli assi e delle misure proposte per ciascuno di essi, in particolare gli obiettivi specifici verificabili che consentono di misurare l'andamento, l'efficienza e l'efficacia del programma.

Dato che la misura agroambientale per il programma andaluso contiene un numero molto alto di obiettivi, risulta difficile misurare i risultati

- 23.** Gli obiettivi dei pagamenti agroambientali indicati nei vari documenti di programmazione determinano spesso un quadro di riferimento eccessivamente complicato, come risulta dall'esempio dell'Andalusia. Il piano strategico nazionale indica 20 obiettivi ambientali. Il programma di sviluppo rurale, per dare attuazione a questa struttura, descrive i pagamenti agroambientali in una sezione generale contenente otto obiettivi che sono diversi dai 20 obiettivi precedentemente indicati o che sono riformulati in modo più generico.
- 24.** In aggiunta, il programma di sviluppo rurale contiene obiettivi per ciascuna delle 15 sottomisure agroambientali (51 in totale), che in alcuni casi sono a loro volta parzialmente o completamente diversi dagli obiettivi indicati nella parte generale. Considerato il quadro di riferimento complessivo, comprese la valutazione ambientale strategica<sup>10</sup> e la valutazione ex ante<sup>11</sup>, risulta difficile misurare i risultati a causa dell'altissimo numero di obiettivi.
- 25.** La Corte ha rilevato che gli obiettivi inclusi nei programmi di sviluppo rurale non erano definiti in modo specifico e misurabile né erano corredati di un termine. Gli Stati membri hanno formulato obiettivi utilizzando generalmente termini non specifici, come «ridurre», «proteggere», «contribuire» ecc. In molti casi in cui la quantificazione sarebbe stata possibile (ad es. una riduzione del 20 %), non si è proceduto in tal senso. A titolo esemplificativo, gli obiettivi indicati per le sottomisure agroambientali in Polonia, come «utilizzo adeguato del suolo e protezione delle acque», non sono verificabili. Gli obiettivi non includono inoltre i livelli di riferimento, che descrivano la situazione esistente prima dell'attuazione dei pagamenti agroambientali, né definiscono l'orizzonte temporale entro cui dovrebbero essere raggiunti. Tali debolezze, riscontrate in tutti gli Stati membri controllati, rendono difficile giudicare se gli obiettivi siano stati raggiunti.

<sup>10</sup> La valutazione ambientale strategica costituisce parte della valutazione ex ante (cfr. nota 11) e deve rispondere ai requisiti della valutazione ambientale di cui alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30) («direttiva sulla valutazione ambientale strategica»).

<sup>11</sup> La valutazione ex ante forma parte integrante dell'iter di elaborazione di un programma di sviluppo rurale ed è intesa a ottimizzare la ripartizione delle risorse finanziarie e a migliorare la qualità della programmazione.

26. Nondimeno, sono stati osservati buoni esempi di obiettivi specifici e misurabili. In Svezia, gli obiettivi agroambientali sono stati integrati in un insieme di obiettivi di qualità ambientale nazionali che erano stati adottati dal Parlamento svedese nel 1999. L'orizzonte temporale indicato per tali obiettivi è il 2020, ma per la maggior parte di essi sono stati definiti anche valori obiettivo intermedi con riferimento alla situazione nel 2010.
27. Gli esempi migliori sono risultati essere le cosiddette sottomisure «orientate agli effetti», la cui attuazione porta a risultati che sono direttamente osservabili in loco. In Andalusia, Piemonte e Francia, queste sottomisure riguardavano la protezione di razze minacciate di abbandono (cfr. **foto 2**). Le sottomisure nella Renania-Palatinato e in Francia, su cui è stato svolto il controllo nel quadro dell'esame delle pratiche migliori, riguardavano la gestione dei pascoli (cfr. **riquadro 3**).

**Foto 2: esempio di intervento agroambientale in Francia: protezione di una razza di cavalli («Ardennese») minacciata di abbandono.**



© Unione europea, fonte: Corte dei conti europea.

## **LE PRESSIONI AMBIENTALI CITATE NON GIUSTIFICANO CHIARAMENTE I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI**

### **LE PRESSIONI AMBIENTALI VENGONO INDIVIDUATE NEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE**

- 28.** Tutti i programmi di sviluppo rurale controllati individuavano le pressioni ambientali esistenti. Queste riguardavano, in particolare, la perdita di biodiversità, le minacce per la qualità delle risorse idriche, l'erosione dei suoli, l'inquinamento atmosferico e il cambiamento climatico. L'individuazione di queste pressioni si basava in larga misura sugli orientamenti strategici comunitari in cui il Consiglio definisce le priorità dell'UE per il periodo di programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013.
  
- 29.** A sette degli otto programmi di sviluppo rurale controllati sono allegate carte che indicano dove si manifestano le pressioni ambientali individuate. Gli Stati membri hanno potuto fornire in genere documenti a sostegno della loro analisi delle pressioni ambientali (ad esempio dati e studi). A titolo illustrativo, il programma di sviluppo rurale del Piemonte contiene diverse carte che mostrano le minacce esistenti per i suoli (diminuzione della materia organica, compattazione e contaminazione del suolo ecc.). L'autorità di gestione è stata anche in grado di fornire dati che classificano ciascuno dei 1 206 comuni della regione (e porzioni specifiche di questi) in base al rischio di erosione del suolo, con una ripartizione in tre classi (meno di tre tonnellate per ettaro all'anno, tra 3 e 15 tonnellate e oltre 15 tonnellate).
  
- 30.** Tuttavia, in diversi programmi controllati, le questioni ambientali sono state descritte in termini generali senza indicare un chiaro collegamento con le sottomisure agroambientali. In Spagna, Italia e Francia, ad esempio, alcune delle pressioni ambientali indicate nei programmi di sviluppo rurale non erano oggetto dei pagamenti agroambientali. Tali casi non erano spiegati nei programmi.

**I COLLEGAMENTI TRA L'AMBIENTE E LE PRATICHE AGRONOMICHE SONO MOLTEPLICI E DIFFICILI DA STABILIRE CON ESATTEZZA**

- 31.** Una valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi agroambientali dipende dall'esistenza di un nesso tra le sottomisure agroambientali e le pressioni ambientali. Le sottomisure agroambientali possono avere un effetto positivo su diverse pressioni ambientali (acqua, suolo, aria, biodiversità ecc.) Per le pressioni ambientali non è possibile stabilire chiaramente un ordine di priorità o una classifica, in quanto riguardano elementi che sono tutti rilevanti, di diversa natura e non confrontabili.
- 32.** Di conseguenza, i programmi di sviluppo rurale sottoposti a controllo forniscono solo informazioni limitate, o addirittura nessuna informazione, sull'importanza relativa delle pressioni ambientali individuate. In aggiunta, non indicano precisi collegamenti con le sottomisure agroambientali proposte. Ciò rende difficile valutare fino a che punto le sottomisure influiscano sulla specifica pressione ambientale individuata. Per tale ragione, la maggior parte degli Stati membri valuta il conseguimento degli obiettivi agroambientali globalmente, considerando tutte le sottomisure nel loro complesso.
- 33.** In base ai programmi di sviluppo rurale, esistono molteplici relazioni tra le pressioni ambientali e le pratiche agronomiche sovvenzionate nell'ambito delle misure agroambientali. Per far fronte a questo aspetto, in due degli otto programmi controllati, i nessi tra le pressioni ambientali e le sottomisure agroambientali potrebbero essere classificati come diretti o indiretti. Ad esempio, in Piemonte, una delle sottomisure agroambientali controllate (sostegno alla «produzione integrata», cfr. glossario) avrebbe dovuto contribuire a quattro dei cinque obiettivi ambientali<sup>12</sup>, ma soltanto uno è stato selezionato come obiettivo diretto principale (protezione della qualità dell'acqua). Questo aiuta a chiarire il contributo dei pagamenti agroambientali in vista del conseguimento degli obiettivi ambientali indicati nella normativa di riferimento.
- 34.** Un altro esempio di collegamento diretto tra una sottomisure agroambientale e le pressioni individuate è stato riscontrato in Polonia. In base al programma di sviluppo rurale polacco, l'erosione eolica costituisce una minaccia per il 28 % del territorio. L'introduzione di una copertura del suolo durante l'inverno costituisce una pratica agronomica che limita l'erosione del suolo causata, tra l'altro, dal vento. Questa pratica riceve il sostegno dei pagamenti agroambientali inclusi nel programma di sviluppo rurale della Polonia, come illustrato dalla **foto 3**.

<sup>12</sup> Conservazione della biodiversità e delle zone ad alto valore naturale, tutela delle risorse idriche, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, mantenimento dell'attività agricola nelle zone minacciate di abbandono, tutela del territorio.

**Foto 3: esempio di intervento agroambientale in Polonia che mostra, da un lato, una superficie senza copertura vegetale e un suolo soggetto ad erosione eolica, mentre a sinistra il suolo è coltivato a segale nell'ambito della sottomisura agroambientale destinata a proteggere il suolo dall'erosione.**



© Unione europea, fonte: Corte dei conti europea.

### **ESEMPI DI PRATICHE CONCEPITE PER PRODURRE BENEFICI AGROAMBIENTALI TANGIBILI**

#### **NORME CHIARE NELLA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE**

- 35.** Una volta individuate le pressioni ambientali, l'assegnazione di risorse va giustificata in base alla loro efficacia nel raggiungere i benefici ambientali nelle zone interessate a costi ragionevoli. A tale riguardo, l'Inghilterra, ad esempio, che la Corte ha visitato per esaminare i casi di migliori pratiche, attua un approccio che separa le sottomisure di base da quelle di livello più alto. Ciò ha migliorato la chiarezza e la visibilità dei risultati, come descritto nel **riquadro 1**.

- 36.** Tre degli Stati membri controllati usano anche stanziamenti di bilancio distinti per i diversi tipi di sottomisure. L'Ungheria afferma, nel proprio programma di sviluppo rurale, che non intende spendere più del 35 % dei fondi assegnati per sottomisure con risultati ambientali modesti. La Polonia ha assegnato una specifica dotazione a due delle nove sottomisure del proprio programma di sviluppo rurale. La dotazione assegnata a ciascuna di esse, riguardanti la protezione delle specie avicole minacciate di estinzione e degli habitat naturali nelle zone Natura 2000, rappresenta il 19 % delle risorse totali destinate ai pagamenti agroambientali per il periodo 2007-2013. La Francia ha stanziato il 27 % della dotazione 2007-2013 alle sottomisure mirate descritte nel **riquadro 5**.

**ANALISI CARENTE DELLE POLITICHE ALTERNATIVE AI PAGAMENTI  
AGROAMBIENTALI**

- 37.** I pagamenti agroambientali sono una delle tante politiche utilizzate per tutelare e migliorare l'ambiente. Gli Stati membri possono agire anche, ad esempio, mediante interventi normativi, introducendo imposte specifiche o offrendo maggiore formazione e consulenza. Analizzare queste politiche alternative consentirebbe di dimostrare se l'approccio basato sui pagamenti agroambientali rappresenti il modo migliore per affrontare le pressioni ambientali individuate.

**RIQUADRO 1**

**LE SOTTOMISURE DI BASE E QUELLE DI LIVELLO PIÙ ALTO IN INGHILTERRA**

In Inghilterra, le autorità nazionali hanno individuato pressioni ambientali in diverse aree geografiche. Hanno analizzato quale tipo di sottomisure (in Inghilterra distinte in regimi di base e regimi di più alto livello) fosse più efficace in termini di costi per ottenere benefici ambientali. Ciò ha fatto sì che la dotazione per i regimi di livello base fosse determinata in funzione dell'obiettivo di concludere contratti agroambientali di livello base per il 70 % dei terreni agricoli. La dotazione restante è stata assegnata a regimi di livello più alto ed è stata ripartita tra nove regioni in funzione delle dimensioni e delle caratteristiche ambientali, nonché del numero passato e previsto di adesioni al regime.

In ciascuna regione, sono state individuate le cosiddette «aree bersaglio» per le quali è stato definito un ordine di priorità nell'ambito del regime di livello più alto sulla base di criteri quali la rilevanza ai fini della biodiversità, il paesaggio, la protezione delle risorse naturali (ad esempio, l'erosione), ecc. Per ciascuna area bersaglio, i potenziali beneficiari ricevono informazioni sulle attività di gestione del territorio adeguate alla zona in questione. Sono definiti indicatori specifici per monitorare i risultati ottenuti (cfr. paragrafo 51).

- 38.** La Corte ha rilevato solo due casi (Francia e Svezia) in cui tali politiche alternative sono state esplicitamente analizzate nei programmi di sviluppo rurale. Il programma di sviluppo rurale svedese spiega che le disposizioni normative in vigore sono lo strumento alternativo più importante per ridurre l'impatto negativo dell'uso dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari. Il programma presenta una previsione degli andamenti futuri e auspica la ridefinizione dei pagamenti agroambientali alla luce delle modifiche legislative. Il programma francese descrive la sinergia tra le politiche nazionali e quella UE e indica che i pagamenti agroambientali sono uno degli strumenti disponibili (insieme alla normativa nazionale, la politica fiscale ecc.) per affrontare alcune questioni (biodiversità, risorse idriche ecc.).
- 39.** In Polonia e Germania (Berlino e Brandeburgo), i programmi di sviluppo rurale non spiegavano perché i pagamenti agroambientali fossero il modo migliore per rispondere alle necessità in materia di ambiente. Ad esempio, la sottomisura agroambientale adottata dalla Polonia riguardo alle fasce tampone lungo i corsi d'acqua avrebbe anche potuto essere attuata attraverso la condizionalità, che costituisce parte del livello di riferimento (cfr. glossario). Questa osservazione era già stata presentata in una precedente relazione della Corte<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Relazione speciale n. 8/2008: «La condizionalità costituisce una politica efficace?», paragrafo 60 e riquadro 3.

### **NON È FACILE MONITORARE LE REALIZZAZIONI CONSEGUITE GRAZIE ALLA POLITICA AGROAMBIENTALE**

**IL QUADRO COMUNE PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE RAPPRESENTA UN PROGRESSO, MA NON PRODUCE DATI SUFFICIENTI, PERTINENTI E ATTENDIBILI**

- 40.** Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione per i programmi di sviluppo rurale 2007-2013 rappresenta un progresso rispetto alla situazione anteriore al 2007. Tra l'altro, questo quadro fornisce un insieme di indicatori comuni che gli Stati membri devono includere nei loro programmi. Gli indicatori di prodotto e di risultato vengono comunicati ogni anno alla Commissione. Quest'ultima verifica poi la coerenza e l'attendibilità degli indicatori e dei dati comunicati. Sulla base di tali verifiche, la Commissione ha individuato numerose carenze, principalmente la mancanza o l'inesattezza dei dati, la scarsa coerenza tra le diverse tabelle e gli errori nei rendiconti di spesa.

- 41.** L'audit della Corte ha confermato le carenze individuate dalla Commissione ed ha riscontrato che i dati forniti da diversi Stati membri non erano attendibili. Ad esempio, in Andalusia, gli indicatori di prodotto e di risultato non avevano alcun collegamento con le spese agroambientali. In Francia, la Corte ha rilevato numerose debolezze, tra cui dati mancanti nelle tabelle trasmesse alla Commissione per l'esercizio 2008. In aggiunta, la pratica di continuare ad includere i dati dopo la scadenza dei contratti non fa che gonfiare i risultati relativi alla spesa dell'UE. I regimi completati vengono considerati come se continuassero a produrre ancora gli stessi effetti fino alla fine del periodo di programmazione<sup>14</sup>.
- 42.** Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione include indicatori di prodotto, risultato e impatto. Gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione una relazione annuale sullo stato di attuazione del programma, comprendente indicatori di prodotto e di risultato. I dati forniti dagli otto Stati membri sottoposti ad audit nelle rispettive relazioni sullo stato di attuazione per il 2009 sono riportati nell'*allegato III*. Gli indicatori di impatto misurano i fenomeni più generali che sono influenzati da molti altri fattori oltre al sostegno erogato nell'ambito del programma di sviluppo rurale<sup>15</sup>.
- 43.** L'indicatore di risultato («area soggetta ad una efficace gestione del territorio») è particolarmente insoddisfacente. In pratica, è identico al dato indicato dagli Stati membri come indicatore di prodotto «area soggetta a sostegno agroambientale». Ciò avviene perché gli Stati membri non distinguono tra questi due indicatori e ritengono che tutte le aree per le quali sono stati stipulati contratti abbiano raggiunto gli obiettivi «con successo». Per questo motivo, i benefici ambientali sono oggetto di un monitoraggio insufficiente: l'audit ha riscontrato casi in cui il contratto agroambientale non aveva raggiunto gli obiettivi, ma è stato pur sempre incluso nell'indicatore di risultato. Nella prossima sezione, vengono forniti esempi di come sarebbe possibile migliorare questo aspetto (cfr. paragrafi 48-51).

<sup>14</sup> Si tratta di una semplificazione adottata nell'ambito del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione. Alcune sottomisure producono benefici non appena attuate, altre invece iniziano a fornirne solo alla fine del ciclo di vita dei regimi in causa. Si è giunti così all'adozione di un unico approccio, che presuppone che gli effetti continuino anche dopo la fine del regime. Ciò non è sempre vero, ad esempio quando un agricoltore che ha ricevuto il sostegno per cinque anni per convertirsi all'agricoltura biologica ritorna all'agricoltura convenzionale dopo la fine del contratto.

<sup>15</sup> Gli indicatori di impatto sono: l'inversione di tendenza nella perdita di biodiversità, il mantenimento di terreni agricoli e forestali ad elevato valore naturalistico, il miglioramento della qualità dell'acqua e il contributo alla lotta contro il cambiamento climatico.

- 44.** Poiché il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione è un sistema standardizzato, l'articolo 81 del regolamento (CE) n. 1698/2005 richiede che gli Stati membri utilizzino un numero limitato di indicatori supplementari. Sebbene tutti gli Stati membri controllati abbiano incluso indicatori supplementari nei loro programmi, in tutti sono state rilevate carenze. Le carenze principali riguardavano il fatto che alcuni indicatori supplementari, anche se specificati nei programmi di sviluppo rurale, non erano inclusi nei rendiconti o si sovrapponevano agli indicatori comuni esistenti, non erano sufficientemente specifici o erano addirittura inesistenti per le pressioni ambientali indicate. A illustrazione di quest'ultima debolezza, l'Ungheria dispone di una serie di sottomisure agroambientali che affrontano specifiche questioni ambientali, quali il rischio elevato di erosione idrica ed eolica e la conservazione delle specie avicole minacciate di estinzione. Per contro, nel programma di sviluppo rurale non sono stati inclusi indicatori supplementari per monitorare gli effetti prodotti.

IL QUADRO COMUNE PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE  
NON È CONCEPITO PER LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI AMBIENTALI

- 45.** I benefici ambientali dei pagamenti agroambientali dipendono dalle caratteristiche della zona in cui vengono attuati. Vi sono zone con problemi ambientali specifici, come quelle incluse negli indicatori di riferimento del quadro<sup>16</sup>, e altre zone non soggette a pressioni ambientali generali. È quindi pertinente monitorare dove i fondi vengano spesi. Ciononostante, gli Stati membri non effettuano un monitoraggio sull'entità dei fondi spesi nelle singole zone a cui essi sono destinati. Ad esempio, alcuni Stati membri hanno indicato nei programmi di sviluppo rurale che l'attuazione delle politiche agroambientali nelle zone Natura 2000 costituiva una priorità. Non sono stati però in grado di fornire informazioni su quanto fosse stato effettivamente speso in tali zone.

<sup>16</sup> Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione include i seguenti indicatori di riferimento relativi a zone di specifico interesse ambientale: terreni agricoli e forestali ad elevato valore naturalistico, zone inquinate da nitrati e pesticidi (zone vulnerabili), aree a rischio di erosione del suolo, zone svantaggiate, zone di agricoltura estensiva e zone Natura 2000.

- 46.** Gli effetti ambientali delle sottomisure agroambientali possono variare in modo significativo, in funzione del livello dei requisiti e del tipo di zona. Tuttavia, il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione non tiene conto di tali elementi nei rendiconti relativi ai prodotti e ai risultati. Tutte le cifre sono sommate insieme, senza considerare se gli effetti prodotti siano stati limitati o più consistenti. In particolare, le cifre relative alle sottomisure che producono in genere effetti più limitati, ma su un'area più vasta, sono sommate con quelle relative alle sottomisure che in genere producono benefici ambientali più rilevanti, ma in un'area specifica. Ne consegue che i rendiconti sono fortemente influenzati dalle sottomisure attuate su un'area più vasta e che non ha senso aggregare i dati a livello UE, come illustrato nel **riquadro 2**.

## RIQUADRO 2

### ESEMPIO DI UN'AGGREGAZIONE DI DATI NON SENSATA

Una delle 15 sottomisure nella regione spagnola dell'Andalusia riguarda il sostegno all'apicoltura, al fine di proteggere la biodiversità e mantenere la flora e la fauna al di fuori delle zone agricole. Si tratta di un tipo di sottomisura di base, per la quale i beneficiari ricevono un aiuto di 21,40 euro/ettaro. Nel 2008, l'Andalusia ha registrato una spesa UE di 7,9 milioni di euro per 1 540 contratti attuati su 579 339 ettari. Questa sottomisura contribuisce da sola ad oltre il 3 % del totale<sup>17</sup> indicato dalla Commissione per le misure agroambientali a livello UE.

Un'altra sottomisura in Andalusia riguarda l'agricoltura biologica. Gli importi dell'aiuto per ettaro variano, in base alla coltura, tra i 123,10 e i 600 euro/ettaro. L'Andalusia intende sostenere 4 000 agricoltori all'anno, il che, considerando una media di 15 ettari per azienda, porterebbe ad un totale di 60 000 ettari, pari allo 0,3 % del totale UE.

A livello UE, i 579 339 e 60 000 ettari sono sommati insieme, il che non ha senso. Un contratto tipico per un apicoltore riguarda 250 alveari ed è registrato come 500 ettari. Un dato analogo per l'agricoltura biologica richiederebbe che oltre 33 agricoltori si impegnino ad applicare requisiti molto stringenti.

<sup>17</sup> La superficie fisica sovvenzionata nell'ambito dei pagamenti agroambientali (cfr. glossario).

- 47.** L'audit ha avuto luogo oltre tre anni dopo l'inizio del periodo di programmazione. La Commissione e gli Stati membri disponevano di pochissime informazioni sui benefici ambientali dei pagamenti agroambientali per il periodo 2007-2009. Gli Stati membri sono stati in genere d'accordo con la Corte circa il fatto che il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione fornisse informazioni insufficienti al riguardo. Alcuni Stati membri e la Commissione hanno suggerito che tale aspetto venisse incluso nelle valutazioni del programma. Tuttavia, le informazioni sui benefici ambientali sono necessarie sia per la gestione delle sottomisure agroambientali sia per fornire una base solida per le valutazioni.

**ESEMPI DI BUONE PRATICHE IN MATERIA DI MONITORAGGIO SONO STATI RISCOVTRATI AL DI FUORI DEL QUADRO COMUNE PER IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE**

- 48.** Nelle tre visite per rilevare buone pratiche, la Corte ha individuato casi di buone pratiche in materia di monitoraggio. Ciascuno di questi riguardava sottomisure più impegnative, i cui i benefici ambientali venivano valutati e comunicati al di fuori del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione. La generalizzazione di queste pratiche nel contesto di un quadro comune per il monitoraggio e la valutazione sarebbe onerosa. Non sono però disponibili stime relative a tali costi e ai benefici che ne deriverebbero.
- 49.** La Francia attua una sottomisura destinata alla protezione delle risorse idriche, che è adattata a zone geografiche specifiche denominate «bacini idrografici» (cfr. glossario). Le aziende ubicate in tali zone sono valutate da un consulente. Di conseguenza, vengono definite azioni concrete che gli agricoltori devono attuare; tali azioni sono incluse nei programmi di monitoraggio. Ciascun progetto include un piano di monitoraggio che viene valutato dalle autorità prima dell'avvio dello stesso. Attraverso analisi chimiche vengono monitorati specifici inquinanti presenti nelle acque, come il fosforo. Il piano di monitoraggio specifica il numero e la frequenza delle analisi, i fiumi interessati e gli enti responsabili. Tali disposizioni consentono una precisa valutazione degli effetti ambientali della sottomisura.

50. La regione tedesca della Renania-Palatinato ha introdotto due sottomisure agroambientali nel 2007 allo scopo di mantenere pascoli ad elevato valore naturalistico. Gli effetti attesi sono «orientati» alla conservazione di alcune piante e specie presenti nei pascoli. Il monitoraggio di queste sottomisure viene realizzato attraverso un metodo di acquisizione dei dati standardizzato (cfr. **riquadro 3**).

## RIQUADRO 3

## ESEMPIO DI MONITORAGGIO DI UNA SOTTOMISURA «ORIENTATA AGLI EFFETTI»

Il requisito base è l'esistenza documentata di un numero di piante-indicatore che varia da quattro a otto (in funzione della sottomisure) scelte all'interno di un elenco prestabilito di specie. In aggiunta ad alcuni requisiti minimi in materia di gestione, gli agricoltori sono liberi di applicare le pratiche agronomiche che ritengono adeguate per raggiungere gli effetti richiesti. Essi devono registrare l'esistenza delle piante mediante i metodi specificati. Il numero di piante-indicatore viene contato in un corridoio disposto lungo la diagonale maggiore per una larghezza di due metri. Il corridoio viene diviso in tre settori, e tutte le piante-indicatore presenti in ciascun settore sono registrate separatamente. Il metodo di rilevazione viene raffigurato nella foto qui sotto.



Fonte: ©Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz: «PAULa — Vertragsnaturschutz Grünland – Kennarten», Mainz 2008, pag. 8.

- 51.** In Inghilterra, per le sottomisure di livello superiore (cfr. **riquadro 1**), gli accordi con gli agricoltori includono degli «indicatori di successo». L'obiettivo è consentire al gestore del territorio e al consulente dell'ente pubblico di monitorare il raggiungimento degli effetti ambientali. Questi indicatori sono definiti per ogni singola azienda e per ogni opzione gestionale inclusa nell'accordo. Essi forniscono elementi specifici, quantificati e corredati di un termine rispetto ai quali migliorare la performance adeguando le prescrizioni gestionali. Esempi di questi indicatori sono, per le pratiche agronomiche illustrate nella **foto 1**, cioè il mantenimento di un margine coltivato a fasce non trattato o di strisce seminate con sementi miste per uccelli selvatici, una copertura composta tra il 5 % e il 50 % di latifogli desiderabili, con la presenza di almeno tre specie di seminativi mirati, e che le parcelle forniscano sementi nel periodo invernale fino al 15 febbraio. Le autorità valutano ogni anno gli indicatori di successo relativamente ad un certo numero di accordi.

#### **GLI AGRICOLTORI RICEVONO UN SOSTEGNO ADEGUATO IN TERMINI DI CONSULENZA E PERCEPISCONO IMPORTI DI AIUTI CORRETTI?**

- 52.** Gli agricoltori devono essere consapevoli delle questioni ambientali e capire ciò che si attende da loro; devono inoltre sapere come applicare i requisiti previsti dalle sottomisure agroambientali. A tale fine, occorre fornire loro sostegno. La Corte ha esaminato se e come sia stato loro fornito sostegno in termini di formazione, consulenza ed informazione, se ne sia stata valutata l'efficacia e se le buone pratiche siano state diffuse.
- 53.** Le sottomisure agroambientali sono volontarie per gli agricoltori, il che significa che occorre fornire loro un sostegno finanziario per rendere sufficientemente attraenti le sottomisure, evitando al tempo stesso di versare aiuti eccessivi. La Corte ha esaminato se gli importi degli aiuti inclusi nei programmi fossero stati calcolati correttamente, giustificati da adeguata documentazione probatoria, differenziati in base alle caratteristiche specifiche regionali o locali e commisurati agli effetti ambientali.

**GLI AGRICOLTORI RICEVONO IN GENERE ADEGUATO SOSTEGNO, CON ISTRUZIONI APPROPRIATE, MA LA DIFFUSIONE DELLE BUONE PRATICHE PUÒ ESSERE MIGLIORATA**

- 54.** In tutti gli Stati membri visitati, la Corte ha osservato che le reti amministrative esistenti erano usate per fornire istruzioni, consulenza e formazione ai beneficiari dei regimi di base. Informazioni generali venivano fornite attraverso incontri, opuscoli e siti Internet. Informazioni e istruzioni più dettagliate potevano essere fornite attraverso corsi o assistenza tecnica, sia da enti pubblici che da consulenti privati. Tutti gli Stati membri visitati hanno utilizzato, o previsto di utilizzare, altre misure di sviluppo rurale per sostenere l'attuazione delle sottomisure agroambientali, nella maggior parte dei casi azioni di formazione ed informazione. In Svezia, quasi tutte le imprese beneficiarie di pagamenti agroambientali hanno partecipato a queste azioni formative.
- 55.** In aggiunta, nella maggior parte degli Stati membri, istruzioni più specifiche sono state fornite ai beneficiari di regimi più impegnativi. In genere, ciò è avvenuto sotto forma di un piano ambientale preparato da un consulente che, dopo una visita presso l'azienda agricola, ha rilevato le condizioni delle caratteristiche ambientali (habitat, specchi d'acqua, suoli vulnerabili ecc.). Il piano fornisce una guida che presenta le opzioni gestionali più idonee. Ad esempio, in Svezia, Brandeburgo, Polonia e Francia, i piani di conservazione della natura, definiti caso per caso, sono obbligatori per le sottomisure di protezione della biodiversità in zone specifiche.

**Scarsa diffusione delle buone pratiche e del feedback tra gli agricoltori**

- 56.** La diffusione delle buone pratiche costituisce un modo per assistere sia le autorità amministrative che i beneficiari. La Commissione ha creato strutture, quali la Rete europea per lo sviluppo rurale, con lo scopo di rilevare, diffondere e consolidare le buone pratiche in materia di sviluppo rurale a livello dell'UE. Nel settore agroambientale, ciò ha avuto però una portata limitata, in quanto le strutture esistenti hanno individuato solo pochi esempi concreti di buone pratiche.

- 57.** A livello di Stato membro, l'audit ha rilevato che le autorità amministrative responsabili hanno fornito solo raramente un feedback ai beneficiari dopo la firma di un contratto, per quanto riguarda i risultati raggiunti con le sottomisure agroambientali. Ciò è avvenuto solo per il 2 % del campione di 203 contratti sottoposti ad audit. Il feedback può contribuire a rendere gli agricoltori più consapevoli e a far loro conoscere meglio gli effetti ambientali delle sottomisure attuate, in particolare nel caso in cui gli agricoltori abbiano modificato le pratiche utilizzate.

#### **DEBOLEZZE NELLA DETERMINAZIONE DEGLI IMPORTI DEGLI AIUTI PER I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI**

##### **LE PROCEDURE ESISTENTI NON EVITANO ERRORI E CARENZE NEL CALCOLO DEGLI IMPORTI DEGLI AIUTI**

- 58.** Nei loro programmi, gli Stati membri sono tenuti a indicare la metodologia ed i presupposti agronomici dei calcoli eseguiti. Non sono però tenuti a fornire cifre dettagliate e i calcoli degli aiuti, che non sono perciò sistematicamente inclusi nei programmi. I programmi devono inoltre indicare che organismi indipendenti da quelli responsabili dei calcoli hanno svolto i compiti necessari a tale fine, il che non è però avvenuto sistematicamente. Un esempio positivo è rappresentato dal programma del Piemonte, che indica dettagliatamente le prestazioni fornite. Queste includono la verifica della correttezza dei calcoli e le conclusioni relative al rispetto dei requisiti giuridici applicabili. Come parte delle procedure di approvazione del programma, la Commissione ha verificato gli importi degli aiuti. Tali verifiche però hanno riguardato solo la «plausibilità» dei calcoli.
- 59.** Ciò non impedisce che i calcoli degli importi degli aiuti presentino errori e carenze. Semplici errori di calcolo quantificabili fino all'8,5 % dell'importo sono stati rilevati in Andalusia, Piemonte e Svezia. Fattori importanti, quali le economie di costo risultanti dalla riduzione dei fertilizzanti, non sono stati presi in considerazione nei calcoli, come sarebbe invece stato richiesto. Infine, alcuni Stati membri hanno utilizzato cifre non aggiornate per calcolare elementi fondamentali degli importi degli aiuti, come ad esempio la Polonia che ha utilizzato i dati relativi al periodo 2001-2003 per calcolare i mancati introiti, nonostante i significativi aumenti registrati da allora in poi.



- 61.** La carenza più rilevante è stata riscontrata in Francia per la sottomisura di base che mirava a mantenere le superfici a pascolo al fine di salvaguardare la biodiversità. Circa 770 milioni di euro dovrebbero essere spesi a tale scopo nel periodo 2007-2013, e di questi, 235 milioni di euro di fondi UE sono già stati spesi nel periodo 2007-2009. I calcoli utilizzati per giustificare l'importo degli aiuti sono basati principalmente su una riduzione dei fertilizzanti a base di nitrati. I parametri utilizzati per il calcolo non corrispondono a quelli effettivamente utilizzati nelle zone in cui è stata attuata la sottomisura (cfr. **riquadro 4**). La Commissione non ha verificato questo aspetto quando ha approvato il programma francese.

#### RIQUADRO 4

#### CALCOLO DEGLI IMPORTI DEGLI AIUTI DISSOCIATO DALLE PRATICHE AGRONOMICHE ESISTENTI

Circa il 90 % degli aiuti per la sottomisura francese per il mantenimento dei pascoli è destinato a compensare la riduzione del reddito derivante dalla diminuzione del livello dei fertilizzanti usati sui pascoli, da 180 kg di nitrato/ettaro a 125 kg/ettaro.

Le stime dei dati di fonte statistica utilizzati per il calcolo dalle autorità nazionali mostrano che i livelli di fertilizzanti effettivamente utilizzati sono, in media, pari a 65 kg di nitrati/ettaro e sono perciò ampiamente al di sotto della soglia di 125 kg/ettaro. Ciò è stato confermato anche dalle tre aziende visitate dalla Corte: due utilizzavano in media 15 kg di nitrato/ettaro, l'altra ne utilizzava al massimo 60 kg/ettaro. Ciò mostra che gli agricoltori sono stati indennizzati per pratiche già in uso.

Le autorità francesi spiegano che la soglia di 125 kg/ettaro costituisce un riferimento considerato favorevole per l'ambiente, anche se notevolmente superiore ai livelli di fertilizzante effettivamente utilizzati dagli agricoltori.

Queste spiegazioni non sono conformi al parere espresso in un documento della Commissione<sup>18</sup> presentato agli Stati membri, che attirava l'attenzione sul rischio di compensare gli agricoltori per (parti di) pratiche che costituiscono prassi normale o sulla base di calcoli basati su cifre che non sono rappresentative per una regione specifica. Questo rischio diventa evidente in particolare se un aiuto viene calcolato come media (ad esempio, nazionale) senza tener conto delle diverse strutture agronomiche e di costo presenti nelle regioni in causa.

<sup>18</sup> Commissione sviluppo rurale, documento di lavoro RD10/07/2006-final, *Agri-environment commitments and their verifiability* (Gli impegni agroambientali e la loro verificabilità).

- 62.** Il valore dei parametri utilizzati per calcolare gli importi degli aiuti varia nel tempo, per cui alcune sottomisure, come quelle destinate a diversificare la rotazione delle colture, potrebbero non essere più sufficientemente attraenti in termini finanziari per i potenziali beneficiari. Questa situazione si è prodotta ad esempio in Francia, dove nel 2008 è stata chiusa una sottomisura per i nuovi beneficiari in quanto risultava di scarso interesse. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri ha mantenuto gli importi degli aiuti costanti per tutta la durata del contratto, per fornire una qualche garanzia agli agricoltori e perché il costo dell'adeguamento degli importi dell'aiuto alle mutevoli circostanze si sarebbe rivelato superiore ai benefici che gli agricoltori ne avrebbero tratto. Per i 203 contratti esaminati dalla Corte, un sistema di revisione dei prezzi esisteva nel 10 % dei casi.

**GLI IMPORTI DEGLI AIUTI NON SONO ABBASTANZA DIFFERENZIATI  
IN FUNZIONE DELLE CONDIZIONI DEI SITI REGIONALI O LOCALI**

- 63.** Le sottomisure agroambientali possono essere attuate in zone con caratteristiche diverse (qualità del suolo, precipitazioni, caratteristiche geografiche: pianure, montagne ecc.) che incidono sui costi e sulle entrate dell'azienda. Ai sensi dell'articolo 53 del regolamento (CE) n.1974/2006, gli Stati membri garantiscono che il sostegno finanziario per le sottomisure agroambientali sia differenziato in funzione delle condizioni regionali o locali e dell'effettiva utilizzazione del suolo.
- 64.** Quando per il calcolo degli aiuti agroambientali vengono utilizzati costi medi e redditi medi non sufficientemente differenziati, alcune aziende ricevono compensazioni superiori al dovuto, con conseguente uso inefficiente di risorse pubbliche, mentre altre ricevono compensazioni inferiori al dovuto, con il rischio che il tasso di partecipazione diventi troppo basso per poter produrre effetti. A titolo di esempio, i dati relativi al 2006 mostrano che le rese per la produzione di olive in Andalusia sono variate tra 0,48 tonnellate/ettaro nelle zone non irrigue e 5,46 tonnellate/ettaro nelle zone irrigue. Nonostante tali differenze, per il calcolo dell'aiuto è stata utilizzata una media di 3,5 tonnellate/ettaro, senza differenziare le zone irrigue da quelle non irrigue.
- 65.** La Corte ha individuato casi in cui la differenziazione avrebbe consentito di fornire eventuali benefici agli agricoltori, ma con un possibile costo amministrativo supplementare in quattro Stati membri con programmi nazionali (Francia, Polonia, Ungheria e Svezia).

- 66.** Le autorità francesi hanno deciso di utilizzare le medie nazionali per la sottomisura di base descritta nel **riquadro 4**, nonostante la necessità di differenziare gli importi degli aiuti distinguendo tra zone pianeggianti, montagnose e svantaggiate. Se in Francia si fosse proceduto a questa differenziazione, gli importi degli aiuti nelle zone pianeggianti e svantaggiate avrebbero potuto essere inferiori rispettivamente del 33 % e del 20 %, pari a circa 8 milioni di euro di fondi UE nel 2009. In Polonia, gli stessi importi per mancato introito sono stati utilizzati per oltre dieci sottomisure diverse, nonostante la necessità di procedere ad una differenziazione (ad esempio, tra seminativi e pascoli). La differenziazione degli importi degli aiuti non è stata operata neppure tra regioni diverse, nonostante le diverse caratteristiche delle stesse.

#### TASSO DI PARTECIPAZIONE ALLE MISURE DI BASE

- 67.** Per le sottomisure di base, la partecipazione degli agricoltori deve essere sufficientemente elevata per produrre effetti in una data zona. La maggior parte degli Stati membri non ha però calcolato il livello minimo di partecipazione necessario per garantire che le sottomisure producessero gli effetti ambientali attesi né valutato se l'ammontare degli aiuti fosse adeguato per raggiungere questo livello minimo.
- 68.** In Polonia, tre sottomisure di base, che rappresentavano il 75 % della spesa nel 2008, sono state attuate su meno dell'1 % delle superfici agricole utilizzate delle regioni visitate dalla Corte. Non sono disponibili dati che confermino che tale copertura fosse sufficientemente grande da produrre effetti sull'ambiente. Nonostante la modesta copertura, gli importi degli aiuti per queste sottomisure sono stati mantenuti significativamente al di sotto (tra il 16 % e il 44 %) degli importi calcolati sulla base dei costi aggiuntivi e del mancato introito.
- 69.** In altri casi, gli importi degli aiuti sono stati aumentati, sebbene il tasso di partecipazione avesse già consentito di raggiungere gli obiettivi programmati. Ciò ha determinato situazioni in cui, come in Svezia, l'importo degli aiuti di una sottomisura è stato triplicato nonostante l'obiettivo di partecipazione fosse stato raggiunto.

## LA GESTIONE DELLA POLITICA AGROAMBIENTALE TIENE CONTO DELLE SPECIFICHE NECESSITÀ IN MATERIA AMBIENTALE

- 70.** Ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005, il sostegno per i pagamenti agroambientali è concesso dagli Stati membri per tutto il territorio **secondo le specifiche esigenze**. Tutti i programmi di sviluppo rurale sottoposti ad audit hanno mostrato che le pressioni ambientali sono più acute in alcune regioni che in altre.
- 71.** La Corte ha esaminato in che misura gli aiuti agroambientali tengano conto delle necessità ambientali, se gli strumenti gestionali disponibili, quali la concentrazione e la selezione geografica, siano stati utilizzati e se la gestione sia stata innovativa e basata su elementi di fatto. Infine, la Corte ha esaminato se la gestione dei fondi si sia focalizzata sulla produzione di effetti ambientali.

### USO LIMITATO DELLE PROCEDURE DI CONCENTRAZIONE E DI SELEZIONE

#### NON SONO DISPONIBILI VALUTAZIONI SU QUALE SIA IL GIUSTO LIVELLO DI CONCENTRAZIONE GEOGRAFICA

- 72.** Garantire che i fondi siano spesi in base alle necessità e alle priorità delle regioni è fondamentale per accrescere gli effetti ambientali delle sottomisure agroambientali. Ciò può essere conseguito assegnando risorse in modo mirato a regioni geografiche, tipi di aziende o pratiche agronomiche tramite la definizione di adeguati criteri di ammissibilità.
- 73.** L'uso mirato dei pagamenti agroambientali è una costante nel dibattito di quest'ultimo decennio. Nella relazione speciale del 2000 «Per una politica agricola comune più verde», la Corte criticava il fatto che i regimi agroambientali non fossero sufficientemente incentrati sulle priorità ambientali (cfr. **allegato I** per ulteriori dettagli). Da allora, diverse valutazioni e studi<sup>19</sup> hanno ravvisato la necessità di un uso più mirato delle spese agroambientali in funzione delle esigenze individuate. Una recente relazione della Rete europea per lo sviluppo rurale<sup>20</sup> ha indicato che l'uso mirato delle risorse costituisce uno dei nove criteri fondamentali che consentono di ottenere gli effetti voluti. Nella recente comunicazione «La PAC verso il 2020», la Commissione invoca misure più mirate nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

<sup>19</sup> Si vedano, ad esempio:

1) lo studio di valutazione del novembre 2004, preparato come parte della valutazione di impatto dei programmi di sviluppo rurale realizzata per conto della Commissione ai fini della definizione della politica di sviluppo rurale post-2006 (che considerava l'uso più mirato delle misure agroambientali uno dei temi fondamentali per migliorare l'attuazione della politica di sviluppo rurale negli Stati membri e nelle regioni); e  
2) il progetto di ricerca *Integrated Tools to design and implement Agro Environmental Schemes* (Strumenti integrati per la progettazione e l'attuazione dei regimi agroambientali), finanziato nel periodo 2004-2006 nell'ambito del sesto programma quadro UE (che considerava l'uso mirato delle risorse un criterio fondamentale ai fini della performance ambientale delle misure agroambientali).

<sup>20</sup> Gruppo di lavoro tematico 3, *Public goods and public intervention* (Beni pubblici ed intervento pubblico), relazione finale, dicembre 2010.

**74.** Un approccio mirato può canalizzare i fondi sulle zone in cui si manifestano problemi ambientali. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, definendo criteri di ammissibilità che limitano la spesa a zone definite con precisione, in cui i cambiamenti delle pratiche agronomiche sono necessari o in cui le pratiche agronomiche più rispettose dell'ambiente attualmente applicate non verrebbero mantenute in assenza degli aiuti agroambientali. Questo è illustrato dalle **figure 3-5**, che mostrano la distribuzione dei fondi con e senza un'assegnazione geograficamente mirata degli aiuti. Le necessità locali sono affrontate meglio nella situazione illustrata dalla **figura 5**. Lo stesso importo è utilizzato più efficacemente nella situazione illustrata dalla **figura 5** rispetto a quella illustrata dalla **figura 4**, in cui i fondi sono spesi anche in zone che non presentano problemi ambientali.

**75.** Gli Stati membri possono attuare sottomisure agroambientali in una zona estesa e/o intervenire in modo più mirato in base alle circostanze e alle necessità ambientali individuate. Complessivamente, dall'audit è emerso che la maggior parte della spesa ha riguardato sottomisure «orizzontali», attuate nell'intera zona oggetto del programma di sviluppo rurale (cfr. **tabella 1**). Parte di questa spesa è destinata al mantenimento delle pratiche agronomiche favorevoli esistenti<sup>21</sup>. Ciò è in linea con uno degli obiettivi del quadro giuridico attuale (cfr. paragrafo 3). Attualmente, non esiste alcun obbligo di concentrare la spesa su zone specifiche. Tuttavia, la concentrazione geografica può costituire uno strumento efficace, ad esempio, per dare priorità ad aree in cui, in base a quanto dimostrato dagli Stati membri, senza il sostegno agroambientale si passerebbe ad un uso del territorio meno rispettoso dell'ambiente.

<sup>21</sup> Questo avviene in particolare in Austria, dove le sottomisure agroambientali sono destinate innanzitutto a preservare la situazione ambientale in tutto il paese, ritenuta ragionevolmente positiva nel programma di sviluppo rurale. L'Austria applica quindi un approccio preventivo e orizzontale, in cui circa il 70 % degli agricoltori è coinvolto nelle sottomisure agroambientali, coprendo il 93,5 % di tutta la superficie agricola.

TABELLA 1

### SPESA AGROAMBIENTALE ESEGUITA NELL'INTERA ZONA OGGETTO DEL PROGRAMMA

| Programma di sviluppo rurale<br>Stato membro / Regione | % della spesa attuata nell'insieme delle zone beneficiarie<br>del programma |
|--|---|
| AT - Austria   | 90 %  |
| DE - Brandeburgo e Berlino                             | 90 %  |
| ES - Andalusia   | 50 %  |
| FR - Francia   | 90 %  |
| HU - Ungheria  | 80 % <sup>1</sup>   |
| IT - Piemonte  | 85 %  |
| PL - Polonia   | 100 % <sup>2</sup>  |
| SE - Svezia  | 60 %  |

<sup>1</sup> Stima basata sulle zone nell'ambito delle sottomisure «zonali».

<sup>2</sup> Una dotazione di circa il 20 % è prevista per sottomisure mirate, ma non è ancora stata erogata.

Fonte: Corte dei conti europea, stima della spesa utilizzata per le sottomisure senza limitazione geografica nel 2009/2010.

FIGURA 3

## CARATTERISTICHE DELLA ZONA

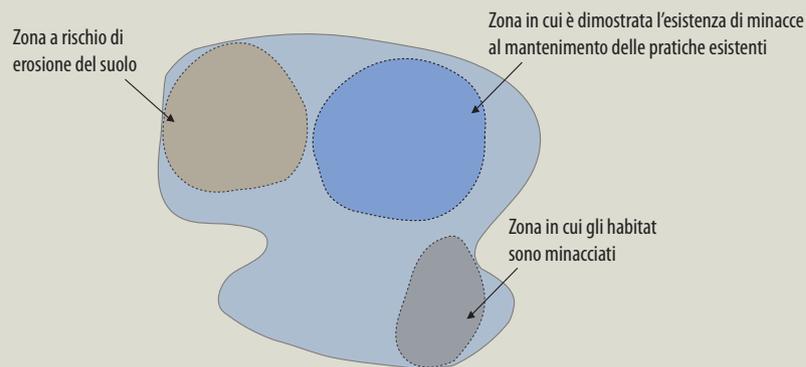


FIGURA 4

## DISTRIBUZIONE DEI FONDI SENZA CONCENTRAZIONE GEOGRAFICA DELLE RISORSE

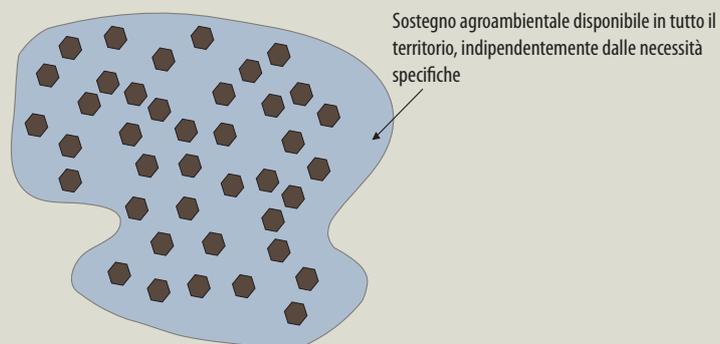
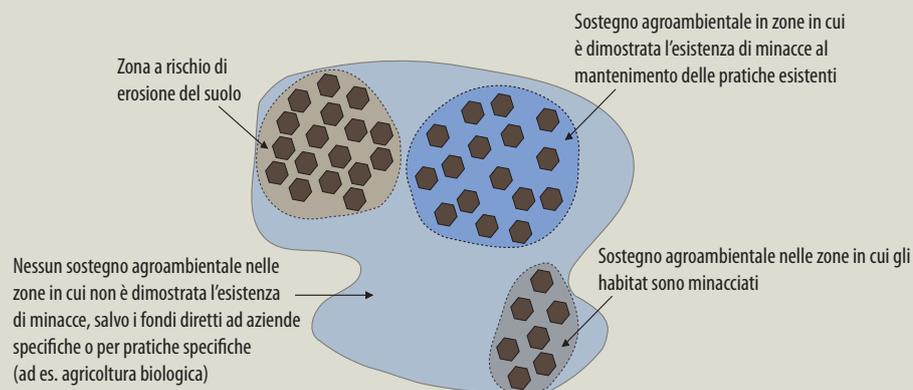


FIGURA 5

## DISTRIBUZIONE DEI FONDI MEDIANTE LA CONCENTRAZIONE GEOGRAFICA DELLE RISORSE



Fonte: adattamento dal lavoro del Dr. Pierre Dupraz, INRA, Francia, in particolare *Specific targeted research project n°SSPE-CT-2003-502070 Integrated Tools to design and implement Agro Environmental Schemes*.

- 76.** La Corte ha inoltre individuato una serie di sottomisure dirette al soddisfacimento di fabbisogni locali specifici; il **riquadro 5** ne illustra due esempi positivi.
- 77.** La focalizzazione, come talune pratiche di gestione descritte brevemente nei paragrafi che seguono, impone costi amministrativi supplementari. Sarebbe ragionevole e auspicabile che la Commissione tenesse conto del rapporto costi-benefici al momento di proporre un regime di spesa e che gli Stati membri facessero altrettanto nel decidere le modalità di attuazione di tali regimi.
- 78.** Dall'audit della Corte è emerso tuttavia che gli Stati membri controllati non avevano considerato il grado di focalizzazione auspicabile sulla base di un'analisi dei costi e dei benefici che questa comporta.

## RIQUADRO 5

### ESEMPI DI FOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA EFFICACE

La Francia focalizza le sottomisure agroambientali sulle zone Natura 2000 o sulle aree che presentano problemi specifici, principalmente inquinamento idrico ma anche erosione del suolo. Le aree affette da problemi ambientali sono delimitate con precisione; solo queste zone possono beneficiare delle sottomisure in questione. Ciascun progetto comprende attività di gestione del territorio che vengono determinate a livello delle parcelle agricole scegliendo tra varie opzioni. La partecipazione alle sottomisure volte a contrastare l'inquinamento idrico nelle regioni in cui si pratica l'agricoltura intensiva è ancora modesta, in quanto tali sottomisure richiedono modifiche delle pratiche agricole, in particolare nell'uso di prodotti fitosanitari.

L'Ungheria applica la focalizzazione geografica per 12 delle 22 sottomisure incluse nel programma, ideando apposite sottomisure e destinando il 25 % delle risorse di bilancio per le misure agroambientali a cinque tipologie di territorio:

- zone ad alto valore naturalistico;
- zone colpite da erosione nei pendii;
- suoli sabbiosi e loess esposti ad erosione eolica;
- zone di protezione delle risorse idriche vulnerabili e zone di allagamento;
- zone umide.

- 79.** Nel programma polacco, ad esempio, si legge che la situazione ambientale per quanto concerne aspetti come l'elevata densità di bestiame, che si ripercuote sulla qualità dell'acqua, la vulnerabilità dei vari tipi di suolo all'erosione ecc., è più critica in alcune regioni piuttosto che in altre. Anziché optare per l'approccio zonale applicato durante il periodo 2004-2006, finora la Polonia ha attuato sottomisure agroambientali su scala nazionale. L'abbandono del precedente approccio non è stato corroborato da un'analisi costi-benefici. In Austria, solo quattro delle 28 sottomisure, che rappresentano circa il 10 % della spesa, sono dirette ad aree specifiche.

<sup>22</sup> Articoli 39, paragrafo 4, e 71, paragrafo 2.

**ESSENDO LE RISORSE FINANZIARIE SUFFICIENTI, NON SONO STATI APPLICATI CRITERI DI SELEZIONE SPECIFICI**

- 80.** Le procedure di selezione possono garantire che i progetti selezionati consentano un impiego ottimale delle risorse. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio specifica che la spesa deve risultare conforme ai criteri di selezione stabiliti dall'organo competente e che, se necessario, i beneficiari possono essere selezionati tramite bandi di gara, applicando criteri di efficienza economica e ambientale<sup>22</sup>. Nel 2008 la Commissione ha scritto agli Stati membri, rammentando loro le disposizioni giuridiche applicabili e insistendo sul fatto che lo scopo dei criteri di selezione era di fare in modo che le risorse di bilancio fossero destinate alle operazioni e ai progetti che avrebbero maggiormente contribuito agli obiettivi della misura. La Commissione verifica sistematicamente che gli Stati membri provvedano effettivamente a stabilire criteri di selezione per il settore agroambientale.
- 81.** La Corte ha riscontrato che in alcuni casi le procedure di selezione sono state usate per escludere dei contratti il cui valore ambientale non era considerato sufficiente. La Francia, ad esempio, applica una procedura pertinente per selezionare i progetti attuati a titolo di sottomisure «territorializzate», in cui un'apposita commissione stabilisce la graduatoria dei progetti in base a criteri ambientali quali la pertinenza e l'ubicazione. Le procedure di selezione sono state tuttavia utilizzate solo in pochissimi casi. In pratica, più del 90 % della dotazione di bilancio delle misure agroambientali viene erogato solo in base a criteri di ammissibilità. Nessuno dei 203 contratti che compongono il campione esaminato dalla Corte è stato selezionato tramite bando di gara.

**82.** Tutti gli agricoltori che aderiscono a un determinato regime devono rispettare gli stessi criteri e requisiti di ammissibilità, che la Commissione e gli Stati membri suppongono debbano apportare i medesimi benefici ambientali. Se le dotazioni sono sufficienti, i fondi vengono utilizzati senza prima valutare il valore ambientale delle diverse domande presentate. Nella maggior parte dei casi, le risorse sono sufficienti; non vi è penuria di fondi se non una volta esaurita la dotazione prevista per tutte le misure dell'asse 2. Solo a questo punto i criteri di selezione diventano obbligatori. Pertanto, benché cinque Stati membri abbiano stabilito criteri di selezione<sup>23</sup>, questi non sono stati applicati poiché le risorse finanziarie sono risultate, finora, sufficienti.

**83.** I criteri di selezione possono essere applicati anche ai valori-obiettivo, ad esempio il numero di beneficiari. In sei degli otto Stati membri oggetto dell'audit, la Corte ha individuato delle sottomisure in cui il numero di domande presentate superava il numero previsto come obiettivo; ciononostante, tutte le domande sono state finanziate. Gli Stati membri hanno accettato un numero maggiore di domande perché i loro valori-obiettivo non erano fissati ad un livello al quale i problemi ambientali erano adeguatamente affrontati. Un approccio più efficiente escluderebbe l'accettazione di ulteriori domande laddove i valori-obiettivo corrispondenti a livelli di protezione ambientale siano stati raggiunti, liberando in tal modo le risorse finanziarie residue a favore del conseguimento degli obiettivi di altre sottomisure agroambientali.

#### **L'ALLOCAZIONE DEI FONDI NON GARANTISCE UN IMPIEGO OTTIMALE DELLE RISORSE**

##### **LA GESTIONE NON È SUFFICIENTEMENTE INNOVATIVA E BASATA SU ELEMENTI PROBATORI**

**84.** Nella gestione delle sottomisure agroambientali potrebbe essere utilizzata una serie di elementi per accrescere l'efficacia dei fondi impegnati. Questa sezione ha per oggetto, oltre agli elementi menzionati in precedenza nella presente relazione, i contributi UE differenziati, i contratti collettivi e il solido fondamento probatorio.

<sup>23</sup> Degli otto Stati membri controllati, la Polonia non ha stabilito alcuna procedura di selezione, come evidenziato dalla stessa Commissione. L'Austria e la Svezia hanno stabilito alcuni elementi di selezione, ma solo per piccole parti del bilancio (7,5 % della spesa per l'Austria e 12,5 % per la Svezia).

- 85.** Il tasso di contributo UE per lo sviluppo rurale è fissato a livello di «assi» (gruppi di misure omogenee), e varia, principalmente, a seconda che la spesa sia erogata nelle regioni ammissibili nell'ambito dell'obiettivo di convergenza o in altre regioni<sup>24</sup>. Il contributo UE al settore agroambientale equivale quindi a quello applicato per molte altre misure di sviluppo rurale, con un'eccezione. Dal 2009 il contributo UE può (entro certi limiti) essere maggiorato, rispettivamente, del 10 % e del 20 %, a seconda che le regioni beneficiarie siano o meno interessate dall'obiettivo di convergenza, e limitatamente ad interventi connessi al cambiamento climatico, alla gestione delle risorse idriche e alla biodiversità. Ad eccezione di questa differenziazione, il contributo UE non dipende da fattori ambientali o di altra natura pertinenti al settore agroambientale, come la concezione di interventi più mirati o una maggiore focalizzazione sulle priorità dell'UE.
- 86.** Nell'ambito della politica agroambientale vengono offerte una serie di sottomisure agli agricoltori, i quali decidono, individualmente, se firmare o meno un contratto. In determinati casi, e in una particolare area geografica, può essere richiesto un numero minimo di firmatari per un determinato tipo di contratto. Rientrano fra questi casi il mantenimento/miglioramento di un tipico paesaggio locale, la riduzione dell'inquinamento in un bacino idrografico o la protezione di talune specie o habitat. In questi casi la spesa erogata per un numero ridotto di singoli contratti può non risultare efficace (cfr. anche paragrafo 67). Un modo per far sì che un gruppo sufficientemente ampio di agricoltori produca i benefici ambientali necessari consiste nel ricorrere ad approcci collettivi.
- 87.** L'audit ha rilevato, tuttavia, che questo tipo di approccio viene raramente adottato. Dei 203 contratti agroambientali controllati, solo uno era un contratto collettivo. L'approccio Leader per lo sviluppo rurale può essere usato anche per attuare un approccio collettivo. Nel corso di un audit recente la Corte<sup>25</sup> ha tuttavia constatato che, in generale, gli Stati membri hanno limitato la portata di Leader, escludendo talvolta persino gli interventi agroambientali.
- 88.** Per appurare l'efficacia delle sottomisure agroambientali, è necessario dimostrare l'esistenza di un chiaro rapporto causa-effetto tra le pratiche agronomiche applicate e i risultati sul piano ambientale. Vanno utilizzati a tal fine dei campi prova, studi di casi, un modello di impatto quantificato, sondaggi ecc. Queste prove «solide» sono particolarmente importanti per le sottomisure più impegnative, in quanto gli effetti di queste ultime dipendono dai requisiti specifici previsti e dalle caratteristiche delle superfici su cui esse sono attuate.

<sup>24</sup> L'articolo 70 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio specifica che il tasso minimo di contributo UE per il settore agroambientale è pari al 20 % della spesa pubblica, mentre i massimali sono pari all'80 % nelle regioni interessate dall'obiettivo di convergenza e al 55 % nelle altre. La partecipazione è innalzata all'85 % per i programmi delle regioni ultraperiferiche e delle isole minori del Mar Egeo.

<sup>25</sup> Relazione speciale n. 5/2010: «Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale», paragrafi 84 e 85.

### I benefici ambientali previsti non sono dimostrati per il 24 % dei contratti

- 89.** L'audit ha tuttavia rilevato che solo in una minoranza di casi sono stati utilizzati elementi probatori specifici quantificati per definire e gestire le sottomisure agroambientali. Per i 203 contratti esaminati dalla Corte, metodi quali indagini presso i beneficiari, modelli/simulazioni o studi di casi sono stati usati, rispettivamente, solo nell'11 %, nel 14 % e nel 30 % dei casi. Per il 24 % dei contratti esaminati, gli Stati membri hanno riferito che l'esistenza di un nesso casuale fra le pratiche agronomiche adottate e i benefici ambientali previsti non era dimostrata. Questi risultati corrispondono a quanto rilevato da una ricerca recente<sup>26</sup>, secondo la quale più della metà delle sottomisure agroambientali oggetto dell'indagine erano basate su modelli di impatto dettati dal «buon senso» ed erano quindi fondate su convinzioni generali relative ai collegamenti fra pratiche agricole e mutamenti ambientali, piuttosto che su prove documentate.
- 90.** Per alcune sottomisure, la Corte ha reperito elementi che attestano l'efficacia delle pratiche agricole nel produrre benefici ambientali. Ciò vale in particolare per l'agricoltura biologica, i cui effetti sono ben documentati<sup>27</sup>, ma anche per le sottomisure orientate ai risultati (cfr. paragrafo 27), per le quali i benefici ambientali attesi sono direttamente connessi ai metodi di conduzione agricola applicati.

#### MANCATA FOCALIZZAZIONE DEI PAGAMENTI SU PROBLEMI AMBIENTALI SPECIFICI

- 91.** Un modo razionale di attuare la politica agroambientale consiste nel determinare, a fronte dei problemi ambientali chiaramente identificati, i valori-obiettivo da raggiungere in termini di impatto e livelli di partecipazione e nello stabilire quindi, su tale base, le risorse finanziarie necessarie. L'identificazione dei problemi ambientali presuppone l'esistenza di una minaccia ambientale che giustifichi la necessità di mantenere o cambiare determinate pratiche agronomiche. Se tale logica non viene rispettata, gli interventi non sono sufficientemente imperniati sugli effetti ambientali. L'audit ha rilevato, pertanto, che nel 39 % dei 203 contratti esaminati, l'area di attuazione del contratto non presentava problematiche ambientali specifiche, o che queste ultime non potevano essere individuate dagli Stati membri, come indicato nella **tabella 2**.

<sup>26</sup> Cfr. Primdahl, et al., *Current use of impact models for agri-environment schemes and potential for improvements of policy design and assessment*, *Journal of Environmental Management* (2010), doi:10.1016/j.jenvman.2009.12.012.

<sup>27</sup> Nel corso della valutazione delle misure agroambientali, condotta nel novembre 2005, sono stati esaminati in totale 288 studi scientifici, una parte dei quali (circa 30 studi) era dedicato in maniera specifica all'agricoltura biologica. La valutazione è giunta alla conclusione che l'agricoltura biologica ha sortito effetti positivi sulla biodiversità (aumento della diversità vegetale e animale nonché degli habitat) e sull'inquinamento idrico e atmosferico mediante la riduzione dei fattori di produzione. Gli orientamenti strategici comunitari (cfr. glossario) ravvisavano nell'agricoltura biologica un approccio olistico all'agricoltura sostenibile, capace di migliorare l'ambiente e lo spazio rurale, e raccomandavano di consolidarne e rafforzarne il contributo all'ambiente e agli obiettivi inerenti al benessere degli animali.

92. Le dotazioni di bilancio per le misure agroambientali sono basate sui precedenti tassi di partecipazione [e di utilizzo dei fondi] e i valori-obiettivo stabiliti non dipendono dagli effetti ambientali ricercati, bensì dai dati storici sulla spesa. Gli Stati membri utilizzano i dati sui livelli di partecipazione alle sottomisure per la gestione corrente, ma non sono in grado di analizzare se la partecipazione sia atta a produrre gli effetti ambientali voluti. La partecipazione è facoltativa per gli agricoltori, il che significa che le sottomisure con requisiti meno stringenti riguardo all'importo dell'aiuto sono più facili da attuare di quelle che prevedono condizioni più rigorose. Si considerino, ad esempio, il Piemonte e la Francia, che hanno assorbito rispettivamente circa il 75 % e l'85 % della spesa per un'unica sottomisura di base, senza che i relativi programmi di sviluppo rurale contengano al riguardo un'analisi o una giustificazione sufficienti.

TABELLA 2

**PRINCIPALE(I) PROBLEMA(I) AMBIENTALE(I) NEL RAGGIO DI 10 CHILOMETRI DALL'AZIENDA AGRICOLA PER UN CAMPIONE DI 203 CONTRATTI**

| Problema ambientale   | % di contratti <sup>1</sup> |
|---|-----------------------------|
| Non vi sono problemi ambientali specifici in un raggio di 10 chilometri dall'azienda agricola firmataria del contratto o i problemi non sono identificabili | 39 %                        |
| Inquinamento idrico causato dall'attività agricola  | 27 %                        |
| Marginalizzazione e abbandono del terreno   | 22 %                        |
| Minacce alla biodiversità vegetale di carattere eccezionale (in aree di particolare importanza ambientale — zone ad alto valore naturalistico)              | 21 %                        |
| Degrado del suolo (causato da erosione eolica, perdita di materia organica, eccessivo sfruttamento, compattazione ecc.)                                     | 18 %                        |
| Minacce alla popolazione animale nelle aree con una biodiversità normale  | 18 %                        |
| Minacce alla biodiversità animale di carattere eccezionale (in aree di particolare importanza ambientale — zone ad alto valore naturalistico)               | 18 %                        |
| Minacce alle comunità vegetali nelle aree con una biodiversità normale  | 18 %                        |
| Degrado del paesaggio   | 10 %                        |
| Altro   | 11 %                        |

<sup>1</sup> Nell'area in cui il contratto è attuato possono essere rilevati più problemi.

- 93.** In tutti gli Stati membri controllati, la dotazione delle misure agroambientali faceva parte di un unico bilancio settennale per tutte le misure dell'asse 2. Ciò consente una gestione più flessibile delle risorse finanziarie disponibili, ma porta a una situazione in cui non viene affatto calcolato il livello di finanziamento appropriato per rispondere alle necessità ambientali.
- 94.** La Corte ha inteso appurare se gli Stati membri possano dimostrare che i fondi spesi per i pagamenti agroambientali rispondano in modo adeguato alle principali pressioni ambientali individuate. Ciò è stato accertato nel caso di due degli otto Stati membri controllati (Austria e Svezia), ma non per altri Stati membri, o perché le informazioni pertinenti non erano disponibili o non erano state fornite (Polonia, Ungheria e Piemonte), o perché la spesa non era in linea con le principali esigenze individuate (Andalusia, Berlino e Brandeburgo, Francia). L'ultimo caso è descritto nel **riquadro 6**.

**RIQUADRO 6****L'ALLOCAZIONE DEI FONDI PER I PAGAMENTI AGROAMBIENTALI NON È IN LINEA CON LE SFIDE AMBIENTALI**

Il regolamento (CE) n. 1782/2006 dispone che ciascun programma di sviluppo rurale deve giustificare i vari tipi di pagamenti agroambientali in riferimento alle esigenze e alle priorità ambientali identificate nel programma. Secondo il programma francese, le principali sfide sul piano ambientale riguardano sostanzialmente tre ambiti: la biodiversità, le risorse idriche (in termini qualitativi e quantitativi) e il cambiamento del clima. La dotazione di bilancio prevista per gli interventi agroambientali relativi alla biodiversità ammonta a circa un miliardo di euro, ossia a circa il triplo della dotazione agroambientale riservata alla qualità dell'acqua. Sebbene le autorità francesi ritengano che la sotto-misura più rilevante nel programma relativo alla conservazione dei pascoli estensivi prevenga anche i cambiamenti climatici attraverso lo stoccaggio del (biossido di) carbonio, non viene menzionata alcuna spesa agroambientale che affronti la questione del cambiamento climatico. Il programma non giustifica l'attribuzione di fondi a favore delle principali sfide individuate.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 95.** La politica agroambientale costituisce uno strumento complesso che intende far fronte a una vasta gamma di aspetti ambientali (biodiversità, suolo, acqua, aria, paesaggio) in 27 Stati membri. In poco più di 20 anni, da quando la politica in questione è stata introdotta, sono stati compiuti importanti progressi. Un numero elevato di agricoltori esercita adesso pratiche agricole più sostenibili rispetto a quelle che avrebbe adottato senza tale sostegno e gli audit della Corte hanno evidenziato una serie di buone pratiche in diversi ambiti.
- 96.** La Corte ha tuttavia rilevato che detta politica non è stata concepita e monitorata in modo da produrre benefici ambientali tangibili. Gli obiettivi erano, nell'insieme, troppo vaghi perché se ne potesse valutare il grado di realizzazione. In diversi casi, i pagamenti agroambientali non sono chiaramente giustificati dalle pressioni ambientali identificate nei programmi di sviluppo rurale. Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione rappresenta un passo avanti, ma fornisce poche informazioni sui benefici ambientali prodotti.

### RACCOMANDAZIONE 1

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero fare in modo che per ogni sottomisura agroambientale:

- i programmi di sviluppo rurale definiscano obiettivi chiari che si inseriscono nella gerarchia di obiettivi ambientali;
- tali programmi giustificano con chiarezza le sottomisure in essi contenute nonché il nesso esistente fra pressioni ambientali e aiuti agroambientali. In particolare i programmi dovrebbero specificare se fra le pressioni ambientali e le sottomisure vi sia un rapporto diretto o indiretto e valutare se il sostegno agroambientale sia più appropriato rispetto alle politiche alternative disponibili.

Gli Stati membri dovrebbero raccogliere e comunicare dati pertinenti e affidabili sui benefici ambientali e utilizzarli ai fini del monitoraggio.

- 97.** Il ruolo svolto dagli agricoltori è fondamentale per la riuscita dei regimi agroambientali; senza una comprensione e incentivi finanziari adeguati la politica non sarà attuata in modo appropriato. L'audit ha constatato che gli agricoltori beneficiavano in genere di un sostegno appropriato mediante azioni di orientamento, benché la diffusione delle migliori pratiche e l'informazione sui risultati ottenuti possano essere migliorate. La Corte ha riscontrato una serie di problemi nella determinazione degli importi dell'aiuto. Inoltre, poiché tali importi non sono sufficientemente differenziati in funzione delle condizioni locali e poiché non viene tenuto conto dei tassi di partecipazione, non sempre gli incentivi erogati sono appropriati.

#### RACCOMANDAZIONE 2

La Commissione dovrebbe assicurarsi, prima di approvare i programmi, che:

- tutti gli elementi pertinenti siano inclusi nel calcolo;
- le ipotesi e i parametri principali usati siano appropriati;
- i livelli di riferimento corrispondano sempre alle normali pratiche agronomiche esercitate nelle aree in cui sono attuate le sottomisure agroambientali;
- gli importi degli aiuti per le sottomisure volte a mantenere le pratiche agronomiche esistenti siano basati su costi realistici;
- gli importi degli aiuti siano differenziati qualora la situazione lo giustifichi.

- 98.** Gli Stati membri sono tenuti ad assegnare il sostegno in funzione delle esigenze specifiche. In realtà, essi non si sono basati su un'analisi dei costi e benefici per considerare il grado auspicabile di focalizzazione sui bisogni identificati. Le procedure intese a selezionare quei progetti che presentano il valore ambientale più elevato in rapporto alle risorse impiegate sono state applicate solo in pochi casi, essendo la dotazione di bilancio sufficiente. Altre procedure, come i contributi UE differenziati, le sottomisure fondate su elementi probatori e la fissazione, per i livelli di partecipazione, di obiettivi quantificati basati sugli effetti ambientali ricercati sono state applicate solo in una minoranza di casi.

### RACCOMANDAZIONE 3

L'audit ha rilevato che la maggior parte della spesa agroambientale viene erogata per un numero limitato di sottomisure attuate nell'intera area contemplata dal programma. Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe considerare se:

- la spesa non debba essere diretta con maggior precisione su esigenze ambientali specifiche;
- la Commissione e gli Stati membri debbano essere più proattivi nella gestione dei pagamenti agroambientali, ad esempio:
  - richiedendo agli Stati membri di giustificare meglio i casi in cui l'obiettivo è di mantenere pratiche agricole rispettose dell'ambiente;
  - valutando i potenziali benefici apportati da una migliore focalizzazione geografica della spesa agroambientale a fronte dei maggiori costi amministrativi sostenuti;
  - fissando per i livelli di partecipazione obiettivi quantificati basati sugli effetti ambientali ricercati e determinando quindi il livello di risorse finanziarie necessarie;
  - esaminando più a fondo l'utilità dei piani ambientali per le aziende, le misure orientate ai risultati, le gare di appalto e i contratti collettivi;
- il tasso di contributo UE per le sottomisure agroambientali debba essere differenziato affinché le sottomisure con maggiori possibilità di ottenere effetti ambientali positivi e duraturi beneficino di un tasso di contributo UE più alto.

<sup>28</sup> Opzione 2 della comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio».

- 99.** Gli importi cospicui spesi per i regimi di base, rispetto agli importi modesti corrisposti per i regimi di livello superiore, non sono stati sufficientemente giustificati nei programmi di sviluppo rurale in relazione ai loro effetti ambientali. Tale distinzione è oggetto di dibattito nel quadro della proposta della Commissione relativa al futuro della PAC dopo il 2013, circa la possibilità di inglobare nei pagamenti diretti azioni semplici e generalizzate<sup>28</sup>.

**RACCOMANDAZIONE 4**

Per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione dovrebbe valutare se i pagamenti agroambientali debbano essere ripartiti fra azioni agroambientali semplici, generalizzate, con un tasso di aiuto relativamente basso, e azioni più impegnative, cui verrebbe associato un tasso di aiuto più elevato, concentrate su aree prioritarie a livello dell'UE. Il sostegno all'agricoltura biologica costituirebbe una terza misura.

- 100.** Nonostante i progressi compiuti finora, è ancora possibile accrescere in misura considerevole l'efficacia della politica agroambientale dell'UE. La concezione della politica di sviluppo rurale dell'UE può essere ancora ulteriormente migliorata e sono necessarie maggiori informazioni sugli effetti ottenuti. Sebbene l'audit abbia individuato delle buone pratiche, le debolezze riscontrate dalla Corte hanno impedito di conseguire in maniera ottimale i principali obiettivi agroambientali, vale a dire apportare un contributo ai settori prioritari a livello dell'UE (biodiversità, risorse idriche, cambiamento climatico) e migliorare l'ambiente e lo spazio rurale.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Olavi ALA-NISSILÄ, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 24 maggio 2011.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## PRINCIPALI COSTATAZIONI TRATTE DALLE PRECEDENTI RELAZIONI DELLA CORTE SUL SETTORE AGROAMBIENTALE

La relazione «Per una politica agricola comune più verde»<sup>1</sup> conteneva le seguenti constatazioni: i pagamenti agroambientali hanno giovato all'ambiente contribuendo al mantenimento delle pratiche estensive esistenti, ma non sono riusciti a incoraggiare la conversione dell'agricoltura intensiva dannosa per l'ambiente in pratiche agricole ecocompatibili; l'assegnazione dei fondi UE sulla base di priorità ambientali prestabilite è stata limitata, portando a un rapporto costo/efficacia ambientale inferiore alle aspettative. In alcuni casi, i tassi di aiuto erano troppo bassi per indurre gli agricoltori ad optare per tecniche agricole ecocompatibili, mentre in altri gli agricoltori hanno beneficiato di tassi di aiuto notevolmente superiori ai costi effettivamente sostenuti. Infine, l'assenza di obiettivi quantitativi e di parametri ambientali di riferimento hanno reso difficile il monitoraggio dei progressi compiuti nel conseguimento delle finalità ambientali.

La relazione «Lo sviluppo rurale: la verifica della spesa agroambientale»<sup>2</sup> rilevava che la Commissione aveva garantito solo parzialmente la verificabilità prima di approvare i programmi di sviluppo rurale e che non aveva sufficientemente accertato il corretto funzionamento dei sistemi di controllo agroambientali negli Stati membri. Le constatazioni di audit a livello degli Stati membri riguardavano la tempistica dei controlli in loco e la verificabilità di talune sottomisure fondamentali. L'audit concludeva che la verifica delle misure agroambientali poneva problemi particolari e che poteva raramente condurre a una garanzia ragionevole a costi ragionevoli. In questo contesto, la Corte raccomandava che la Commissione, il Consiglio e il Parlamento valutassero come tener conto del principio in base al quale se una misura non può essere adeguatamente controllata, non dovrebbe beneficiare di fondi pubblici.

<sup>1</sup> Relazione speciale n. 14/2000.

<sup>2</sup> Relazione speciale n. 3/2005.

## DESCRIZIONE E INDICAZIONE DELL'ORIGINE DEI CRITERI DI AUDIT USATI PER RISPONDERE AI QUESITI DI AUDIT

| Quesito di audit<br>(cfr. paragrafo 13)   | Criterio di audit   | Spiegazione del criterio di audit   |
|---|---|---|
| <p>La politica agroambientale è concepita e monitorata in modo da produrre benefici ambientali tangibili?</p> | <p>1. Le misure agroambientali hanno obiettivi precisi (SMART) specificamente diretti a conseguire determinati benefici ambientali.</p> <p>2. La natura delle pressioni ambientali sul territorio è chiaramente identificata, giustificata e classificata in ordine di importanza.</p> <p>3. La localizzazione delle pressioni ambientali sul territorio è chiaramente individuata, giustificata e classificata in ordine di importanza.</p> <p>4. Gli Stati membri sono in grado di giustificare la necessità di misure agroambientali a fronte delle pressioni ambientali.</p> <p>5. I livelli iniziali e i traguardi pianificati sono stati stabiliti e quantificati, conformemente alle esigenze e alle risorse finanziarie disponibili.</p> <p>6. L'attuazione da parte dello Stato membro del Quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) consente di valutare gli effetti sull'ambiente dei regimi agroambientali.</p> <p>7. A seconda delle necessità vengono applicati indicatori supplementari.</p> <p>8. Le informazioni prodotte dai sistemi di sorveglianza e di controllo sono utilizzate per identificare eventuali miglioramenti a livello della concezione, dell'attuazione e del monitoraggio delle misure agroambientali.</p> | <p>1. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 dispone che ciascun programma di sviluppo rurale debba includere informazioni sugli obiettivi specifici verificabili delle misure e che l'andamento, l'efficienza e l'efficacia dei programmi siano misurati in base a questi obiettivi [articoli 16, lettera c), e 81, paragrafo 1].</p> <p>2 e 3. A norma del regolamento (CE) n. 1698/2005 e del regolamento (CE) n. 1974/2006, ciascun programma di sviluppo rurale deve descrivere, con l'ausilio di dati quantificati, la situazione dal punto di vista ambientale e della gestione del territorio esistente nella zona geografica interessata, evidenziando i punti di forza e di debolezza, le disparità, le carenze e le potenzialità di sviluppo rurale [regolamento (CE) n. 1698/2005, articolo 16, lettera a), e regolamento (CE) n. 1974/2006, allegato II].</p> <p>4. Il regolamento (CE) n. 1974/2006 precisa che ciascun programma di sviluppo rurale deve includere una descrizione e giustificazione dei vari tipi di impegni in base all'impatto ambientale previsto in rapporto ai bisogni e alle priorità ambientali (allegato II).</p> <p>5. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 dispone che l'andamento, l'efficienza e l'efficacia dei programmi di sviluppo rurale rispetto ai loro obiettivi siano misurati in base a indicatori che permettano di valutare la situazione di partenza (articolo 81, paragrafo 1). Il regolamento (CE) n. 1974/2006 stabilisce che, per misurare i progressi nella realizzazione degli obiettivi del programma di sviluppo rurale, vengano fissati obiettivi indicativi specifici per gli indicatori di prodotto, di risultato e di impatto per il periodo di esecuzione del programma (articolo 62, paragrafo 2).</p> <p>6. Il QCMV, applicato in conformità dell'articolo 80 del regolamento (CE) n. 1698/2005, è definito in collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri. Uno degli obiettivi fondamentali di questo sistema di monitoraggio è quello di misurare i risultati dei programmi: il manuale del QCMV specifica che «gli indicatori servono a valutare fino a che punto una misura o un intero programma ha raggiunto gli obiettivi previsti».</p> <p>7. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 dispone che ogni programma di sviluppo rurale specifichi un numero limitato di indicatori supplementari ad esso pertinenti (articolo 81, paragrafo 2).</p> <p>8. In base al regolamento (CE) n. 1698/2005, il comitato di sorveglianza ha facoltà di proporre all'autorità di gestione eventuali adeguamenti o modifiche del programma per meglio realizzare gli obiettivi del FEASR o per migliorarne la gestione [articolo 78, lettera e)].</p> |

## ALLEGATO II

| Quesito di audit<br>(cfr. paragrafo 13)   | Criterio di audit   | Spiegazione del criterio di audit  |
|---|---|--|
| <p>Gli agricoltori ricevono un sostegno adeguato in termini di consulenza e percepiscono importi di aiuti corretti?</p> | <p>9. Ai (potenziali) beneficiari vengono forniti orientamenti per agevolare l'attuazione delle misure o per aumentare i tassi di partecipazione e di utilizzazione dei fondi.</p> <p>10. Lo Stato membro può dimostrare che sono stati compiuti progressi nella semplificazione del sistema usato per gestire le misure agroambientali.</p> <p>11. La natura, i tempi e la portata degli impegni e dei controlli sono chiaramente specificati.</p> <p>12. Gli importi dell'aiuto sono pienamente giustificati da dati e studi provenienti da fonti attendibili.</p> <p>13. Gli importi dell'aiuto sono calcolati correttamente e il calcolo è stato verificato da un organismo indipendente dall'autorità di gestione.</p> <p>14. Gli importi dell'aiuto sono differenziati in base alle condizioni regionali o locali.</p> <p>15. L'ammontare dell'aiuto fornisce un incentivo adeguato dal quale è lecito attendersi un certo impatto (ossia, dà luogo ai tassi di partecipazione alle misure richiesti, evitando una sovracompensazione).</p> | <p>9. Essendo i pagamenti agroambientali facoltativi per gli agricoltori, questi devono essere al corrente delle problematiche ambientali e delle modalità di applicazione delle disposizioni relative alle sottomisure che possono attuare. Al momento della firma di un contratto, gli agricoltori devono comprendere che cosa ci si aspetta da loro. Tale consapevolezza e tale comprensione possono essere acquisite grazie all'orientamento, alla formazione e alla diffusione dei risultati. Questo criterio è basato su un principio della sana gestione finanziaria.</p> <p>10. Una delle critiche mosse con maggior frequenza alla politica agroambientale riguarda la complessità delle norme. Ai fini della semplificazione, occorre valutare se l'inutile complessità sia effettivamente dimostrata. Questo criterio considera la complessità in relazione al sistema di gestione anziché a livello del contenuto degli stessi regimi agroambientali, dato che impegni complessi possono dar luogo a importanti benefici ambientali. Il criterio è basato su un principio della sana gestione finanziaria.</p> <p>11. A norma del regolamento (CE) n. 1975/2006 (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 74) gli Stati membri definiscono i modi e i mezzi idonei a controllare le condizioni di concessione dell'aiuto per ciascuna misura di sostegno (articolo 10, paragrafo 2). I controlli in loco sono ripartiti nel corso dell'anno e devono riguardare tutti gli impegni e gli obblighi di un beneficiario che è possibile controllare al momento della visita (articolo 14).</p> <p>12. A norma del regolamento (CE) n. 1974/2006, gli Stati membri garantiscono che i calcoli e il relativo sostegno a) contengano unicamente elementi verificabili, b) siano basati su valori assodati mediante opportune perizie c) indichino chiaramente la fonte dei dati (articolo 53, paragrafo 2).</p> <p>13. Il regolamento (CE) n. 1974/2006 prevede che, al fine di giustificare e confermare la pertinenza e l'esattezza dei calcoli dei pagamenti, gli Stati membri ricorrano a opportune perizie da parte di organismi o servizi funzionalmente indipendenti da quelli responsabili dei calcoli stessi. Il ricorso a tali perizie è dimostrato nei programmi di sviluppo rurale (articolo 48, paragrafo 2).</p> <p>14. A norma del regolamento (CE) n. 1974/2006, gli Stati membri garantiscono che i calcoli e il relativo sostegno siano differenziati in funzione delle condizioni regionali o locali e dell'effettiva utilizzazione del suolo (articolo 53, paragrafo 2, lettera d).</p> <p>15. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 precisa che i pagamenti devono compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto (articolo 39, paragrafo 4). Gli importi dell'aiuto sono inoltre un elemento fondamentale per la partecipazione degli agricoltori alla misura. Conformemente ai principi della sana gestione finanziaria, tali importi dovrebbero essere stabiliti a un livello adeguato in modo da attirare il richiesto numero di agricoltori evitando al contempo la sovracompensazione.</p> |

## ALLEGATO II

| Quesito di audit<br>(cfr. paragrafo 13)  | Criterio di audit   | Spiegazione del criterio di audit  |
|--|---|--|
| <p>La gestione della politica agroambientale tiene conto delle specifiche necessità in materia ambientale?</p> | <p>16. Le misure sono focalizzate sulle necessità delle regioni, in particolare sulle esigenze connesse ad aree specifiche.</p> <p>17. Le procedure di selezione garantiscono che le risorse di bilancio disponibili vengano impiegate per finanziare i progetti che presentano un maggiore valore ambientale.</p> <p>18. Lo Stato membro può dimostrare che le misure inducono cambiamenti nelle pratiche agricole o che mantengono sistemi di conduzione agricola ecocompatibili (evitando cioè un effetto inerziale).</p> <p>19. Lo Stato membro può provare l'esistenza di un chiaro rapporto causa-effetto fra le pratiche agricole previste e i benefici ambientali attesi.</p> <p>20. Qualora siano state identificate debolezze, le misure agroambientali vengono riviste di conseguenza.</p> | <p>16. In virtù del regolamento (CE) n. 1698/2005, il sostegno è concesso dagli Stati membri per tutto il territorio secondo le specifiche esigenze (articolo 39, paragrafo 1). Il regolamento non mira alla completa territorializzazione dei pagamenti agroambientali. Tuttavia, se in alcune regioni vi sono specifiche esigenze/pressioni ambientali, queste dovrebbero essere affrontate mediante misure agroambientali specifiche e territorializzate.</p> <p>17. In base ai principi della sana gestione finanziaria, le risorse finanziarie disponibili per i pagamenti agroambientali dovrebbero essere utilizzate nel modo più efficiente ed efficace. Le procedure dovrebbero garantire che i fondi disponibili conseguano i migliori risultati. Per ciascuna sottomisura dovrebbe essere stabilita una dotazione specifica sulla base di criteri ambientali. I fondi dovrebbero essere assegnati, mediante procedure di selezione, a quei progetti che presentano il valore ambientale più elevato. L'articolo 39, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1698/2005 dispone che «(...) i beneficiari possono essere selezionati tramite bandi di gara, applicando criteri di efficienza economica e ambientale.»</p> <p>18. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 afferma che i pagamenti agroambientali dovrebbero incoraggiare ulteriormente gli agricoltori ad introdurre o a proseguire l'applicazione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente (considerando 35). Tuttavia, il sostegno delle pratiche esistenti risulta conveniente solo ove sia possibile dimostrare che l'alternativa al sostegno sarebbe la cessazione di tali pratiche.</p> <p>19. In base al regolamento (CE) n. 1974/2006, ciascun programma di sviluppo rurale deve contenere una descrizione e giustificazione dei vari tipi di impegni agroambientali in base all'impatto ambientale previsto in rapporto ai bisogni e alle priorità ambientali (allegato II). Se non vi è un chiaro rapporto fra pratiche agricole e benefici ambientali, la misura non è efficace. Gli Stati membri devono essere in grado di dimostrare una forte relazione in tal senso.</p> <p>20. L'identificazione delle debolezze è una condizione indispensabile per adeguare i pagamenti agroambientali, in quanto gli Stati membri devono prendere provvedimenti adeguati affinché vi sia posto rimedio. Il regolamento (CE) n.1698/2005 comprende disposizioni concernenti il riesame dei programmi di sviluppo rurale (articolo 19); l'articolo 86 prevede l'instaurazione di un sistema di valutazione in itinere per ciascun programma di sviluppo rurale.</p> |

## INDICATORI DI PRODOTTO E DI RISULTATO PRESENTATI DAGLI OTTO STATI MEMBRI OGGETTO DELL'AUDIT

| Tipo di indicatore  | Stato membro (regione) |   |                             |               |                             |                            |               |              |
|---|------------------------|---|-----------------------------|---------------|-----------------------------|----------------------------|---------------|--------------|
|   | AT<br>Austria          | DE<br>Germania<br>(Berlino<br>e Brande-<br>burgo) | ES<br>Spagna<br>(Andalusia) | FR<br>Francia | HU<br>Ungheria <sup>1</sup> | IT<br>Italia<br>(Piemonte) | PL<br>Polonia | SE<br>Svezia |
| <b>Prodotto</b>   |                        |   |                             |               |                             |                            |               |              |
| ○ Numero di aziende agricole e di altri gestori del territorio che beneficiano di un sostegno | 117 117                | 2 194   | 6 129                       | 118 210       | N.D.                        | 7 776                      | 21 766        | 52 762       |
| ○ Superficie totale (in ettari) che beneficia di un sostegno agroambientale                   | 4 152 476              | 233 428   | 945 890                     | 8 100 734     | N.D.                        | 148 880                    | 555 082       | 2 279 274    |
| ○ Numero totale di contratti  | 370 209                | 2 657   | 5 380                       | 118 210       | N.D.                        | 8 087                      | 45 986        | 87 659       |
| ○ Superficie fisica (in ettari) che beneficia di un sostegno agroambientale                   | 2 202 586              | 213 308   | 0                           | 4 013 123     | N.D.                        | 147 107                    | 472 263       | 2 155 039    |
| ○ Numero di azioni connesse alle risorse genetiche  | 0                      | N.P.  | N.D.                        | N.P.          | N.D.                        | N.P.                       | N.P.          | 10           |
| <b>Risultato</b>  |                        |   |                             |               |                             |                            |               |              |
| ○ Superfici (in ettari) soggette a una gestione efficace del territorio che contribuiscono a: |                        |   |                             |               |                             |                            |               |              |
| ○ migliorare la biodiversità  | 2 990 783              | 229 596   | 1 382 843                   | 7 601 652     | N.D.                        | 219 885                    | N.D.          | 2 021 000    |
| ○ migliorare la qualità dell'acqua  | 2 795 831              | 230 761   | 515 974                     | 1 662 066     | N.D.                        | 204 845                    | N.D.          | 968 000      |
| ○ mitigare il cambiamento climatico   | 2 643 665              | 216 090   | 424 156                     | 0             | N.D.                        | 129 435                    | N.D.          | 0            |
| ○ migliorare la qualità del suolo   | 3 466 550              | 87 157  | 515 974                     | 427 192       | N.D.                        | 204 845                    | N.D.          | 887 000      |
| ○ evitare la marginalizzazione  | 2 618 816              | 110 472   | 776 900                     | 0             | N.D.                        | 80 760                     | N.D.          | 1 583 000    |

ND: dati non disponibili;

NP: non pianificato nel programma di sviluppo rurale

<sup>1</sup> L'Ungheria ha attuato la misura agroambientale solo nel 2009 (per evitare la sovrapposizione con il periodo di programmazione precedente). I dati non erano pertanto disponibili all'epoca dell'audit.

Fonte: Relazioni sullo stato di avanzamento 2009, quali incluse nella banca dati comune dei Fondi strutturali al 1° dicembre 2010.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### I.

Il sostegno agroambientale è fondamentale per l'integrazione della problematica ambientale nella politica agricola comune. Esso infatti svolge un ruolo cruciale nel soddisfare la domanda, da parte della società, di benefici e beni pubblici ambientali che l'agricoltura può fornire, poiché incoraggia gli agricoltori a proteggere e migliorare l'ambiente nei terreni agricoli premiandoli per i servizi ambientali offerti. Il sostegno agroambientale è compatibile con un'ampia gamma di pratiche agricole e può affrontare molti dei problemi che interessano gli Stati membri e l'Unione europea nel suo insieme. Il suo contributo al miglioramento dell'ambiente è ampiamente riconosciuto.

### II.

Il quadro agroambientale ha una struttura gerarchica, in cui si articolano diversi livelli di obiettivi. Qualsiasi cifra aggregata relativa ai diversi obiettivi può sopravvalutare la complessità del quadro agroambientale se non opportunamente contestualizzata. In sede di approvazione dei programmi, la Commissione verifica, nei limiti del possibile, che le misure e gli obiettivi siano specifici, valutabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine. Sebbene le sottomisure agroambientali possano essere rivolte anche a potenzialità e opportunità ambientali e per quanto le sottomisure agroambientali e/o altre misure di sviluppo rurale possano servire per far fronte alle pressioni ambientali, esiste un chiaro nesso tra pressioni ambientali e sottomisure agroambientali. I reali benefici delle sottomisure in termini ambientali possono essere determinati solo dopo un certo lasso di tempo dalla loro attuazione. Le relazioni sulle valutazioni intermedie (RVI) presentate alla fine del 2010 sono la prima occasione per valutare l'impatto dei programmi di sviluppo rurale, compresi i regimi agroambientali.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### III.

La Commissione conviene che il successo del sostegno agroambientale dipende dalla partecipazione attiva degli agricoltori. Le buone pratiche, elemento cruciale di tutte le azioni realizzate nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR), vengono divulgate mediante pubblicazioni e seminari. Gli Stati membri possono diffondere le buone pratiche anche mediante attività di formazione e servizi di consulenza agricola. Il calcolo degli importi di aiuto, di competenza degli Stati membri, è certificato da un organismo indipendente. In caso di dubbio sugli importi di aiuto proposti, agli Stati membri è stato chiesto di fornire informazioni dettagliate sui calcoli effettuati e, se necessario, di rivederli. Il calcolo degli importi di aiuto può variare «a seconda dei casi».

### IV.

L'applicazione dei criteri di selezione non è l'unico strumento per garantire un sistema di spesa efficace ed efficiente nell'ambito del sostegno agroambientale. Le condizioni di ammissibilità e l'uso mirato delle risorse a livello regionale possono contribuire al raggiungimento dello stesso obiettivo. Ciò premesso, la Commissione concorda che occorre perfezionare l'uso mirato delle misure agroambientali come previsto nel quadro della PAC dopo il 2013; gli Stati membri tuttavia devono trovare un equilibrio tra i costi connessi all'attuazione di questo approccio e i benefici ambientali previsti. Alcuni programmi di sviluppo rurale (PSR) hanno effettivamente preso in considerazione il livello auspicabile di uso mirato delle risorse analizzando i costi e i benefici che ne derivano. Gli Stati membri dispongono di numerosi dati e ricerche ambientali di cui tener conto al momento di elaborare i propri programmi; la Commissione ritiene tuttavia che sarebbe opportuno svolgere ricerche più ampie su alcuni tipi di operazioni agroambientali. Sarebbe necessario soppesare costi e benefici prima di intraprendere ulteriori indagini soprattutto sull'attuazione di specifiche sottomisure agroambientali. Scopo del sostegno agroambientale non è soltanto affrontare i problemi ambientali, ma anche preservare e rafforzare le potenzialità e le opportunità che l'ambiente può offrire.

### V. Primo trattino

Se da un lato la Commissione riconosce che le sottomisure agroambientali devono essere chiaramente giustificate, anche la preservazione delle potenzialità e delle opportunità che l'ambiente può offrire viene ritenuta una valida giustificazione per i pagamenti agroambientali. Il quadro legislativo vigente prevede già notevoli obblighi di rendicontazione; la riforma all'indomani del 2013 prenderà in considerazione un'ulteriore differenziazione, garantendo al contempo che ciò non accresca la complessità e gli oneri amministrativi della gestione agroambientale.

### V. Secondo trattino

La Commissione ritiene che il processo di valutazione del sostegno agroambientale sia sufficientemente rigoroso, ma che vi sia un certo margine di miglioramento sotto alcuni aspetti, come il rapporto tra le esigenze individuate e gli impegni del sostegno agroambientale.

### V. Terzo trattino — Primo sottottrattino

La Commissione conviene che il sostegno agroambientale debba essere più mirato per garantire maggiori benefici ambientali e accrescere l'efficacia delle misure. Un sostegno più mirato deve tuttavia prendere in considerazione non soltanto le specifiche esigenze ambientali ma anche le esistenti potenzialità e opportunità ambientali.

### V. Terzo trattino — Secondo sottottrattino

L'introduzione di tassi di cofinanziamento differenziati a livello delle sottomisure appesantirebbe considerevolmente l'onere amministrativo aumentando notevolmente i requisiti per l'attuazione dei singoli programmi.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### INTRODUZIONE

#### **V. Terzo trattino — Terzo sottotrattino**

La Commissione ritiene che, secondo il principio di sussidiarietà, gli interventi agroambientali concreti debbano essere definiti a livello degli Stati membri e non dell'Unione europea. Sottomisure semplici consentono una più ampia partecipazione degli agricoltori e una maggiore copertura territoriale, mentre sottomisure più impegnative hanno un potenziale maggiore se si tratta di affrontare problemi specifici e si mirano particolari effetti ambientali. Non è sempre facile dividere questi due tipi di operazioni in due gruppi distinti poiché l'efficacia di interventi semplici può assumere un considerevole valore ambientale.

#### **V. Terzo trattino — Quarto sottotrattino**

La Commissione condivide la raccomandazione della Corte.

#### **8.**

La Commissione ritiene che, sebbene i principi posti dalla legislazione dell'Unione europea definiscano il sostegno agroambientale come una misura di sviluppo rurale, la definizione e l'elaborazione delle sottomisure deve restare di competenza degli Stati membri. Questa suddivisione delle responsabilità riflette il principio di sussidiarietà.

Inoltre, la Commissione ritiene che i regimi più semplici integrino quelli più impegnativi. Questa complementarità consente una più ampia partecipazione e una vasta copertura territoriale, contribuendo ad affrontare gli specifici problemi ambientali.

#### **9.**

Le sottomisure di base si propongono inoltre di diffondere maggiore sensibilità ambientale tra gli agricoltori, incoraggiandoli a richiedere sottomisure più avanzate.

#### **10.**

I pagamenti sono calcolati sulla base dei costi sostenuti/del mancato guadagno connessi alle prescrizioni gestionali, non in rapporto ai benefici ambientali generati. Quindi non esiste un rapporto diretto tra sottomisure più impegnative, ossia più costose, e maggiori benefici ambientali.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### OSSERVAZIONI

#### 23-24.

Sebbene complesso, la Commissione non ritiene che il quadro del sostegno agroambientale sia eccessivamente complicato.

L'agroambientale ha una struttura gerarchica, in cui si articolano diversi livelli di obiettivi; all'interno di quest'ordine gerarchico, si può guardare a ogni obiettivo nel contesto di uno o più obiettivi più ampi a cui esso contribuisce e obiettivi più specifici che vi contribuiscono. L'obiettivo più generale si scompone gradualmente in vari obiettivi specifici. Qualsiasi cifra aggregata relativa ai diversi obiettivi potrebbe accentuare la complessità del quadro agroambientale se non opportunamente contestualizzata, poiché le cifre aggregate non rendono conto della struttura gerarchica e delle relazioni tra i diversi livelli di obiettivi.

Inoltre, non tutti gli obiettivi ambientali sono necessariamente perseguiti tramite il supporto agroambientale, ma possono essere realizzati tramite altre politiche alternative o altre misure di sviluppo rurale<sup>1</sup>. Quanto all'osservazione della Corte secondo cui le singole sottomisure agroambientali sarebbero legate a vari obiettivi, questo è dovuto al fatto che, a parte il loro obiettivo principale, esse solitamente contribuiscono anche ad altri obiettivi ambientali<sup>2</sup>.

La Commissione tuttavia riconosce che il nesso tra alcuni obiettivi di diverso livello gerarchico (dell'Unione, nazionale, regionale, per misura o sottomisura) potrebbe essere chiarito nel caso dell'Andalusia armonizzando la formulazione degli obiettivi.

#### 25.

La Commissione controlla che la misura e gli obiettivi siano specifici, valutabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine e che siano in più verificabili nei limiti consentiti dalla procedura di approvazione dei programmi.

Inoltre, anche obiettivi formulati in maniera generale possono avere un esito specifico e misurabile, che può essere valutato, se vengono associati a obiettivi specifici (per esempio «una riduzione pari al 20 %»)<sup>3</sup>. Ogniquale volta sia possibile, gli Stati membri devono fissare tali obiettivi specifici. Inizialmente, per alcuni Stati membri è stato difficile fissare livelli di riferimento per la carenza di dati statistici adeguati, ma la Commissione, insieme agli Stati membri, ha predisposto quanto necessario per risolvere il problema. Per quanto riguarda il quadro temporale, è necessario realizzare gli obiettivi agroambientali alla fine dell'applicazione della misura (periodo di 5 o 7 anni), salvo diversamente specificato.

<sup>1</sup> Nel caso dell'Andalusia, per esempio, per combattere la scarsità d'acqua si ricorre a misure dell'asse 1 e ad altri fondi; nel caso della biodiversità e del cambiamento climatico intervengono misure forestali dell'asse 2, l'agroambientale, le misure dell'asse 1 (formazione, investimenti) e altri fondi europei e nazionali.

<sup>2</sup> Nel caso specifico dell'Andalusia, la gerarchia degli obiettivi ambientali è la seguente:

- la decisione 2006/144/CE del Consiglio individua 3 priorità ambientali a livello comunitario: la biodiversità e zone di alto pregio naturale, l'acqua e il cambiamento climatico;
- su questa base, il piano strategico nazionale (PSN) spagnolo individua 5 obiettivi generali: biodiversità, acqua, cambiamento climatico (che riflettono le priorità comunitarie), erosione dei suoli e la tutela del paesaggio (che riflettono gli specifici problemi della Spagna). I 5 obiettivi generali vengono ulteriormente sviluppati in 19 obiettivi;
- i 19 obiettivi ambientali operativi del PSN sono direttamente connessi agli obiettivi definiti per diverse misure del programma di sviluppo rurale, soprattutto dall'asse 2, ma anche dagli assi 1 e 3;
- la misura agroambientale viene attuata mediante 15 sottomisure. Tutti gli obiettivi definiti per tutte le sottomisure sono direttamente connessi agli obiettivi definiti nel programma di sviluppo rurale e nel PSN.

<sup>3</sup> Il programma dell'Andalusia, per esempio, prevede una sottomisura mirante a mantenere le risorse genetiche. Poiché la situazione di base (numero di animali interessati certificato da un organismo competente) è descritta in modo esauriente e gli obiettivi specifici per il periodo di programmazione sono stati fissati chiaramente, gli obiettivi generali risultano chiari e verificabili.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda la Polonia, la descrizione testuale degli obiettivi in effetti non si riferisce specificamente al livello di base, e ogni pacchetto (sottomisura) agroambientale ha un indicatore di prodotto quantificato, incluso il pacchetto 8: «Protezione del suolo e delle acque». Inoltre, l'indicatore d'impatto definito per la misura nel suo insieme, ossia «migliorare la qualità dell'acqua», comporta una variazione percentuale rispetto al livello di base del 2005<sup>4</sup>. Per quanto riguarda i tempi, la colonna che contiene l'obiettivo ha come titolo «2007-2013» il che implica che periodo di programmazione coincide con il quadro temporale.

### 27.

Le sottomisure orientate ai risultati offrono un grado elevato di flessibilità per elaborare e gestire l'intervento agroambientale, ma si applicano solo a determinati tipi di regimi agroambientali che permettono di monitorare i risultati a livello dell'azienda agricola. In molti casi, non sarebbe affidabile misurare i risultati di sottomisure che affrontano fisicamente problemi più diffusi a livello dell'azienda agricola (tenuto conto dell'interazione con le attività di altri agricoltori della zona).

### 30.

La Commissione ritiene che negli esempi citati le pressioni ambientali giustifichino le sottomisure agroambientali.

Le sottomisure agroambientali e/o altre misure di sviluppo rurale possono affrontare le pressioni ambientali individuate nei programmi di sviluppo rurale (PSR). Quindi, il fatto che non tutte le pressioni ambientali individuate nei PSR vengano affrontate con sottomisure agroambientali non corrobora la conclusione secondo cui le pressioni ambientali non giustificano chiaramente le sottomisure agroambientali.

### 31-32.

La Commissione è del parere che l'efficacia del sostegno agroambientale vada verificata, com'è prassi, a livello di asse in termini di risultati e a livello di programma in termini di impatto. Tentare di valutare l'efficacia a livello delle sottomisure comporterebbe oneri e costi amministrativi elevatissimi e non porterebbe a conclusioni significative.

Inoltre, mentre alcune sottomisure agroambientali interessano potenzialità e opportunità, la Commissione ritiene che vi sia un chiaro nesso tra pressioni ambientali e sottomisure agroambientali. Per ulteriori dettagli, cfr. la risposta al punto 30.

### 33.

Per quanto riguarda gli aspetti generali dell'osservazione della Corte, si rinvia alle risposte ai punti 30 e 31-32. Quale sia il carattere del nesso tra la sottomisura e le pressioni ambientali cui risponde si può solitamente desumere dal contenuto della sottomisura stessa.

### 37.

I programmi di sviluppo rurale (PSR) devono garantire il rispetto dei pertinenti obblighi giuridici derivanti da politiche alternative. Nel valutare le misure agroambientali, la Commissione controlla il quadro normativo pertinente che costituisce il punto di partenza delle operazioni agroambientali.

<sup>4</sup> Anche gli indicatori di impatto per arrestare la riduzione della biodiversità e prevenire il cambiamento climatico comportano variazioni rispetto al livello di base del 2005.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Mentre il sostegno agroambientale e le altre politiche e strumenti di sviluppo rurale possono essere complementari per raggiungere gli obiettivi ambientali, in virtù del principio di sussidiarietà, la scelta delle politiche più idonee a uno specifico scopo deve rimanere di competenza degli Stati membri. Anche la formazione e la consulenza sono strumenti complementari che possono sensibilmente migliorare l'efficienza del sostegno agroambientale. La Commissione incoraggia costantemente gli Stati membri a utilizzare tali strumenti.

Nella valutazione dei PSR, la Commissione ha verificato se gli Stati membri avessero utilizzato altre politiche per raggiungere gli obiettivi agroambientali<sup>5</sup>, valutando altresì se la linea di demarcazione tra questi strumenti e i PSR fosse chiaramente definita.

### 39.

Qualora gli Stati membri giustificino i nessi tra la misura proposta e le esigenze ambientali identificate nel programma di sviluppo rurale (PSR), e qualora gli impegni previsti dalla misura vadano oltre il livello di riferimento, il sostegno agroambientale può essere utilizzato come strumento per rispondere a tali esigenze e pervenire a una soluzione. Tramite le norme sulla delimitazione, la Commissione garantisce che non vi siano sovrapposizioni tra i pagamenti a titolo dei vari fondi e finanziamenti dell'Unione europea.

Cfr. anche la risposta al punto 37.

### 40.

La Commissione si compiace del fatto che la Corte riconosca i miglioramenti prodotti dall'introduzione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV). Ogni nuovo sistema implica un processo di apprendimento, e serve un certo tempo perché tutte le parti in causa si familiarizzino con il QCMV, in modo da generare dati di qualità adeguata<sup>6</sup>.

### 41.

Le tabelle di monitoraggio contengono dati sulle operazioni contemplate dalle dichiarazioni di spesa già pagate dalla Commissione, per garantire la coerenza con le tabelle di esecuzione finanziaria.

In Andalusia, in seguito a ritardi nella presentazione delle dichiarazioni di spesa da parte dell'organismo pagatore, alcuni importi già versati ai beneficiari non sono stati ancora dichiarati alla Commissione. Di conseguenza gli indicatori di prodotto e di risultato compresi nelle tabelle di monitoraggio potrebbero non corrispondere agli importi effettivamente versati ai beneficiari. Una volta risolti questi problemi iniziali, si prevede che le tabelle di monitoraggio forniscano dati più affidabili.

Nel caso della Francia, gli indicatori presentati nel 2008 erano incompleti (soprattutto gli indicatori di risultato); secondo le autorità francesi, l'attuazione di alcune misure non era sufficientemente avanzata per misurare i risultati. Gli indicatori presentati nel 2009 sono più esaurienti.

<sup>5</sup> Per esempio, il livello di base del sostegno agroambientale in un sistema di condizionalità, il ricorso all'articolo 68 del regolamento 73/2009, il regime dell'organizzazione comune dei mercati come i programmi operativi per gli ortofrutticoli. Agli Stati membri è stato chiesto di fornire informazioni sull'uso di altri strumenti politici nei casi in cui una priorità ambientale non fosse stata chiaramente sostenuta dal PSR proposto.

<sup>6</sup> Nel'ambito di un controllo specifico ed esauriente degli obiettivi del programma di sviluppo rurale (PSR) per il 2008, la Commissione ha inviato agli Stati membri un elenco di commenti (obiettivi mancati, calcoli errati...) e ha invitato le autorità di gestione (AG) a presentare una serie di linee di base e obiettivi completati e migliorati (prodotto, risultato, impatto) nel 2009. Gli indicatori della relazione annuale (prodotto e risultato) sono convalidati dalla Commissione. Nel caso di anomalie, si chiede di ripresentare le relazioni annuali. Inoltre, il controllo delle tabelle nei vari PSR viene effettuato dal punto di contatto della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR).

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Quanto all'osservazione della Corte secondo la quale le spese sarebbero state gonfiate, si richiedono sia le spese annuali che quelle cumulate. Entrambi i set di dati sono preziosi per le nostre analisi. I miglioramenti apportati al sistema di monitoraggio, per consentire un più stretto collegamento con l'attuazione e una correlazione con i rimborsi erogati agli Stati membri, sono oggetto di esame per il futuro periodo di programmazione.

### 43.

Il compito di misurare gli indicatori di risultato rientra fra le responsabilità degli Stati membri. La Commissione ha ripetuto in diverse occasioni (comitato di esperti responsabili della valutazione, comitato per lo sviluppo rurale) che soltanto l'area soggetta a una efficace gestione del territorio può essere registrata e inclusa nell'indicatore in questione. La Commissione conviene sulla necessità di migliorare ulteriormente l'attuazione degli indicatori da parte degli Stati membri. La revisione del sistema di monitoraggio e valutazione per lo sviluppo rurale post 2013 affronterà la questione.

La situazione riscontrata dalla Corte e descritta nel presente paragrafo è probabilmente dovuta a inesattezze nella compilazione e presentazione dei dati da parte degli Stati membri. Ci sono due indicatori di prodotto connessi al sostegno agroambientale (35 e 36): il primo aggrega l'area per la quale sono stati stipulati contratti (un ettaro conta il doppio se per tale superficie sono stati stipulati due contratti), il secondo aggrega la superficie fisica (ogni ettaro viene contato una sola volta). L'indicatore di risultato «area soggetta a una efficace gestione del territorio» viene suddiviso in cinque sottocategorie. Ogni attività finanziata dall'asse 2 può contribuire a una o più di queste. L'indicatore di risultato viene fissato a livello di asse, non a livello di misura, quindi il contributo delle misure agroambientali viene aggregato a quello delle altre misure dell'asse 2. Di conseguenza non è prevedibile che le cifre registrate sotto l'indicatore di risultato 6 corrispondano direttamente all'indicatore di prodotto 35 o 36.

### 44.

L'attuazione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) nel periodo di programmazione 2007-2013 rappresenta una fase di apprendimento; benché esso costituisca un significativo miglioramento rispetto alla situazione precedente, i servizi della Commissione riconoscono che vi è ancora modo di migliorarlo. Il sistema di monitoraggio e valutazione post 2013 per lo sviluppo rurale terrà conto dell'esperienza acquisita.

Nel caso dell'Ungheria, le questioni relative alla qualità del suolo e dell'acqua e alla protezione della biodiversità sono già sufficientemente coperte dagli indicatori connessi all'asse 2, cui l'Ungheria ha aggiunto altri 13 indicatori di riferimento supplementari con le corrispondenti cifre fissate come obiettivo, molti dei quali riguardano la misura agroambientale (per esempio protezione delle superfici coltivate minacciate da perdite di suolo (erosione dell'acqua e del vento) che corrispondono ai 5 obiettivi fondamentali della misura agroambientale ungherese.

### 45.

Il follow-up finanziario è organizzato a livello di misura. La Commissione non ritiene possibile garantire un follow-up finanziario a livello di sottomisura perché il notevole onere amministrativo che ne deriverebbe non sarebbe giustificabile né accettabile per gli Stati membri. Inoltre, un simile approccio non sarebbe coerente con le altre politiche gestionali comuni e sarebbe sproporzionato rispetto a queste ultime.

Tuttavia, mentre Natura 2000 non è stata concepita come una categoria specifica nell'ambito delle misure agroambientali essendo disponibile una misura distinta, le tabelle di monitoraggio offrono una ripartizione per area basata sulle categorie delle zone svantaggiate (ZS).

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Nella revisione del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) per il periodo post 2013 si prenderanno in considerazione altre ripartizioni geografiche.

### 46.

L'indicatore di prodotto 35 (superficie totale che beneficia di un sostegno agro-ambientale) viene in effetti suddiviso secondo 12 tipi di impegno, per esempio «impegno di base», «azioni tese a conservare il suolo» eccetera, alcuni dei quali sono ulteriormente divisi in sottocategorie [cfr. nota di orientamento H nel manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV)]. Le autorità di gestione devono aggregare i dati sui contratti in base a tali categorie; di conseguenza, è possibile distinguere tra diversi tipi di regime: per esempio i regimi leggeri (come i regimi di base) e gli impegni più esigenti (come l'agricoltura biologica). È possibile estrarre le informazioni sul monitoraggio del QCMV per i regimi agro-ambientali nel loro insieme, o per qualsiasi sottocategoria specifica.

Poiché il quadro di monitoraggio prevede una certa differenziazione tra le categorie degli impegni agroambientali, gli Stati membri devono ottimizzare l'impiego di tali opzioni nel monitorare l'intervento agroambientale. Qualsiasi altra differenziazione successiva al 2013 non dovrà accrescere la complessità né gli oneri amministrativi della gestione agroambientale.

### Riquadro 2

L'aggregazione dei contratti/delle superfici totali offre uno sguardo d'insieme sugli impegni in ambito agroambientale. Gli indicatori del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) forniscono inoltre suddivisioni concernenti gli specifici obiettivi dei regimi, che consentono un esame e/o un'analisi più dettagliati della situazione. Entrambi gli approcci sono necessari per offrire un quadro completo del sostegno offerto dai programmi di sviluppo rurale all'ambiente rurale.

Inoltre, le sottomisure di base non producono necessariamente solo benefici limitati all'ambiente; se opportunamente elaborate, dotate di requisiti adatti e correttamente attuate nelle aree pertinenti, esse possono offrire ampi e significativi benefici ambientali in un'area molto estesa, pur non essendo eccessivamente severe.

Per individuare l'efficacia di una misura, la valutazione può esaminare separatamente diversi regimi agroambientali, benché l'impatto ambientale venga valutato a livello di programma poiché risulta da un complesso insieme di interventi e fattori esterni.

### 47.

I benefici ambientali previsti del programma e degli assi sono stati fissati nei programmi di sviluppo rurale (PSR) e convalidati mediante valutazione ex-ante. Inoltre, l'ambiente è un sistema assai complesso, caratterizzato da processi molto lenti e occorre tempo per vedere i risultati. Per molte sottomisure quindi è possibile determinare gli effettivi benefici ambientali soltanto dopo un certo periodo di tempo. Le relazioni di valutazione intermedia, presentate alla fine del 2010, sono una prima occasione per valutare l'impatto dei PSR, regimi agroambientali compresi. Tuttavia, l'attuazione e i risultati previsti dei regimi agroambientali vengono monitorati regolarmente e riferiti alla Commissione annualmente nelle relazioni annuali sullo stato di avanzamento.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 48.

Ove necessario, si presuppone che gli Stati membri vadano oltre il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV), e sono in tal senso incoraggiati, attuando approcci e indicatori supplementari per affrontare questioni specifiche come quelle qui menzionate. Esempi di migliori pratiche in questo campo vengono condivisi attraverso la rete di esperti responsabili della valutazione. La Commissione inoltre cerca costantemente di affinare le metodologie e gli approcci migliori.

In primo luogo, il QCMV deve fornire dati standardizzati e comparabili a livello dell'Unione; in molti casi, specifiche pratiche di monitoraggio molto adeguate alle condizioni dei singoli Stati membri o delle singole regioni, possono non fornire informazioni significative se trasposte nell'ambito dell'Unione.

### 49.

Cfr. le risposte ai punti 46 e 48.

### 50.

Gli Stati membri sono invitati a misurare e monitorare indicatori supplementari. La rete di esperti responsabili della valutazione prende in considerazione le migliori pratiche in questo campo.

Il quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) non può incorporare indicatori basati su specie particolari, data l'ampia gamma di ecosistemi diversi nell'Unione europea. Per esempio, una specie molto importante in un'area specifica (in termini di biodiversità, scarsità, ecc.) potrebbe essere insignificante o inesistente in un'altra area.

### Riquadro 3

Cfr. la risposta al punto 27.

### 51.

Gli elementi menzionati dalla Corte fanno parte dei requisiti/delle azioni per i quali gli agricoltori si sono impegnati nell'ambito di uno specifico regime agroambientale.

### 54.

Entro fine maggio 2011, sul sito della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) sarà pubblicata una banca dati che raccoglie esempi di studi di casi interessanti (banca dati dei progetti del programma di sviluppo rurale), elaborata in collaborazione con le reti rurali nazionali. Inoltre, è stata pubblicata una nuova serie di opuscoli con esempi, finanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (i primi due sono reperibili presso la RESR).

### 56.

Le buone pratiche sono un elemento fondamentale di tutte le azioni realizzate nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) e la loro divulgazione avviene mediante varie pubblicazioni e seminari. Attualmente non c'è alcuna attività specifica in materia di misure agroambientali (MA) ma diverse attività includono studi di casi MA.

L'attività più rilevante è l'analisi svolta dal Gruppo di lavoro tematico 3, *Public goods and public intervention* (Beni pubblici e intervento pubblico), ossia il contesto nel quale si realizzano le MA. Uno studio di casi MA, da cui si possono trarre insegnamenti importanti, è stato svolto dal gruppo di lavoro tematico 3 in consultazione con il comitato di coordinamento della RESR, ed è prevista la pubblicazione di un opuscolo. Gli studi di casi svolti dal gruppo di lavoro tematico 4 sui meccanismi di attuazione vengono effettuati a livello di programmi di sviluppo rurale (PSR) per valutare l'intero sistema di attuazione; particolare attenzione è stata data all'individuazione delle difficoltà incontrate nell'attuazione delle MA.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 57.

La Commissione intende mettere ancor più l'accento sulla necessità di rinsaldare il nesso tra attuazione delle misure di sviluppo rurale e offerta ai beneficiari di consulenza e formazione adeguate, per diffondere tra gli agricoltori maggiore sensibilità ambientale e conoscenza circa gli impegni agroambientali, in modo da garantire una migliore esecuzione di tali impegni. La formazione e la consulenza devono basarsi anche sull'esperienza acquisita nel corso delle precedenti operazioni agroambientali.

### 58.

Benché gli Stati membri non siano tenuti a fornire cifre e calcoli dettagliati sugli aiuti nell'ambito dei rispettivi programmi di sviluppo rurale (PSR), gran parte di essi li ha comunque forniti, su richiesta della Commissione, per favorire la valutazione degli importi di aiuto proposti.

Spetta agli Stati membri garantire che i servizi indipendenti vantino le necessarie competenze per garantire la pertinenza e l'esattezza dei calcoli dei pagamenti. La Commissione fa affidamento su questo tipo di competenze, che devono tener debitamente conto delle condizioni regionali e locali, e svolge un controllo generale di plausibilità e coerenza dei calcoli; essa però non effettua un calcolo vero e proprio, che richiederebbe competenze e risorse considerevoli, come per esempio un'approfondita conoscenza delle specificità nazionali e regionali degli Stati membri, e non sarebbe conforme al principio di sussidiarietà.

### 59-60.

Il calcolo degli importi di aiuto è di responsabilità degli Stati membri e viene certificato da un organismo indipendente. La Commissione non effettua controlli sistematici dei calcoli (non procede cioè a un nuovo calcolo), ma in caso di dubbi sugli importi di aiuto proposti ha chiesto agli Stati membri di fornire informazioni dettagliate sui calcoli e se necessario di rivederli.

Nel caso dell'Andalusia, sono già stati corretti errori aritmetici ininfluenti ai fini del valore finale degli importi di aiuto. La Commissione ha chiesto alle autorità di gestione di chiarire, giustificare ulteriormente e perfino considerare di adeguare gli importi di aiuto in risposta ad alcune questioni sollevate dalla Corte, tra cui la possibilità di risparmiare sui costi riducendo l'impiego dei fertilizzanti, nel calcolo degli importi di aiuto; si attende ancora una risposta.

Alla fine del 2010 i servizi della Commissione hanno ripetutamente sollecitato le autorità del Piemonte a rivedere il calcolo degli importi di aiuto, e sono in attesa di ricevere i calcoli riveduti.

Secondo le autorità polacche, sono state utilizzate le cifre relative al 2001-2003 perché non erano disponibili dati più recenti, dato che la metodologia era stata modificata.

### 61.

La Commissione ha controllato il livello di riferimento fissato, la logica e la metodologia o il calcolo relativo alla riduzione del fertilizzante azotato alla luce delle informazioni fornite da un organismo indipendente [Institut national de la recherche agronomique (INRA), Avignone] che ha certificato la precisione del livello di riferimento (cfr. la risposta al riquadro 4 e il programma di sviluppo rurale per la Francia, versione 5, pagine 199-200).

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha preso nota delle conclusioni della Corte e chiederà agli Stati membri di adottare le misure necessarie per affrontare i problemi evidenziati.

### Riquadro 4

Cfr. la risposta al punto 61.

#### 62.

Ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1698/2005, i pagamenti sono versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto.

Se la base per il calcolo del premio cambia dopo che sono stati effettuati i calcoli originali, è consentito e giustificato adeguare il premio per minimizzare le situazioni di sovra e sottocompensazione. Di conseguenza gli Stati membri hanno la possibilità di adeguare i premi agroambientali.

Quanto al caso menzionato dalla Corte, nella relazione annuale sullo stato di avanzamento per lo sviluppo rurale del 2008 (pagine 33-34) si legge che la misura in questione ha riscosso un successo limitato tra gli agricoltori potenzialmente interessati dal momento che il mercato mondiale era particolarmente favorevole ai seminativi, il che ha reso l'aiuto meno attraente. Nel 2008 quindi la misura non è stata rinnovata per un nuovo impegno.

La relazione annuale sullo stato di avanzamento per lo sviluppo rurale del 2009 (pag. 39) tuttavia ricorda che la misura è stata riaperta nel 2009 e 29 nuovi richiedenti si sono impegnati.

La modifica del programma di sviluppo rurale (PSR) francese del maggio 2008 prevedeva la possibilità di rivedere i premi agroambientali alle seguenti condizioni: la revisione del calcolo riguarda tutti i principali elementi del calcolo del premio, si utilizzano i valori medi degli ultimi due anni, si deve fornire un resoconto dell'applicazione delle misure in questione, gli Stati membri devono rivedere gli elementi di calcolo ogni due anni e notificare le conclusioni alla Commissione. Una clausola di revisione sarà inclusa in tutti i nuovi contratti e nei contratti già in corso per i quali i beneficiari accettano di ottenere benefici dai premi riveduti.

#### 63.

Ai sensi dell'articolo 53 del regolamento (CE) n. 1974/2006 i calcoli devono essere differenziati in funzione delle condizioni regionali o locali e dell'effettiva utilizzazione del suolo; agli Stati membri tuttavia si chiede di presentare i fattori di calcolo per differenziare le cifre relative ai calcoli (per esempio, sulla base di regioni agricole omogenee).

La Commissione riconosce che, nel caso di differenze significative tra regioni in relazione alle loro caratteristiche (ambientali, geografiche, climatiche), sarebbe opportuna una differenziazione tra gli importi di aiuto; questo però comporterebbe certamente ulteriori oneri amministrativi. Gli Stati membri quindi devono optare per un compromesso tra i benefici e i costi relativi alla differenziazione tra gli importi di aiuto.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 64.

Per quanto riguarda il caso a cui fa riferimento la Corte, la Commissione intende chiedere all'autorità di gestione del programma di modificare la misura «produzione integrata di olivi» per riflettere le differenze tra zone irrigue e non . Di tale differenziazione si tiene già conto nelle nuove sottomisure agroambientali per l'Andalusia, come la «produzione integrata di barbabietole da zucchero».

Cfr. anche la risposta al punto 63.

### 65-66.

La Francia ha optato per un unico importo di aiuto basato sul prezzo di riferimento dell'unità foraggera per le zone montane ma anche sul più basso livello di produzione nelle diverse regioni (dati INRA, Avignone) ossia 6 t SS. Questa scelta si fonda sul fatto che la maggioranza delle superfici impegnate è ubicata in zone montane (Massiccio Centrale, Alpi, Pirenei, Giura) (valutazione intermedia, pagina 93). La Francia inoltre ha optato in tal senso per rendere la misura più leggibile.

Quanto al caso polacco, i servizi della Commissione hanno discusso del problema con le autorità competenti le quali hanno deciso che la differenziazione degli importi di aiuto non era introducibile a causa dei considerevoli costi supplementari che questo avrebbe comportato. Quindi, al momento di calcolare gli importi di aiuto per numerose sottomisure in cui l'impegno copre sia il seminativo che il pascolo permanente ma il pagamento si limita al seminativo, si è utilizzato un reddito lordo standard (RLS). Le autorità polacche inoltre hanno sottolineato la difficoltà di definire i confini delle aree ammissibili a beneficiare di importi di aiuto diversi. Cfr. anche la risposta al punto 79 sulle esperienze negative del periodo di programmazione 2004-2006.

### 67.

Non si possono fissare i livelli di aiuto in modo da raggiungere un certo obiettivo di partecipazione. Ai sensi dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005, per quanto riguarda i pagamenti per ettaro i pagamenti agroambientali devono basarsi sui costi sostenuti e sul mancato guadagno e non consentono incentivi. Tali importi vengono fissati applicando un approccio standard ai costi, che è conforme alla necessità di rispettare la proporzionalità degli sforzi amministrativi.

Complessivamente il sostegno agroambientale dovrebbe contribuire, insieme ad altre misure, a realizzare gli obiettivi ambientali generali fissati a livello di programma. Le sottomisure di base fanno parte dell'intervento agroambientale. L'efficacia dell'intervento agroambientale viene valutata a livello di misura e di asse.

### 68.

Il 2008 è stato il primo anno di attuazione in Polonia dell'intervento agroambientale nel quadro del periodo di programmazione 2007-2013, caratterizzato unicamente dalle tre varianti più semplici. L'anno in questione non riflette l'effettiva copertura territoriale della misura agroambientale.

Gli importi di aiuto sono inferiori alla soglia calcolata dei costi supplementari / del mancato guadagno poiché le autorità polacche vogliono coprire il maggior numero di beneficiari interessati, potenziando al massimo l'impatto ambientale.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 69.

Per quanto riguarda il caso svedese menzionato dalla Corte, l'importo di aiuto per la sottomisura «Fasce ripariali» è stato effettivamente aumentato da 1 000 SEK/ha a 3 000 SEK/ha nella sesta modifica del programma di sviluppo rurale (PSR) svedese. Nel periodo 2000-2006 l'importo di aiuto è stato fissato a 2 700 SEK/ha, con il rischio che la riduzione dell'importo disincentivasse gli agricoltori a portare avanti la sottomisura. I nuovi calcoli effettuati hanno dimostrato inoltre una considerevole sottocompensazione in seguito all'introduzione dell'importo inferiore all'inizio del periodo 2007-2013. Quindi, l'importo di aiuto è stato aumentato insieme agli indicatori di risultato che sono stati aumentati da 3 500 utilizzatori a 4 500 utilizzatori e da 7 000 ha a 9 000 ha. Gli importi di aiuto riveduti sono soggetti a una revisione biennale.

### 70.

Il sostegno agroambientale intende sostenere l'introduzione di pratiche agricole compatibili con l'ambiente e incoraggiarne la continuazione qualora vi sia il rischio che cadano in disuso. L'esclusione di certe aree dall'applicazione del sostegno agroambientale, motivata dal fatto che le pressioni ambientali presenti in tali aree sarebbero meno forti che in altre, potrebbe aumentare la pressione in quelle stesse aree.

### 72.

La Commissione conviene che l'intervento agroambientale debba affrontare i problemi ambientali e soddisfare le esigenze del settore, ma anche sfruttare il potenziale e le opportunità individuati dagli Stati membri nei rispettivi programmi. Nella misura in cui le pressioni hanno un carattere regionale, esse vanno affrontate con regimi adeguati, ma questo non implica che i regimi disponibili nel territorio non possano svolgere tale funzione.

Le misure sono spesso applicate all'intero territorio coperto dal programma di sviluppo rurale, senza compromettere gli obiettivi agroambientali. Inoltre, molti Stati membri definiscono i criteri di ammissibilità e gli impegni dei regimi agroambientali in modo da ridurre la portata dei potenziali richiedenti e/o fissano criteri di priorità per il sostegno agroambientale in modo da definire aree prioritarie la cui selezione mira essenzialmente al raggiungimento dei rispettivi obiettivi.

### 73.

La Commissione riconosce la necessità di un uso più mirato del sostegno agroambientale, come previsto dal quadro della politica agricola comune post 2013. Il quadro vigente tuttavia prevede che gli Stati membri realizzino interventi agroambientali nei propri territori a seconda delle specifiche esigenze, che talvolta possono essere estese e non limitate a aree specifiche.

### 75.

L'Unione europea è caratterizzata da condizioni assai variegata, il che richiede soluzioni diverse a seconda della regione. In alcuni casi, è opportuno sostenere prassi di gestione specifiche ovunque si applichino.

### 77.

La Commissione concorda sull'importanza della focalizzazione ai fini della politica agroambientale. Il calcolo dei pagamenti agroambientali può riflettere le specificità regionali, ma è ovvio che sia gravoso e comporti alti costi amministrativi. Gli Stati membri devono trovare un equilibrio tra il costo della realizzazione di tale approccio e i benefici ambientali previsti.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 78.

Alcuni programmi di sviluppo rurale prendono in considerazione il livello auspicabile di focalizzazione sulla base di un'analisi costi-benefici, benché forse non quelli considerati in questo audit. La Romania per esempio concentra i pagamenti agroambientali a elevata valenza naturale su base geografica, e le aree ammissibili vengono definite utilizzando dati di macrolivello (copertura del suolo su scala comunale), poiché determinare l'ammissibilità su scala più ridotta sarebbe stato troppo costoso (anche se più preciso), in relazione ai pagamenti da erogare.

### 79.

Alcune sottomisure possono essere applicate all'intera area di sviluppo rurale, ma possono comunque essere mirate a regioni specifiche all'interno di quell'area.

Quanto al caso della Polonia, l'approccio zonale è stato abbandonato a causa dei costi amministrativi sostenuti nel periodo 2004-2006.

### 80.

Tutti gli agricoltori che hanno aderito a una specifica misura soddisfano già gli stessi criteri e requisiti di ammissibilità, che dovrebbero garantire benefici/servizi ambientali equivalenti. Non è perciò necessario applicare criteri di selezione per garantire massima efficienza e efficacia della spesa a titolo del sostegno agroambientale. Condizioni di ammissibilità ben definite e, se necessario, focalizzazione regionale possono servire lo stesso scopo, di solito a costi assai inferiori, riducendo gli oneri amministrativi, accelerando le procedure di approvazione ed evitando l'imposizione di oneri su beneficiari potenzialmente ammissibili ma le cui domande, alla fine, non sono state accolte. Soltanto se il numero delle domande supera il bilancio disponibile, gli Stati membri devono ricorrere a meccanismi supplementari.

### 81.

Benché, nell'introdurre misure agroambientali, molti Stati membri fissino criteri di priorità (per esempio privilegiando le aree di Natura 2000) che definiscono le aree prioritarie da selezionare per raggiungere gli obiettivi principali delle sottomisure, criteri di ammissibilità ben definiti possono perseguire lo stesso scopo dei criteri di selezione.

Cfr. anche la risposta al punto 80.

### 82.

Cfr. le risposte ai punti 80 e 81.

### 83.

Poiché gli Stati membri fissano obiettivi preliminari a livello di sottomisura, il superamento dell'obiettivo di una sottomisura non comporta il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati per le altre sottomisure.

Gli Stati membri non sono tuttavia tenuti a fissare obiettivi a livello di sottomisura. Essi riferiscono alla Commissione soltanto gli indicatori e gli obiettivi fissati a livello di misura, quindi gli obiettivi delle sottomisure sono soltanto indicativi e suscettibili di variazioni. La Commissione ritiene che questo tipo di flessibilità sia necessario per adeguare gli obiettivi delle sottomisure qualora mutino le circostanze rilevanti. Apportare modifiche ai programmi ha quindi lo scopo di adeguare il contenuto dei programmi alle mutevoli condizioni degli Stati membri.

### 85.

Il tasso di contributo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) viene fissato per ogni asse. Il fatto che il tasso per l'asse 2 sia superiore a quello di altri assi riflette l'importanza delle questioni ambientali. Inoltre, in forza delle disposizioni sulla spesa minima per ogni asse, in ogni programma di sviluppo rurale all'asse 2 va assegnato almeno il 25 % del contributo totale FEASR.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Collegando il tasso di cofinanziamento al potenziale ambientale di una sottomisura si introdurrebbe un elemento di giudizio soggettivo sulla valutazione del potenziale ambientale di ogni sottomisura. Per evitarlo, sarebbe necessario fissare criteri precisi; dato il gran numero di sottomisure e di pratiche agricole cui esse si riferiscono, l'onere amministrativo aumenterebbe notevolmente e con esso i requisiti per l'attuazione dei rispettivi programmi.

### 86-87.

La Commissione è decisamente a favore di approcci collettivi ai contratti e agli obiettivi agroambientali. Soprattutto per quanto riguarda alcuni obiettivi, come lo sviluppo di infrastrutture verdi o la costruzione di corridoi ecologici per migliorare la connettività, le azioni collettive intraprese da numerosi agricoltori nelle aree pertinenti possono apportare maggiori benefici ambientali rispetto alle azioni individuali dei singoli agricoltori.

L'approccio collettivo tuttavia è un approccio di attuazione del sostegno agroambientale relativamente nuovo, che richiede un determinato tipo di struttura, organizzazione e consulenza ed è spesso legato a costi di transazione più alti. Potrebbe rivelarsi inoltre difficile stipulare contratti collettivi in forza delle norme vigenti, dal momento che deve esserci una responsabilità condivisa al rispetto delle norme. La Commissione quindi intende affrontare tali questioni nel quadro della politica di sviluppo rurale post 2013, per favorire l'attuazione dell'approccio collettivo.

### 88.

Una logica d'intervento chiara e ben articolata, che giustifichi l'adozione di sottomisure, la relativa inclusione nel programma e l'adeguata attuazione, garantisce che il potenziale delle sottomisure produca gli effetti previsti. Gli Stati membri hanno a loro disposizione una gran quantità di dati e ricerche ambientali, e ne tengono conto al momento di elaborare i rispettivi programmi. La Commissione tuttavia riconosce che alcuni tipi di operazioni agroambientali meriterebbero ricerche più ampie. Sarebbe opportuno prendere in considerazione i relativi costi e benefici prima di intraprendere ulteriori indagini specificamente correlate all'attuazione di particolari sottomisure agroambientali.

Le periodiche valutazioni esterne dei programmi di sviluppo rurale comprendono la valutazione dell'impatto ambientale dei programmi, in particolare, ma non esclusivamente, in relazione agli indicatori di impatto ambientale compresi nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV). I valutatori scelgono metodi adatti alle misure e ai regimi attuati nell'ambito del programma, tenendo conto del rapporto costo-efficacia.

### 89.

Cfr. risposta al punto 88.

### 91.

Il sostegno agroambientale non si limita ad affrontare le pressioni ambientali ma intende inoltre preservare e rafforzare potenzialità e opportunità ambientali.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le conclusioni della Corte in merito all'assenza di un nesso tra sottomisure proposte e pressioni ambientali potrebbero far riferimento a situazioni in cui il sostegno agroambientale mira a preservare e rafforzare potenzialità e opportunità ambientali esistenti, come la qualità dell'acqua in un bacino idrografico che fornisce acqua potabile, oppure il rafforzamento dello status della biodiversità in aree in cui sono stati soddisfatti gli obiettivi di base.

Cfr. anche la risposta al punto 70.

### 92.

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 non impone agli Stati membri obblighi/norme per quanto riguarda il livello di bilancio del sostegno agroambientale; il bilancio deve essere adeguato alle esigenze e agli obiettivi da soddisfare. Nel pianificare le misure agroambientali e i bilanci loro assegnati, gli Stati membri si basano su esperienze e prestazioni passate e sui risultati che prevedono di ottenere dalle misure pianificate. Se gli Stati membri ritengono che le sottomisure con requisiti meno severi abbiano dimostrato il potenziale per produrre benefici ambientali, il loro contributo al conseguimento degli obiettivi ambientali ne giustifica la continuazione e la diffusa applicazione.

Inoltre, un periodo più prolungato e l'applicazione continuata delle sottomisure svolgono spesso un ruolo chiave per la realizzazione degli obiettivi ambientali previsti.

La Commissione non ritiene necessaria un'analisi specifica delle singole sottomisure e del relativo nesso con gli obiettivi per giustificarne l'applicazione nei programmi. Una tale analisi dovrebbe concentrarsi sul corpo di sottomisure previste dai programmi, che in linea di principio corrispondono complessivamente con gli obiettivi e contribuiscono alla loro realizzazione.

La Francia ha scelto di mirare a un numero elevato di agricoltori mediante sottomisure agroambientali con obiettivi trasversali adottando al contempo misure mirate per affrontare questioni locali<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda il Piemonte, benché il programma di sviluppo rurale non comporti ripartizioni (assegnazioni) finanziarie per sottomisure del sostegno agroambientale, si presume che meno del 40 % della superficie interessata dal sostegno sia soggetta a sottomisure agricole integrate (e circa il 50 % delle imprese agricole). Nel contesto dell'agricoltura intensiva, l'agricoltura integrata è una scelta ragionevole che può soddisfare al meglio le esigenze e produrre i maggiori benefici ambientali.

### 93.

Gli Stati membri presentano il piano finanziario ripartito per asse fornendo inoltre una ripartizione indicativa del bilancio sulla base delle misure di sviluppo rurale per il periodo complessivo. Il sostegno agroambientale rientra in questa struttura.

L'analisi del nesso tra esigenze ambientali e fondi necessari a farvi fronte viene effettuata nella fase di preparazione e approvazione dei programmi. Gli Stati membri tuttavia possono modificare il bilancio, anche a livello di misura, per tener conto di nuovi fattori e mutate circostanze. Tali modifiche devono essere notificate alla Commissione, che le valuta sulla base della compatibilità con il Piano strategico nazionale (PSN) e con la legislazione.

<sup>7</sup> La logica di queste scelte viene illustrata nel capitolo sull'agricoltura agroambientale (capitolo 5.3.2.1.4, pagine 189-196, PDRH, Programme de développement rural hexagonal, versione 5, tomo 2).

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 94.

Gli Stati membri non sono tenuti a presentare il bilancio agroambientale specificando le diverse priorità e obiettivi ambientali, ma devono giustificare il sostegno agroambientale in funzione delle esigenze e delle priorità ambientali. Quindi, se le misure soddisfano questo requisito, si ritiene che anche il bilancio per l'intervento agroambientale sia conforme a tali esigenze e pressioni.

Nel caso dell'Andalusia, le osservazioni della Corte si basano sui dati 2000-2008<sup>8</sup>.

Nel caso del Brandeburgo e di Berlino, le principali pressioni ambientali vengono descritte nel programma di sviluppo rurale (PSR) e corrispondono alle sottomisure attuate. Le sottomisure agroambientali con la spesa più alta (gestione dei pascoli estensivi e agricoltura biologica) perseguono numerosi obiettivi ambientali.

<sup>8</sup> L'allineamento della spesa alle pressioni ambientali individuate è previsto dai pertinenti regolamenti sullo sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013, nel quale è stato adottato il principio dell'approccio alla programmazione strategica, ma non per il periodo di programmazione 2000-2006 per il quale non è stato sottolineato il nesso tra pressioni ambientali e misure scelte. Inoltre, le MA non sono necessariamente l'unico strumento per affrontare le pressioni ambientali individuate (per esempio, la questione dell'efficienza idrica può essere affrontata mediante le misure 121 e 125).

Il programma di sviluppo rurale francese non si propone di affrontare tutte le pressioni ambientali date le limitate risorse finanziarie assegnate. Esso prevede alcune misure multiobiettive intese alla biodiversità e a sfide idriche e alcune misure specifiche rivolte ad aree limitate. Questo programma tuttavia non è l'unico strumento di intervento perché altre pressioni ambientali vengono affrontate anche da politiche nazionali<sup>9</sup> e/o grazie alla complementarità con il primo pilastro della politica agricola comune.

Cfr. anche le osservazioni della Corte al punto 38.

### Riquadro 6

Cfr. la risposta al punto 94.

Cfr. anche le osservazioni della Corte al punto 38.

<sup>9</sup> Per esempio il piano sul clima, il piano sul rendimento energetico ecc., come risulta dal capitolo 3.2.2.1., pagine 40-46 del tomo 1 del Programma, versione 5.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

#### 95.

La Commissione si compiace che la Corte riconosca i sensibili progressi realizzati dall'introduzione del sostegno agroambientale.

#### 96.

La Commissione verifica che le misure e gli obiettivi siano specifici, valutabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine, nella misura consentita dalla procedura di approvazione dei programmi.

Se da un lato le sottomisure agroambientali possono riguardare anche le potenzialità e opportunità ambientali e le pressioni ambientali possono essere affrontate anche mediante sottomisure agroambientali e/o altre misure di sviluppo rurale, dall'altro esiste un chiaro nesso tra le pressioni ambientali e le sottomisure agroambientali.

È possibile stabilire i reali benefici ambientali delle sottomisure soltanto dopo un certo lasso di tempo dalla loro attuazione. Le relazioni delle valutazioni intermedie (RVI) presentate alla fine del 2010 sono la prima occasione per valutare l'impatto dei programmi di sviluppo rurale (PSR), compresi i regimi agroambientali. L'attuazione e i risultati previsti per le misure dell'asse 2 vengono tuttavia monitorati e riferiti alla Commissione nelle relazioni annuali sullo stato di avanzamento.

Cfr. anche le risposte ai punti 47 e 91.

#### Raccomandazione 1 — Primo trattino

La Commissione intende sottolineare ulteriormente la necessità che gli Stati membri garantiscano la coerenza fra gli obiettivi delle sottomisure e gli obiettivi agroambientali generali.

#### Raccomandazione 1 — Secondo trattino

La Commissione riconosce la necessità di definire chiaramente il nesso tra pressioni ambientali e sostegno agroambientale; tuttavia, si ritiene che il mantenimento di potenzialità e opportunità ambientali sia anche una valida giustificazione per i pagamenti agroambientali.

La natura del nesso tra la sottomisura e le pressioni ambientali cui essa intende far fronte è desumibile di norma dal contenuto della sottomisura stessa, quindi non è necessario definirlo nei dettagli.

Altre politiche alternative integrano le misure agroambientali. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, gli Stati membri sono liberi di decidere se ricorrere al sostegno agroambientale e/o altre politiche alternative per ottenere i risultati ambientali previsti.

#### 97.

La Commissione riconosce che il successo dell'intervento agroambientale dipende dalla partecipazione attiva degli agricoltori.

Le buone pratiche sono un punto cruciale di tutte le azioni realizzate nell'ambito della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) e la loro divulgazione avviene mediante varie pubblicazioni e seminari. Gli Stati membri possono anche diffondere le buone pratiche mediante attività di formazione e servizi di consulenza agricola.

Il calcolo degli importi di aiuto è di competenza degli Stati membri, ed è certificato da un organismo indipendente. Nel caso di dubbi sugli importi di aiuto proposti, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornire informazioni dettagliate sui calcoli soggiacenti e di rivederli se necessario. Il calcolo degli importi di aiuto può variare «a seconda dei casi».

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### **Raccomandazione 2**

La Commissione concorda con questa raccomandazione, poiché riflette il vigente quadro giuridico.

La Commissione verifica se i programmi contengono tutti gli elementi del calcolo previsti dal quadro giuridico ed effettua un controllo di plausibilità. In caso di dubbio sugli importi di aiuto proposti, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornire informazioni dettagliate sui calcoli e di rivederli se necessario.

Il calcolo degli importi di aiuto può variare «a seconda dei casi» e segue spesso un approccio standard ai costi.

### **98.**

La Commissione concorda sulla necessità di un uso più mirato delle misure agroambientali, come previsto nel quadro della PAC dopo il 2013. Gli Stati membri devono tuttavia trovare un equilibrio tra i costi derivanti da questo approccio e i benefici ambientali previsti. La focalizzazione non è peraltro l'unico approccio valido al sostegno agroambientale. Alcuni programmi di sviluppo rurale (PSR) hanno effettivamente preso in considerazione il livello auspicabile di focalizzazione sulla base di un'analisi costi-benefici.

L'applicazione di criteri di selezione non è necessaria per garantire una spesa quanto più efficace ed efficiente nell'ambito del sostegno agroambientale; le condizioni di ammissibilità e la concentrazione regionale possono perseguire lo stesso scopo.

L'introduzione di tassi di cofinanziamento differenziati a livello di sottomisura non è prevista dal vigente quadro normativo, giacché produrrebbe considerevoli oneri amministrativi supplementari aumentando notevolmente i requisiti connessi all'attuazione dei singoli programmi.

Gli Stati membri sono competenti a determinare i livelli di partecipazione (numero di beneficiari e aree da coprire) in risposta alle esigenze e agli obiettivi ambientali.

La Commissione concorda che sarebbe opportuno svolgere ricerche più ampie su alcuni tipi di operazioni agroambientali. Prima di intraprendere ulteriori indagini concernenti soprattutto l'attuazione di specifiche sottomisure agroambientali occorre però soppesare i relativi costi e benefici.

### **Raccomandazione 3 — Primo trattino**

La Commissione riconosce la necessità di un intervento agroambientale più mirato per garantire maggiori benefici ambientali e accrescere l'efficacia delle misure; un tale approccio dovrebbe tener presente non soltanto le specifiche esigenze ambientali ma anche le potenzialità e le opportunità ambientali esistenti.

### **Raccomandazione 3 — Secondo trattino — Primo sottotratto**

Quando propongono sottomisure agroambientali, gli Stati membri ne danno giustificazione illustrando il nesso tra le sottomisure proposte e le esigenze individuate (pressioni o potenziali). È possibile che sia necessario introdurre nuovi metodi di coltivazione o preservare le pratiche esistenti. Entrambi i casi devono essere ben motivati.

### **Raccomandazione 3 — Secondo trattino — Secondo sottotratto**

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte.

### **Raccomandazione 3 — Secondo trattino — Terzo sottotratto**

Gli Stati membri determinano i livelli di partecipazione (numero di beneficiari e area da coprire) in funzione delle proprie esigenze e obiettivi ambientali.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### **Raccomandazione 3 — Secondo trattino — Quarto sottotrattino**

La Commissione concorda con la raccomandazione della Corte.

### **Raccomandazione 3 — Terzo trattino**

Collegando il tasso di cofinanziamento al potenziale ambientale di una sottomisura si introdurrebbe un elemento di giudizio soggettivo sulla valutazione del potenziale ambientale di ogni sottomisura. Per evitarlo, sarebbe necessario fissare criteri precisi; dato il gran numero di sottomisure e pratiche agricole cui esse si riferiscono, l'onere amministrativo aumenterebbe notevolmente e con esso i requisiti per l'attuazione dei rispettivi programmi.

#### **99.**

Le specifiche esigenze ambientali possono essere soddisfatte con entrambi i tipi di regime, sia quello di base che quello di livello più alto. La Commissione vuole che il sostegno agroambientale del secondo pilastro continui e comprenda sia i regimi di base che quelli di livello più alto poiché questa combinazione permette di far fronte a un gran numero di questioni ed esigenze, e di coprire un campo molto vasto. I regimi di base, se ben articolati e adeguatamente applicati, possono generare considerevoli benefici ambientali a costi relativamente bassi.

### **Raccomandazione 4**

La Commissione ritiene che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, le operazioni agroambientali debbano essere definite a livello di Stato membro e non dell'Unione.

Tutti e tre i tipi di sottomisure che la Corte ha menzionato sono necessari per raggiungere gli obiettivi ambientali; tutti sono improntati al principio che gli importi degli aiuti si calcolano sulla base del mancato guadagno e dei costi sostenuti, evitando così di attribuire un valore ad azioni specifiche in maniera arbitraria.

Sottomisure semplici consentono una più ampia partecipazione degli agricoltori e una più estesa copertura territoriale, mentre le sottomisure più impegnative vantano un potenziale maggiore quando bisogna affrontare problemi specifici e si prevedono particolari effetti ambientali. Non è sempre facile dividere questi due tipi di operazioni in due gruppi distinti poiché l'efficacia delle operazioni semplici può assumere un considerevole valore ambientale.

Per quanto riguarda l'agricoltura biologica, la Commissione terrà conto della raccomandazione della Corte. L'agricoltura biologica è una misura che richiede una gestione molto rigorosa e viene applicata in tutto il territorio dell'Unione europea senza essere particolarmente mirata. Essa diventerebbe quindi una misura a parte se venisse introdotta la divisione proposta dalla Corte.

#### **100.**

La Commissione conviene che vi è un certo margine per migliorare l'efficacia della politica agroambientale. Il quadro giuridico vigente offre già una buona base che dovrà essere rafforzata a livello di programmazione.

L'efficacia del sostegno agroambientale e il risultato della politica potranno essere definitivamente valutati solo alla fine dell'attuale periodo di programmazione. L'impatto ambientale è il risultato di una combinazione di fattori diversi e non è sempre possibile individuare il preciso contributo di singole azioni specifiche. L'approccio strategico in cui si associano le varie misure in un contesto logico, per ottenere l'esito auspicato, riflette tale realtà.



Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 7/2011**

**Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2011 — 75 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-207-1

doi:10.2865/4502



## **Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea. Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

### **Pubblicazioni a pagamento**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):**

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

GLI INTERVENTI AGROAMBIENTALI COSTITUISCONO UNA POLITICA FONDAMENTALE DELL'UNIONE EUROPEA CHE INTENDE SODDISFARE LA CRESCENTE RICHIESTA DI SERVIZI AMBIENTALI DA PARTE DELLA SOCIETÀ. LA PRESENTE RELAZIONE VALUTA SE GLI INTERVENTI AGROAMBIENTALI SIANO STATI BEN CONCEPITI E GESTITI. LA CORTE HA CONSTATATO CHE NON VI SONO LE CONDIZIONI PER POTER VALUTARE SE GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA SIANO STATI RAGGIUNTI. I SISTEMI POSTI IN ESSERE PER FORNIRE ORIENTAMENTI AGLI AGRICOLTORI SONO STATI, IN GENERALE, ATTUATI IN MODO SODDISFACENTE. SONO STATI RISCOVRIATI INVECE PROBLEMI CONSIDEREVOLI PER QUANTO CONCERNE L'ENTITÀ DEGLI AIUTI. LA MAGGIOR PARTE DELLA SPESA È STATA EROGATA ATTRAVERSO MISURE DI BASE ORIZZONTALI, SENZA APPLICARE PROCEDURE DI SELEZIONE E SENZA DECISIONI CHIARE IN MERITO AL GRADO DI FOCALIZZAZIONE AUSPICABILE. BENCHÉ L'AUDIT ABBAIA INDIVIDUATO ALCUNE BUONE PRATICHE, LE DEBOLEZZE RISCOVRIATE DALLA CORTE HANNO IMPEDITO DI CONSEGUIRE, IN MANIERA OTTIMALE, GLI OBIETTIVI PRINCIPALI DELLA POLITICA AGROAMBIENTALE, OSSIA APPORTARE UN CONTRIBUITO IN AMBITI PRIORITARI A LIVELLO DELL'UE (QUALI LA BIODIVERSITÀ, LE RISORSE IDRICHE, IL CAMBIAMENTO CLIMATICO) E MIGLIORARE L'AMBIENTE E LO SPAZIO RURALE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-207-1



9 789292 372071

