

Relazione speciale

L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale

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



4
1977 - 2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi di gestione relativi a specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione di audit I – presieduta da Phil Wynn Owen, Membro della Corte – la quale è specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Samo Jereb, Membro della Corte, coadiuvato da Jerneja Vrabic, attaché; Robert Markus, primo manager; Michal Machowski, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene e Krzysztof Zalega.



Da sinistra a destra: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene, Jerneja Vrabic.

INDICE

	Paragrafi
Glossario e abbreviazioni	
Sintesi	I-VIII
Introduzione	1-9
Estensione e approccio dell'audit	10-12
Osservazioni	13-71
<p>L'inverdimento manca di una logica di intervento pienamente sviluppata con valori-obiettivo ambiziosi e chiaramente definiti e la sua dotazione finanziaria non è direttamente collegata al conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali della politica</p>	13-25
<p style="padding-left: 40px;">Il pagamento verde persegue due obiettivi distinti: migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico e sostenere il reddito degli agricoltori</p>	13-14
<p style="padding-left: 40px;">Il contributo specifico dell'inverdimento al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di suolo, clima e biodiversità non è chiaramente definito</p>	15-16
<p style="padding-left: 40px;">La proposta iniziale della Commissione era più ambiziosa in termini ambientali...</p>	17-18
<p style="padding-left: 40px;">... ma non dimostrava chiaramente che cosa si sarebbe ottenuto con le pratiche di inverdimento proposte</p>	19-21
<p style="padding-left: 40px;">La dotazione di bilancio per l'inverdimento non è però cambiata, in quanto basata su una decisione politica e non sul conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali della politica</p>	22-25
<p>È improbabile che l'inverdimento, quale attualmente applicato, apporti benefici significativi sul piano ambientale e climatico</p>	26-57
<p style="padding-left: 40px;">L'inverdimento ha condotto a cambiamenti di scarsa rilevanza nelle pratiche agricole...</p>	26-33
<p style="padding-left: 40px;">... segno che, nella sua concezione attuale, presenta un importante effetto inerziale</p>	34-39
<p style="padding-left: 40px;">La diversificazione delle colture è meno benefica per il suolo della rotazione</p>	40-42

L'effetto della protezione dei prati permanenti sulle emissioni nette provenienti dai terreni agricoli potrebbe essere potenziato attraverso azioni più mirate	43-46
La predominanza di aree di interesse ecologico produttive e gli insufficienti obblighi di gestione riducono i potenziali benefici dell'inverdimento per la biodiversità	47-50
Gli Stati membri usano la flessibilità prevista dalle norme sull'inverdimento per limitare gli oneri che il regime comporta per gli agricoltori e la propria amministrazione, anziché per massimizzare i benefici ambientali e climatici attesi	51-54
L'inverdimento ha avuto un impatto limitato sulle misure ambientali del secondo pilastro	55-57
L'inverdimento aggiunge complessità alla PAC	58-71
L'inverdimento si sovrappone ad altri strumenti ambientali della PAC, ma la Commissione e gli Stati membri mitigano il conseguente rischio di effetto inerziale e di doppi finanziamenti	58-64
La complessità delle norme di inverdimento comporta problemi di attuazione che la Commissione ha in parte risolto	65-69
Le pratiche previste dall'inverdimento somigliano alle BCAA, ma la loro violazione può dar luogo a sanzioni più elevate	70-71
Conclusioni e raccomandazioni	72-83
Allegato I - Evoluzione della quota di prato permanente	
Allegato II - Dati principali sull'attuazione nel 2016 dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale	
Allegato III - Dati principali sull'attuazione nel 2016 delle AIE	

Risposta della Commissione

GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

AIE: aree di interesse ecologico. Superfici presso aziende agricole riservate a specifiche pratiche agricole o a elementi del paesaggio benefici per l'ambiente. Nell'ambito dell'inverdimento, le aziende agricole devono in genere fare in modo che almeno il 5 % della propria superficie a seminativo sia costituita da AIE.

Azienda agricola: impresa che esercita attività agricole, comprendente tutti i terreni e gli animali che ne costituiscono l'attività, situata nel territorio di uno Stato membro e gestita da un unico agricoltore (che può essere una persona fisica o giuridica, o un raggruppamento di tali persone).

BCAA: buone condizioni agronomiche e ambientali. Termine collettivo che designa una serie di norme di base, applicabili nel quadro della condizionalità, che definiscono le buone condizioni agronomiche e ambientali del terreno.

CGO: criteri di gestione obbligatori. Termine collettivo che designa una serie di obblighi definiti nella pertinente normativa UE riguardante l'ambiente, i cambiamenti climatici, la sanità pubblica, la salute delle piante e degli animali e il benessere degli animali e applicabili nel quadro della condizionalità.

Condizionalità: sistema che subordina la maggior parte dei pagamenti PAC al rispetto di una serie di norme di base volte ad assicurare il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (**BCAA**) e di taluni obblighi, i cosiddetti criteri di gestione obbligatori (**CGO**). I CGO sono definiti nella rispettiva normativa UE concernente l'ambiente, i cambiamenti climatici, la sanità pubblica, la salute degli animali e delle piante e il benessere degli animali.

DG AGRI: direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea.

DG CLIMA: direzione generale Azione per il clima della Commissione europea.

DG ENV: direzione generale Ambiente della Commissione europea.

Effetto inerziale: situazione nella quale un'attività o un progetto sovvenzionato sarebbero stati intrapresi in tutto o in parte anche senza l'aiuto pubblico.

ESPG: acronimo inglese che designa i prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale (*Environmentally sensitive permanent grassland*). Parcelle di prati permanenti, principalmente situate all'interno delle zone Natura 2000, designate dagli Stati membri a causa della loro importanza per la biodiversità, in particolare per le specie e gli habitat pratensi protetti. Nell'ambito dell'inverdimento, queste parcelle sono protette dall'eventuale conversione ad altro uso o dall'aratura.

JRC: acronimo inglese del Centro comune di ricerca (*Joint Research Center*), una delle direzioni generali della Commissione europea.

Natura 2000: la rete ecologica coerente di zone di conservazione più grande al mondo, comprendente il 18 % del territorio in tutta l'UE e ampie zone marine.

PAC: politica agricola comune, ovvero l'insieme di norme giuridiche e pratiche adottate dall'Unione europea per istituire una politica comune unificata in materia di agricoltura. Le misure iniziali sono state introdotte nel 1962. Da allora, la politica è stata adattata e sviluppata e ha subito una serie di riforme.

Pagamenti diretti: aiuti concessi direttamente agli agricoltori per fornire loro una rete di sicurezza. Vengono concessi principalmente sotto forma di sostegno al reddito di base, non legato alla produzione e contribuiscono a stabilizzare il reddito degli agricoltori proveniente dalle vendite sui mercati, soggetti a volatilità. I pagamenti diretti sono erogati dal Fondo europeo agricolo di garanzia, definito comunemente il "primo pilastro" della PAC.

Primo pilastro della PAC: parte della politica agricola comune che comprende i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di mercato.

Secondo pilastro della PAC: parte della politica agricola comune che comprende le misure di sviluppo rurale.

Sviluppo rurale: politica dell'UE, comunemente nota come secondo pilastro della PAC, che si occupa dei bisogni economici, ambientali e sociali delle aree rurali dell'UE. I pagamenti in materia di sviluppo rurale sono eseguiti tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e cofinanziati dallo Stato membro.

UE: Unione europea.

SINTESI

- I. L'inverdimento (o "pagamento verde") è un nuovo tipo di pagamento diretto agli agricoltori introdotto dalla riforma della politica agricola comune (PAC) del 2013. Tale pagamento è stato concepito per dare attuazione al principio secondo cui gli agricoltori dovrebbero essere compensati per i beni che forniscono alla collettività. L'inverdimento era inteso migliorare la performance ambientale della PAC.
- II. Nella presente relazione sono esposte le constatazioni scaturite dall'audit della Corte sull'inverdimento. Il principale quesito di audit era se l'inverdimento fosse in grado di migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico, conformemente all'obiettivo stabilito nella normativa dell'UE.
- III. Per rispondere a questo quesito principale, sono stati esaminati:
 - la logica di intervento, l'esistenza di valori-obiettivo di inverdimento chiari e sufficientemente ambiziosi e le motivazioni alla base della dotazione finanziaria destinata a tale politica;
 - i benefici che si ritiene possano derivare dall'inverdimento sul piano ambientale e climatico;
 - la complessità che l'inverdimento aggiunge alla PAC.
- IV. Nel complesso, la Corte è giunta alla conclusione che è improbabile che l'inverdimento, quale attualmente applicato, possa migliorare in maniera significativa la performance della PAC in materia di ambiente e di clima.
- V. È emerso che la Commissione non ha sviluppato una logica di intervento completa per il pagamento verde, né ha stabilito valori-obiettivo ambientali chiari e sufficientemente ambiziosi che possano essere da questo conseguiti. Inoltre, la dotazione di bilancio assegnata all'inverdimento non è giustificata dal contenuto ambientale della politica in questione. Il pagamento verde rimane, sostanzialmente, un regime di sostegno al reddito.
- VI. La Corte ha anche riscontrato che è improbabile che l'inverdimento apporti benefici significativi per l'ambiente e per il clima, principalmente a causa dell'effetto inerziale che

inficia la politica perseguita. Essa stima, in particolare, che i cambiamenti apportati dall'inverdimento alle pratiche agricole interessino soltanto il 5 % circa di tutte le superfici agricole dell'UE.

VII. La Corte rileva infine che i probabili risultati della politica non giustificano la notevole complessità che l'inverdimento aggiunge alla PAC. Tale complessità deriva in parte da sovrapposizioni fra l'inverdimento e altri strumenti ambientali della PAC, fra cui le norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali del terreno (BCAA). Le BCAA e l'inverdimento si assomigliano, in quanto anche quest'ultimo costituisce, essenzialmente, un insieme di condizioni ambientali di base applicabili al sostegno al reddito.

VIII. Alla luce di queste constatazioni, la Corte formula le seguenti raccomandazioni:

- Per la prossima riforma della PAC, la Commissione dovrebbe definire una logica di intervento completa per il contributo della PAC agli obiettivi climatico-ambientali dell'UE, compresi valori-obiettivo specifici basati su una comprensione scientifica aggiornata dei fenomeni in causa.
- Per preparare la messa a punto di una proposta per la prossima riforma della PAC, la Commissione dovrebbe analizzare e tracciare un bilancio dell'attuazione della PAC attuale. Nel definire la propria proposta, dovrebbe attenersi ai seguenti principi:
 - al fine di percepire i pagamenti PAC, gli agricoltori dovrebbero rispettare una serie di norme ambientali di base che includano i settori coperti dalle attuali BCAA e gli obblighi di inverdimenti generalizzati (entrambi i quali dovrebbero andare oltre gli obblighi stabiliti dalla normativa ambientale). Le sanzioni applicate in caso di inosservanza delle due categorie di norme suddette dovrebbero costituire un deterrente sufficiente. Tutte queste norme di base dovrebbero poi essere pienamente integrate negli standard ambientali di base in vista di eventuali azioni programmate nel campo dell'agricoltura.
 - esigenze locali specifiche in materia di ambiente e clima possono essere affrontate in maniera appropriata attraverso un'azione programmata più incisiva in agricoltura, basata sul raggiungimento di valori-obiettivo di performance, nonché tramite finanziamenti che rispecchino la valutazione dei costi medi

sostenuti e la perdita di reddito connessa ad azioni e pratiche che vanno oltre gli standard ambientali di base.

- Qualora vengano loro offerte più opzioni per l'attuazione della PAC, gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a dimostrare, prima dell'attuazione, che le opzioni scelte sono efficaci ed efficienti in termini di conseguimento degli obiettivi strategici.

INTRODUZIONE

1. L'Unione europea versa sovvenzioni dirette agli agricoltori nell'ambito del primo pilastro¹ della politica agricola comune (PAC). Una delle principali finalità di questi pagamenti diretti è di sostenere il reddito degli agricoltori. Attualmente, però, la PAC viene sempre più criticata perché non farebbe abbastanza per limitare l'effetto negativo di talune pratiche agricole sull'ambiente e sul clima².
2. Il "pagamento verde" o "inverdimento"³ – un nuovo tipo di pagamento diretto introdotto dalla riforma della PAC del 2013 – è il tentativo più recente di rimediare a tale situazione. Si tratta dell'unico pagamento il cui principale obiettivo dichiarato sia di natura ecologica ("verde"), vale a dire migliorare le prestazioni ambientali della PAC⁴.
3. Nella relazione che accompagna la sua proposta legislativa⁵, la Commissione sostiene che "sarà necessario concedere loro [ossia agli agricoltori] un sostegno per incitarli ad adottare e a conservare sistemi e pratiche di coltivazione particolarmente indicati per conseguire obiettivi ambientali e climatici, che costituiscono un tipo di servizio pubblico di cui i prezzi di mercato non tengono affatto conto". L'enfasi posta sull'erogazione di fondi pubblici per fornire un servizio pubblico e compensare gli agricoltori per le esternalità positive (ossia per l'impatto positivo determinato che non sarebbe stato altrimenti compensato dal mercato) accresce inoltre la legittimità della spesa PAC nel suo complesso.

¹ La PAC poggia su due pilastri: il primo pilastro, che comprende i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di intervento sul mercato, è finanziato interamente dal bilancio dell'UE. Il secondo pilastro comprende le misure inerenti allo sviluppo rurale, cofinanziate dagli Stati membri.

² L'impatto negativo dell'agricoltura sull'ambiente comprende l'impoverimento del suolo e l'erosione, l'inquinamento dell'acqua, le emissioni di gas a effetto serra e la perdita di biodiversità.

³ La denominazione ufficiale completa di questo nuovo regime di aiuto è "pagamento a favore delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente".

⁴ Considerando 37 del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608).

⁵ COM(2011) 625 final del 12.10.2011.

4. L'inverdimento non è un regime facoltativo. Tutti gli agricoltori che aderiscono ai regimi di pagamenti diretti della PAC (come il regime di pagamento di base o il regime di pagamento unico per superficie) devono inoltrare domanda anche per la componente "inverdimento". Le aziende di minori dimensioni possono tuttavia fruire del sostegno nel quadro dell'inverdimento senza dover adempiere a tutti, o persino ad alcuno, degli obblighi previsti da quest'ultimo. Sono esentate dagli obblighi di inverdimento anche le aziende considerate "verdi per definizione": ad esempio, le aziende che praticano l'agricoltura biologica beneficiano del pagamento verde senza dover dimostrare la conformità alle tre pratiche di inverdimento.

5. Gli obblighi di inverdimento riguardano tre pratiche agricole, le quali devono essere tutte attività semplici, generalizzate, non contrattuali e annuali ed essere benefiche per l'ambiente e per il clima:

- a) la **diversificazione delle colture** prevede che gli agricoltori che possiedono più di 10 ettari di seminativo vi pratichino almeno due colture. Almeno un'altra (ossia una terza) coltura deve essere introdotta dalle aziende con oltre 30 ettari di seminativo. La percentuale di seminativo che gli agricoltori possono destinare alla coltura principale è limitata al 75 %. Nelle aziende in cui sono richieste almeno tre colture, le due colture principali non devono occupare, nel loro insieme, più del 95 % del seminativo. La principale finalità dichiarata della diversificazione delle colture è il miglioramento della qualità dei suoli⁶;
- b) il **mantenimento di prati permanenti** associa due meccanismi distinti. Gli Stati membri sono tenuti a:
 - monitorare (a livello nazionale e regionale) la percentuale di prati permanenti rispetto alla superficie agricola totale oggetto dei pagamenti diretti PAC. Se tale rapporto scende di oltre il 5 % al di sotto di un livello di riferimento, gli Stati membri devono chiedere agli agricoltori di ripristinare i prati permanenti precedentemente convertiti ad altri usi agricoli;

⁶ Considerando 41 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

- designare le superfici di prato permanente più sensibili sotto il profilo ambientale. La conversione e l'aratura di questi prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale è vietata.

Ai sensi della normativa, i prati permanenti sono mantenuti, nel quadro dell'inverdimento, principalmente ai fini del sequestro del carbonio⁷. La protezione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale ha lo scopo primario di proteggere le aree importanti per la biodiversità (in aggiunta all'obiettivo generale del sequestro del carbonio);

- c) gli agricoltori che possiedono più di 15 ettari di seminativo devono destinare l'equivalente del 5 % di tale superficie ad **aree di interesse ecologico** (AIE). La normativa UE prevede 19 tipologie distinte di AIE con le quali gli agricoltori possono adempiere a tale obbligo, fra cui i terreni lasciati a riposo, le colture intercalari, le colture azotofissatrici, e diversi tipi di elementi caratteristici del paesaggio. I singoli Stati membri possono tuttavia decidere di offrire ai propri agricoltori un numero di opzioni AIE più limitato. L'obiettivo principale delle AIE è di salvaguardare e migliorare la biodiversità⁸.

6. Oltre all'inverdimento, la PAC dispone di altri due importanti strumenti per perseguire obiettivi ambientali e climatici:

- a) la condizionalità è un meccanismo che subordina la maggior parte dei pagamenti PAC al rispetto di una serie di norme di base volte ad assicurare il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (BCAA) e di taluni obblighi, i cosiddetti criteri di gestione obbligatori (CGO). I CGO sono definiti nella rispettiva normativa UE concernente l'ambiente, i cambiamenti climatici, la sanità pubblica, la salute degli animali e delle piante e il benessere degli animali. Gli agricoltori che non rispettano tali norme e obblighi rischiano di incorrere in una sanzione che ne riduce tutti i pagamenti diretti, in genere in misura dell'1 %-5 %;

⁷ Considerando 42 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

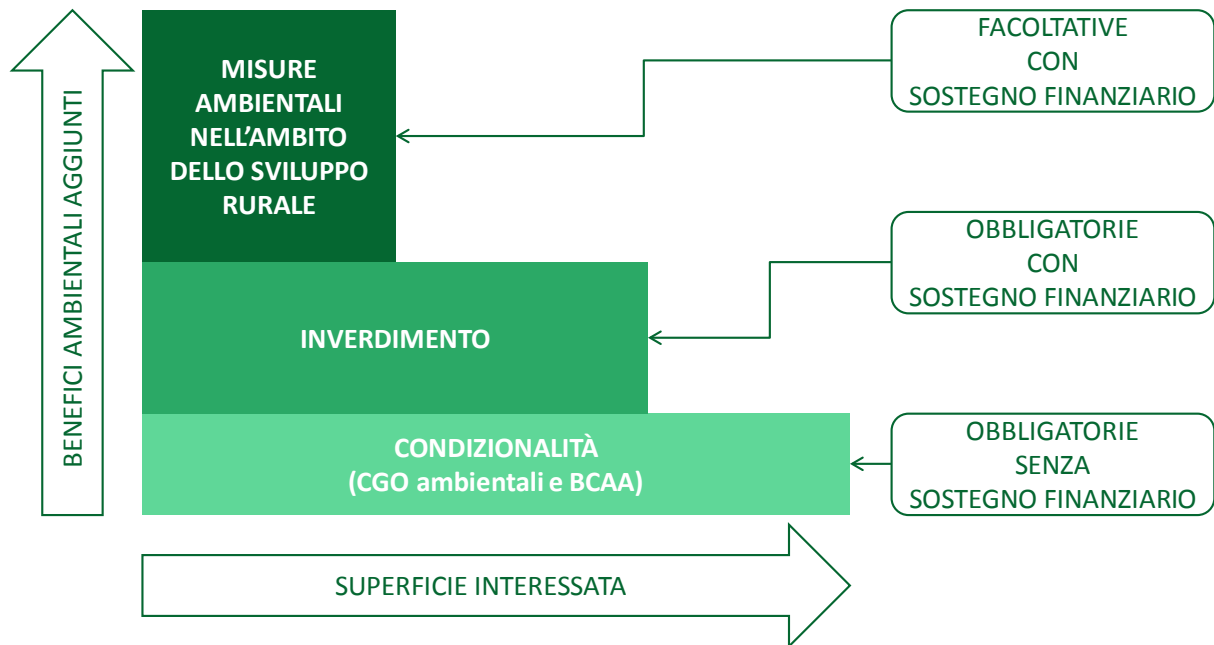
⁸ Considerando 44 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

b) le misure ambientali nell'ambito dello sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC) – come la misura agro-climatico-ambientale – sono assimilabili al pagamento verde in quanto compensano gli agricoltori per determinate pratiche benefiche per l'ambiente e per il clima. Diversamente dall'inverdimento, si tratta però di misure contrattuali, basate su impegni assunti volontariamente dagli agricoltori. I premi corrisposti agli agricoltori rispecchiano i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti⁹.

7. Per la Commissione, l'inverdimento costituisce il livello intermedio di una piramide di strumenti PAC "verdi" a tre livelli (cfr. ***figura 1***). Le norme e gli obblighi di base della condizionalità, riguardanti il gruppo di agricoltori più ampio e la superficie più estesa, formano il primo livello della piramide, gli impegni di carattere ambientale a titolo dello sviluppo rurale più ambiziosi (applicabili a un gruppo di volontari più ridotto e a una superficie più limitata) costituiscono il vertice. L'insieme di questi strumenti dovrebbe avere effetti combinati e complementari.

⁹ Articolo 22 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

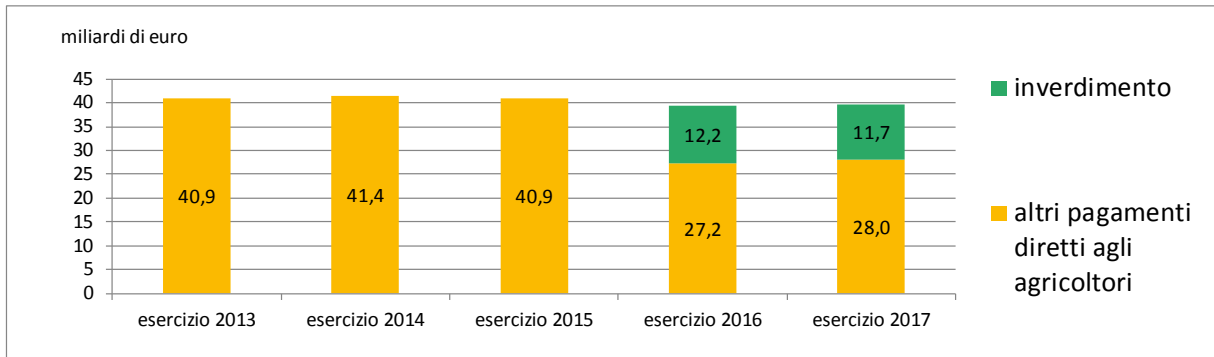
Figura 1 – Piramide degli strumenti ambientali della PAC



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento di lavoro della Commissione europea SWD(2016) 218 final.

8. La spesa dell'UE relativa al nuovo pagamento verde è considerevole: 12 miliardi di euro l'anno, pari al 30 % di tutti i pagamenti diretti della PAC e a quasi l'8 % dell'intero bilancio dell'UE. Per gli agricoltori (che hanno percepito i primi pagamenti verdi nel corso dell'esercizio 2016, a fronte delle domande presentate nel 2015) ciò si traduce in un importo medio di circa 80 euro per ettaro all'anno, variabile, in una certa misura, da uno Stato membro all'altro e, talvolta, all'interno dei singoli Stati. Con l'introduzione dell'inverdimento, il Parlamento europeo e il Consiglio (ovvero le autorità di bilancio) hanno spostato questi fondi dagli altri pagamenti diretti. Pertanto, come illustrato nella **figura 2**, la dotazione di bilancio complessiva per i pagamenti diretti della PAC è rimasta, fra il 2013 e il 2017, relativamente invariata.

Figura 2 – L'introduzione dell'inverdimento non cambia la dotazione complessiva per i pagamenti diretti della PAC



Fonte: dati della Commissione europea (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm).

9. L'inverdimento rientra nell'ambito della gestione concorrente, in cui la Commissione detiene la responsabilità complessiva per l'esecuzione del bilancio dell'UE, ma delega i compiti di attuazione agli Stati membri. Fra questi compiti delegati figurano la messa a punto e la gestione di sistemi per ricevere le domande inoltrate dagli agricoltori, espletare verifiche amministrative e in loco nonché calcolare ed erogare gli importi di aiuto corretti. Riguardo all'inverdimento, gli Stati membri devono inoltre stabilire determinati parametri fondamentali, ad esempio designare i prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale e selezionare le tipologie di AIE.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

10. L'audit della Corte ha riguardato l'impostazione della componente "inverdimento" e i primi due anni della sua attuazione (anni di domanda 2015 e 2016), nonché la coerenza fra questo regime e gli altri strumenti della PAC a carattere ambientale, vale a dire la condizionalità e le misure ambientali a titolo dello sviluppo rurale.

11. Il principale obiettivo dell'audit era di valutare se l'inverdimento fosse in grado di migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico, conformemente all'obiettivo stabilito nella pertinente normativa dell'UE. Per rispondere a questo principale quesito di audit, sono stati esaminati:

- a) la logica di intervento, l'esistenza di valori-obiettivo di inverdimento chiari e sufficientemente ambiziosi e le motivazioni alla base della dotazione finanziaria destinata a tale politica;
- b) i benefici che si ritiene possano derivare dall'inverdimento sul piano ambientale e climatico;
- c) la complessità che l'inverdimento aggiunge alla PAC.

12. Il lavoro di audit ha compreso:

- a) l'analisi delle informazioni provenienti da svariate fonti, normativa compresa, delle linee guida della Commissione e di documenti di lavoro, dello scambio di corrispondenza e informazioni fra la Commissione e gli Stati membri, dei dati sull'attuazione dell'inverdimento nonché un esame critico della letteratura;
- b) visite presso le direzioni generali competenti della Commissione (DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV e JRC) e gli interlocutori a livello dell'UE (COPA-COGECA e BirdLife);
- c) consultazioni/colloqui (mediante questionari e visite o videoconferenze) con le autorità di cinque Stati membri: Grecia, Spagna (Castiglia e León), Francia (Aquitania e Nord-Pas-de-Calais), Paesi Bassi e Polonia;

- d) un esame documentale incentrato sul rischio di doppi finanziamenti riguardante altri dieci Stati membri: Belgio (Vallonia), Repubblica ceca, Germania (Brandeburgo), Irlanda, Italia (Campania), Lituania, Austria, Slovenia, Finlandia e Regno Unito (Galles);
- e) analisi dei risultati degli audit della Corte tratti dalla dichiarazione di affidabilità 2016, per quanto concerne in particolare i cambiamenti delle pratiche agricole attribuibili all'inverdimento.

OSSERVAZIONI

L'inverdimento manca di una logica di intervento pienamente sviluppata con valori-obiettivo ambiziosi e chiaramente definiti e la sua dotazione finanziaria non è direttamente collegata al conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali della politica

Il pagamento verde persegue due obiettivi distinti: migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico e sostenere il reddito degli agricoltori

13. L'introduzione dell'inverdimento costituiva un tentativo di applicare il principio secondo il quale gli agricoltori dovrebbero essere compensati per i beni pubblici che producono in termini ambientali. Questo nuovo approccio si riflette nell'obiettivo dell'inverdimento quale definito nella normativa applicabile e menzionato al **paragrafo 2**: migliorare la performance della PAC in materia di ambiente e di clima.

14. L'inverdimento persegue anche un altro scopo: sostenere il reddito degli agricoltori. Sebbene questa funzione dell'inverdimento non sia esplicitamente menzionata nella normativa, implicitamente discende dalla classificazione dell'inverdimento come pagamento diretto.

Il contributo specifico dell'inverdimento al conseguimento degli obiettivi dell'UE in materia di suolo, clima e biodiversità non è chiaramente definito

15. Le principali tematiche ambientali e climatiche oggetto dell'inverdimento, vale a dire la qualità del suolo, il sequestro del carbonio e la biodiversità, sono coperte da strategie UE più ampie (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Documenti strategici dell'UE concernenti il suolo, il clima e la biodiversità

La **strategia tematica dell'UE per la protezione del suolo** è stata adottata nel 2006¹⁰. La strategia ha individuato nel degrado del suolo un grave problema cui l'Europa è confrontata e ha illustrato, a titolo esemplificativo, le varie forme in cui potrebbe manifestarsi: esposizione del terreno all'erosione idrica ed eolica e basso contenuto di materia organica nel suolo. L'obiettivo della

¹⁰ COM(2006) 231 definitivo del 22.9.2006.

strategia era di prevenire l'ulteriore degrado del suolo e di preservarne le funzioni, nonché di ripristinare i suoli degradati.

Fra i valori-obiettivo del **pacchetto UE 2020 in materia di clima e di energia**¹¹, vi è la riduzione del 20 %, rispetto ai valori del 1990, delle emissioni di gas a effetto serra (GES). Ciò implica l'impegno a ridurre del 10 %, rispetto ai livelli del 2005, le emissioni causate da settori non coperti dal sistema di scambio delle quote di emissione (fra cui l'agricoltura). Il **quadro 2030 per il clima e l'energia**¹² si prefigge di ridurre del 40 % le emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990. Entro il 2050¹³, l'UE intende ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'UE dell'80 %-95 % rispetto ai livelli del 1990.

L'attuale **strategia dell'UE sulla biodiversità**¹⁴, adottata nel 2011, sarà in vigore fino al 2020. Tale strategia intende principalmente “[p]orre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale”. In base a quanto rilevato nella revisione intermedia del 2015¹⁵, non vi sono stati ancora progressi significativi nel raggiungimento di tale obiettivo. Ciò deriva dal tentativo fallito di conseguire l'obiettivo previsto dal precedente Piano d'azione dell'UE sulla biodiversità, vale a dire arrestare, entro il 2010, la perdita di biodiversità¹⁶.

16. Non è chiaro come l'inverdimento debba contribuire ai più ampi obiettivi dell'UE definiti in questi documenti strategici:

¹¹ COM(2008) 30 definitivo del 23.1.2008 “Due volte 20 per il 2020. L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa”.

¹² COM(2014) 15 final del 22 gennaio 2014, “Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030” (quadro 2030 per il clima e l'energia).

¹³ COM(2011) 112 definitivo dell'8.3.2011 “Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050”. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno approvato questo approccio proposto dalla Commissione, rispettivamente nel febbraio e nel marzo 2013.

¹⁴ COM(2011) 244 definitivo del 3.5.2011.

¹⁵ COM(2015) 478 final e SWD(2015) 187 final, del 2.10.2015.

¹⁶ COM(2006) 216 definitivo del 22.5.2006.

- a) la Commissione non ha definito una logica di intervento completa per l'inverdimento, né ha stabilito valori-obiettivo specifici e misurabili per la politica¹⁷. In altri termini, non vi sono piani che specifichino quali miglioramenti l'UE intenda conseguire con l'inverdimento in termini di biodiversità, qualità del suolo ed emissioni nette di carbonio provenienti dai terreni agricoli. Stabilire valori-obiettivo specifici è di per sé difficile, data la molteplicità dei fattori in gioco, alcuni dei quali sono esterni (in quanto sfuggono al controllo dei responsabili delle politiche) e altri sono scarsamente compresi;
- b) per poter fissare tali valori-obiettivo, occorre disporre di un metodo per misurare i fenomeni in questione e conoscere la loro situazione attuale. La conoscenza della situazione di partenza – ossia della qualità del suolo agricolo, dello stock di carbonio nei prati permanenti e della biodiversità presso le aziende agricole al momento dell'introduzione dell'inverdimento - è però solo frammentaria. Il **riquadro 2** illustra queste problematiche.

Riquadro 2 – La biodiversità e il suolo: non è chiaro quale sia la situazione attuale né quali traguardi si intendano raggiungere

Biodiversità

Cresce la consapevolezza della minaccia che incombe sulla biodiversità nelle aziende agricole, ma i dati disponibili per monitorare la situazione sono scarsi. La maggior parte delle informazioni disponibili sulla fauna presente sui terreni agricoli riguarda gli uccelli, che – collocandosi in prossimità del vertice della catena alimentare, risentono rapidamente dei cambiamenti degli ecosistemi e possono così fungere da barometro dello stato di salute dell'ambiente¹⁸. L'Indice degli uccelli presenti sui terreni agricoli (FBI), basato su dati forniti dal pubblico, traccia l'evoluzione demografica di alcune specie di uccelli che si riproducono e nidificano in habitat agricoli. Dal 1990 al 2014, l'FBI è sceso del 31,5 % (da 100 a 68,5)¹⁹. L'indice figura fra gli indicatori di impatto adottati per la PAC. La Commissione, tuttavia, non ha fissato un valore-obiettivo per tale indice (o un qualsiasi altro valore-

¹⁷ Contrariamente alla spesa per lo sviluppo rurale, per la quale tali valori-obiettivo esistono.

¹⁸ *OECD Compendium of Agri-environmental Indicators*, OECD Publishing, 2013.

¹⁹ Dati Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>.

obiettivo concernente lo status della biodiversità in relazione alla fauna presente sui terreni agricoli) da raggiungere attraverso la politica pertinente.

Nel 2014 è stato varato un progetto pilota (LISA²⁰) per determinare la situazione di partenza in termini di biodiversità per la flora presente sui terreni agricoli, basato sui dati raccolti sul campo in 39 regioni sparse in tutta l'UE, comprendenti ciascuna 25 posti di campionamento. I risultati dello studio hanno mostrato che la maggior parte dei seminativi aveva un basso valore naturalistico. Lo studio avrebbe dovuto essere ripetuto nel 2016 (il che avrebbe potuto fornire una prima indicazione dell'impatto dell'inverdimento), ma è stato ritardato. La Commissione non ha stabilito valori-obiettivo per l'inverdimento (o per la PAC nel suo insieme) riguardo allo status della biodiversità della flora nei terreni agricoli.

Suolo

Le conoscenze nel campo del tenore di carbonio organico del suolo e di altri aspetti della qualità del suolo sono frammentarie, basate in parte su dati campione (ad esempio LUCAS²¹) e in parte sulla modellizzazione (ad esempio CAPRESE²²). Nella sua relazione del 2012 sullo stato del suolo in Europa²³, il Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione osservava che la mappatura del suolo negli Stati membri non è sufficiente per le necessità attuali e che le differenze fra varie serie di dati nazionali ostacolano l'analisi transfrontaliera. La Commissione non ha stabilito valori-obiettivo per l'inverdimento (o per la PAC nel suo insieme) riguardo alla qualità del suolo.

La proposta iniziale della Commissione era più ambiziosa in termini ambientali...

17. Nella forma inizialmente proposta dalla Commissione, l'inverdimento era una misura incentrata sull'ambiente più ambiziosa, con requisiti più stringenti e meno esenzioni rispetto alle pratiche di inverdimento attuali. La **figura 3** fornisce una panoramica dei cambiamenti

²⁰ "Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA), Report on the investigation in 2014", luglio 2015. Progetto gestito da Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich e Julian Lüdemann dell'Istituto per l'agroecologia e la biodiversità (IFAB) di Mannheim.

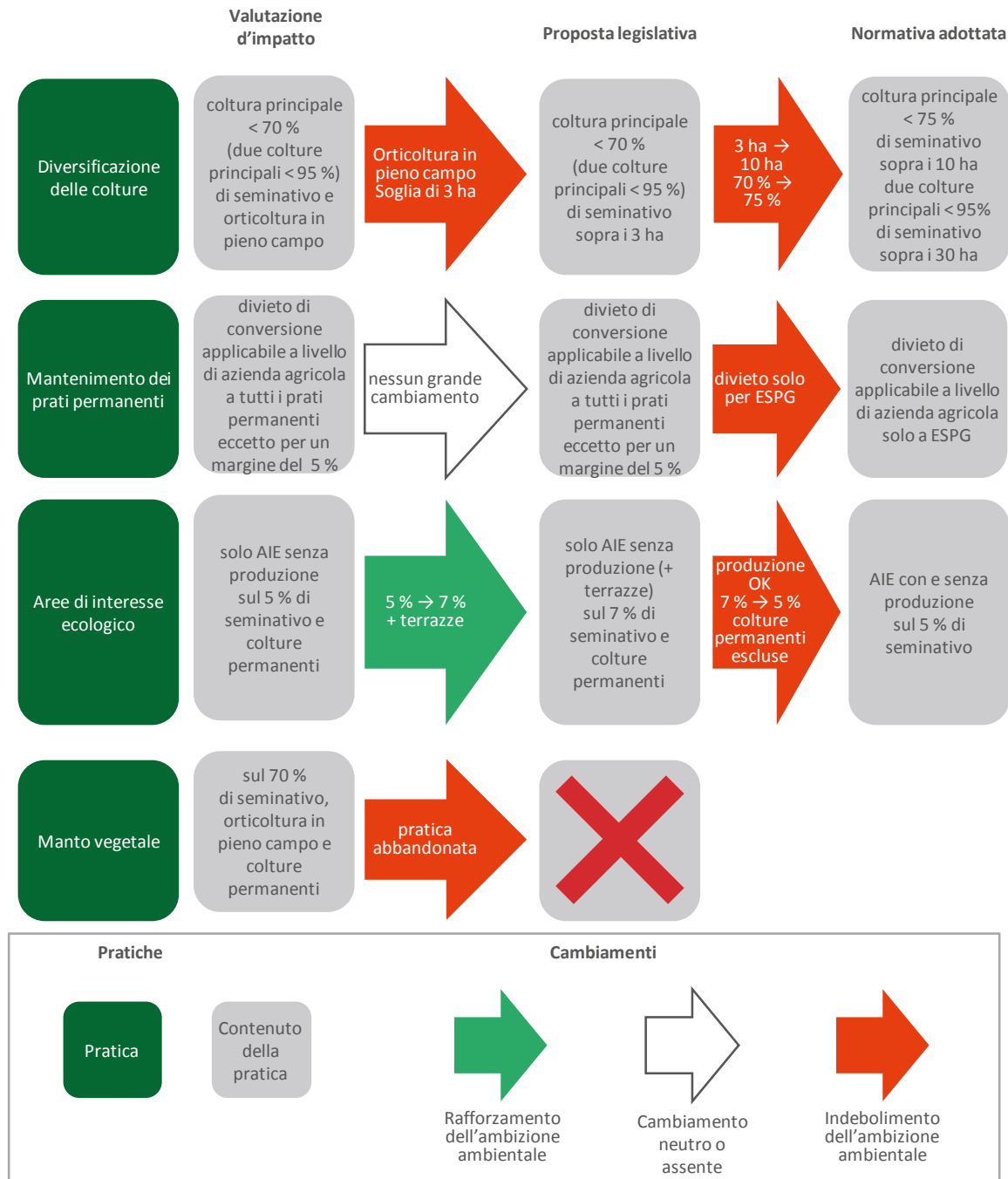
²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones et al (JRC); CAPRESE-SOIL: "Carbon PREServation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production", Relazione finale, 2013.

²³ "The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report" – SOER 2010; 2012.

significativi occorsi fra il concetto discusso inizialmente nella valutazione d’impatto del 2011²⁴ (un esame approfondito delle opzioni strategiche alternative per la riforma della PAC 2014-2020), la proposta legislativa della Commissione e la normativa infine adottata.

Figura 3 – Durante il processo legislativo, l’ambizione ambientale dell’inverdimento è stata ridimensionata



²⁴ SEC(2011) 1153 final/2 del 20.10.2011.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della normativa, della valutazione d’impatto 2011 e della proposta legislativa della Commissione europea.

18. L’esito finale del processo legislativo contrasta con l’approccio iniziale della Commissione, illustrato dalla seguente affermazione tratta dalla valutazione d’impatto 2011: “Affinché l’inverdimento sia efficace, è fondamentale non optare per un approccio tipo “menu”, vale a dire offrendo agli Stati membri e/o agli agricoltori la possibilità di scegliere fra un elenco di misure. Un simile approccio finirebbe con l’indebolire l’effetto di inverdimento, specie se il pagamento non corrisponde agli sforzi richiesti agli agricoltori, inducendoli a scegliere le misure che già attuano o quelle che comportano un costo inferiore, riducendo così i benefici ambientali apportati. Inoltre, più la scelta nell’ambito dell’inverdimento del primo pilastro è ampia, più diventa complicato assicurare la coerenza con la condizionalità, in particolare con le BCAA (con il rischio di un’eccessiva varietà di standard minimi nei diversi Stati membri) e successivamente con il secondo pilastro (rischio di doppi pagamenti). È preferibile pertanto un approccio all’inverdimento che preveda solo poche misure ma con benefici ambientali significativi.” (traduzione della Corte) Di fatto, i rischi evocati dalla Commissione nel 2011 si sono ampiamente materializzati (cfr. **paragrafi 24, 36-37, 47-49 e 59-68**).

**... ma non dimostrava chiaramente che cosa si sarebbe ottenuto con le pratiche di
inverdimento proposte**

19. Come indicato al **paragrafo 16**, la Commissione non ha definito valori-obiettivi specifici per le pratiche di inverdimento proposte. In aggiunta, la valutazione d’impatto del 2011 dimostrava solo parzialmente l’efficacia delle pratiche di inverdimento proposte, focalizzandosi principalmente su alcuni aspetti dell’attenuazione dei cambiamenti climatici:

- a) per quanto riguarda il mantenimento dei prati permanenti, la Commissione sottolineava che, una volta convertito il seminativo in prato permanente, il sequestro di carbonio nel suolo avviene ben più lentamente della perdita di carbonio derivante dalla conversione di prati permanenti in seminativi. Su questa base, la Commissione si è detta favorevole alla protezione dello stock di carbonio mediante il mantenimento obbligatorio dei prati permanenti già esistenti a livello di azienda agricola, anziché propugnare un sistema

basato sul monitoraggio, a livello regionale e nazionale, del rapporto fra prati permanenti e superficie agricola totale;

- b) quanto al ritiro dalla produzione ecologico e/o alla misura relativa alle AIE, oltre a discuterne l'impatto atteso in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici, che presenta aspetti sia positivi che negativi, la valutazione d'impatto non ha dimostrato chiaramente l'efficacia ambientale della misura, specie per la biodiversità;
- c) infine, la valutazione conteneva prove scientifiche degli effetti positivi della rotazione delle colture, quali, in particolare, l'aumento della materia organica nel suolo, compreso il carbonio. Tuttavia, alla luce di considerazioni pratiche, la Commissione ha proposto di sostituire alla rotazione la diversificazione delle colture (cfr. **paragrafo 41**).

20. In breve, ai due co-legislatori dell'UE (il Parlamento europeo e il Consiglio) è stata presentata una proposta per un'importante riforma dei pagamenti diretti della PAC, accompagnata però da scarse informazioni in merito a ciò che le nuove misure avrebbero potuto conseguire. La Corte condivide l'opinione, espressa in un documento che analizza il processo legislativo dell'inverdimento²⁵, secondo la quale, data l'assenza di una chiara descrizione, all'inizio del processo, da parte della Commissione, dei benefici ambientali che l'inverdimento avrebbe dovuto apportare, è stato difficile per la Commissione e altri soggetti interessati stabilire con chiarezza fino a che punto successive diluizioni del testo potessero incidere sul conseguimento di risultati.

21. Le successive modifiche, volute perlopiù dai due co-legislatori, non erano corroborate da alcuna giustificazione scientifica che ne dimostrasse l'efficacia ambientale – essendo principalmente incentrate sulla riduzione dello sforzo richiesto agli agricoltori.

²⁵ Kaley Hart, *"The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm.*

La dotazione di bilancio per l'inverdimento non è però cambiata, in quanto basata su una decisione politica e non sul conseguimento degli obiettivi climatico-ambientali della politica

22. L'assegnazione del 30 % della dotazione totale dei pagamenti diretti PAC all'inverdimento costituiva un elemento fondamentale, non solo della riforma PAC più recente, ma anche del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. È stato in quest'ultimo, più ampio contesto che la suddetta assegnazione di risorse è stata proposta, per la prima volta, dalla Commissione nel 2011²⁶ e successivamente avallata dal Consiglio europeo nel 2013²⁷.

23. La dotazione di bilancio è rimasta invariata (circa 12 miliardi di euro l'anno) per tutto il processo legislativo, nonostante i cambiamenti significativi apportati al contenuto ambientale e climatico della politica, per quanto concerne gli obblighi previsti (divenuti nel tempo sempre meno impegnativi) e alla portata delle varie esenzioni (che invece è aumentata). Ciò dimostra che la decisione di riservare il 30 % dei pagamenti diretti della PAC all'inverdimento non rispecchia il grado di ambizione del nuovo strumento in materia di ambiente e clima. L'inverdimento rimane, sostanzialmente, una misura di sostegno al reddito.

24. La Corte ha rilevato, in particolare, che il tasso del pagamento verde (pari, in media, a circa 80 euro per ettaro) non era basato sul costo dell'attuazione dell'inverdimento per gli agricoltori²⁸.

a) La valutazione di impatto 2011 ha stimato tale costo pari, in media, a circa 30 euro per ettaro, in ragione degli obblighi di inverdimento divenuti più impegnativi di quelli inizialmente previsti (cfr. **paragrafo 17**).

²⁶ COM(2011) 500 definitivo del 29 giugno 2011, "Un bilancio per la strategia Europa 2020".

²⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 7/8 febbraio 2013 sul quadro finanziario pluriennale (EUCO 37/13).

²⁸ In generale, i pagamenti diretti agli agricoltori, compresi l'inverdimento, non sono soggetti alla logica della compensazione dei costi sostenuti e della perdita di reddito, applicata ai pagamenti nell'ambito dello sviluppo rurale.

- b) Stando a uno studio del JRC²⁹ che traccia il modello dell'impatto economico degli attuali obblighi di inverdimento, il 71 % di tutti gli agricoltori non subisce alcun impatto da quest'ultimo né non sostiene costi legati alla sua attuazione. Fra il 29 % di agricoltori che lo applicano, più di due terzi sostengono costi di attuazione inferiori a 25 euro per ettaro. Per oltre il 40 %, tali costi non raggiungono i 10 euro per ettaro. Tuttavia, circa il 2 % degli agricoltori sostiene costi che superano i 100 euro per ettaro (spesso, in questi casi, si tratta di aziende agricole con superfici limitate, specializzate in attività a elevato impiego di capitale e manodopera, come l'orticoltura).
- c) L'impatto stimato dell'inverdimento sul reddito degli agricoltori (calcolato come la differenza fra le entrate – comprese le vendite dei prodotti e le sovvenzioni – e i costi di produzione variabili, fra cui il costo di fertilizzanti, pesticidi, sementi e mangime) è molto limitato. In uno studio recente³⁰, il JRC ha stimato che l'introduzione dell'inverdimento ha in realtà aumentato dell'1 % circa il reddito degli agricoltori (principalmente a causa del lieve incremento dei prezzi dovuto al limitato calo di produzione). In base ai risultati preliminari del progetto di relazione menzionato al **paragrafo 24, lettera b)**, l'impatto dell'inverdimento sul reddito degli agricoltori è stimato a - 1 %³¹.

25. La dotazione di bilancio per l'inverdimento non è basata su una stima del valore economico dei benefici ambientali e climatici attesi. I fatti sotto descritti consentono di avere un'idea del contesto:

- a) delineare una politica in base alla valutazione dei beni pubblici che ci si attende saranno forniti costituisce una buona pratica. Il tentativo più significativo di sviluppare delle

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., "Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)", European Review of Agricultural Economics, (prossima pubblicazione), 2017.

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., "Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results", EUR 28037 EN, Centro comune di ricerca, Commissione europea, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ La differenza fra i due studi per quanto concerne l'effetto dell'inverdimento sul reddito è dovuta ai diversi modelli applicati. Il primo studio usa un modello di mercato (CAPRI) che tiene conto del feedback relativo ai prezzi dell'inverdimento, mentre il secondo usa un modello di azienda agricola (IFM-CAP) che non tiene conto dell'effetto della politica sui prezzi.

metodologie per la valutazione degli ecosistemi e della biodiversità è stato compiuto nell'ambito del progetto TEEB³²;

- b) in precedenza l'UE ha attribuito un valore ad alcune problematiche ambientali: ad esempio, nella valutazione d'impatto³³ della Strategia tematica dell'UE per la protezione del suolo del 2006, il costo della diminuzione della materia organica nel suolo è stato stimato fra i 3,4 e i 5,6 miliardi di euro l'anno (dato che include i costi sostenuti dai diretti interessati e quelli sostenuti dalla collettività);
- c) basandosi sulla meta-analisi della letteratura scientifica, il JRC ha stimato fra i 134 e i 201 euro per ettaro il valore del paesaggio agrario dell'UE e fra 24,5 e 36,6 miliardi di euro l'anno il valore totale del paesaggio agrario dell'UE³⁴;
- d) tradurre i benefici ambientali in termini monetari è molto difficile. Il compito risulta in un certo qual modo più facile laddove i benefici ambientali sono direttamente collegabili a costi o entrate reali (ad esempio, il valore della riduzione dell'inquinamento idrico da nitrati può essere stimato in base al costo del trattamento dell'acqua inquinata). Laddove questo collegamento diretto non è possibile, la valutazione risulta più difficile, ad esempio nel caso della conservazione o dell'aumento della biodiversità;
- e) nel caso dell'inverdimento, tuttavia, era impossibile effettuare una valutazione economica dei benefici ambientali dal momento che, come indicato al **paragrafo 16**, gli stessi benefici ambientali attesi non erano stati espressi in termini di obiettivi quantificati.

³² TEEB – *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers* – progetto facente capo al programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, sostenuto dalla Commissione europea nonché da diversi governi europei.

³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P. e S. Gomez y Paloma, *"The Value of EU Agricultural Landscape"*, JRC Working Papers EUR 24868 EN, Centro comune di ricerca, Commissione europea, 2011, doi:10.2791/60382.

È improbabile che l'inverdimento, quale attualmente applicato, apporti benefici significativi sul piano ambientale e climatico

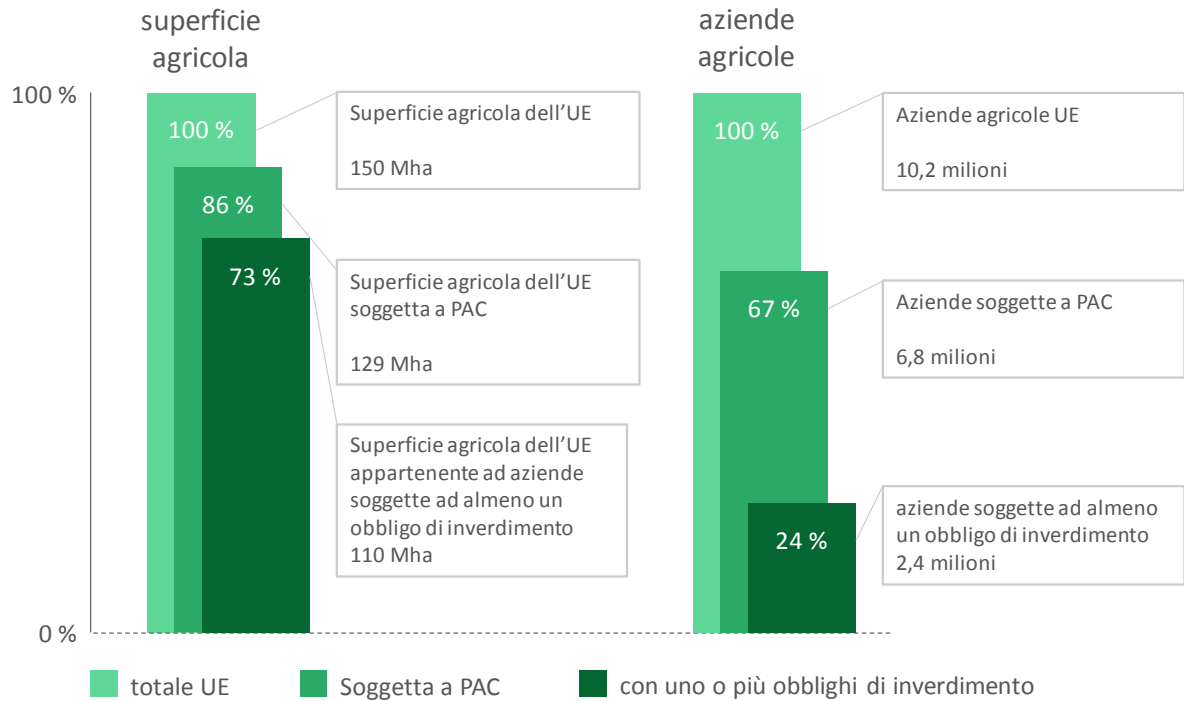
L'inverdimento ha condotto a cambiamenti di scarsa rilevanza nelle pratiche agricole...

26. Dopo il primo anno di attuazione dell'inverdimento, la Commissione ha presentato³⁵ i primi risultati della politica in termini di terreni agricoli e aziende coperti. La **figura 4** mostra che, nel 2015, il 24 % delle aziende agricole dell'UE era soggetto ad almeno un obbligo di inverdimento. Queste aziende rappresentano tuttavia ben il 73 % della superficie agricola dell'UE³⁶. Nel 2016 la percentuale di superficie agricola appartenente ad aziende soggette ad almeno un obbligo di inverdimento è salita al 77 %. La Commissione considera tale cifra un indicatore chiave di risultato per l'inverdimento.

³⁵ SWD(2016) 218 final, quale aggiornato dal SWD(2017) 121 final.

³⁶ Questa differenza fra la percentuale di aziende agricole e la percentuale di superficie agricola è dovuta al fatto che la maggior parte delle esenzioni riguarda le aziende di dimensioni minori che, per quanto numerose, rappresentano collettivamente una superficie limitata. In aggiunta, molte delle aziende più piccole non rientrano affatto nel sistema della PAC e non richiedono alcuna forma di aiuto diretto.

Figura 4 – Gli obblighi di inverdimento si applicano a una minoranza di aziende agricole dell’UE, le quali coprono però la maggior parte dei terreni agricoli dell’Unione



Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati della Commissione europea (esclusa la Francia, i cui dati non sono stati trasmessi).

27. Nel capitolo 7 della relazione annuale sull’esercizio 2016³⁷, la Corte ha presentato i risultati dell’analisi svolta riguardo agli effetti prodotti dall’inverdimento, dopo il primo anno di attuazione, sulla destinazione dei terreni (in termini di diversificazione delle colture e di AIE). L’analisi è stata basata sul raffronto delle pratiche agricole in uso nel 2014 e nel 2015 (ossia l’anno precedente l’introduzione dell’inverdimento e il primo anno di attuazione del regime)³⁸.

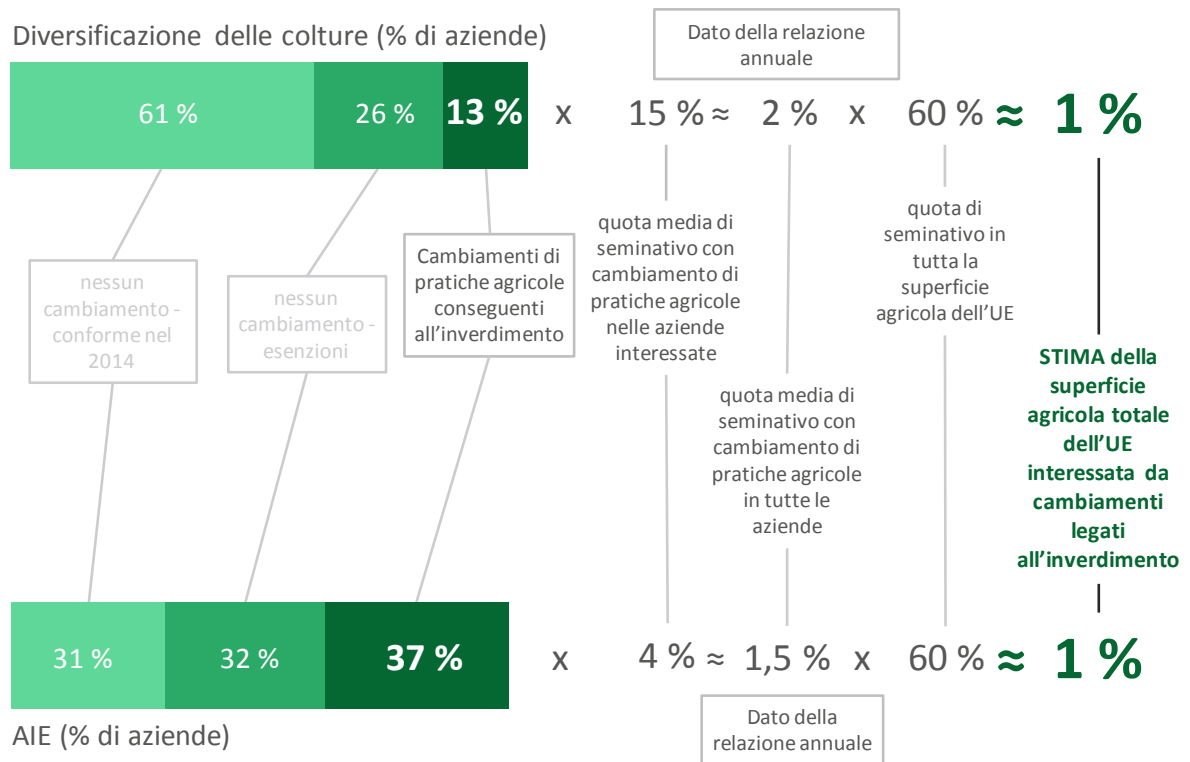
28. La **figura 5** presenta i risultati di questa analisi. Sia per la diversificazione delle colture che per le AIE, è emerso che, per la maggior parte delle aziende incluse nel campione (e per

³⁷ Relazione annuale della Corte dei conti sull’esecuzione del bilancio per l’esercizio finanziario 2016 (GU C 322 del 28.9.2017).

³⁸ Questi risultati sono basati su un campione di 145 aziende agricole visitate nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità della Corte. La valutazione poggia sulle informazioni tratte dalle domande di aiuto, dai registri aziendali e dai colloqui con gli agricoltori.

la maggior parte dei terreni agricoli³⁹), l'introduzione dell'inverdimento non ha richiesto alcun cambiamento delle pratiche agricole. Questo perché le aziende interessate assolvevano già nel 2014 gli obblighi di inverdimento nel 2014, o perché ne erano esentate.

Figura 5 – Gli obblighi di inverdimento relativi alla diversificazione delle colture e alle AIE hanno comportato cambiamenti nelle pratiche agricole nel 2 % della superficie agricola dell'UE (stima elaborata dalla Corte sulla base del campione)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei risultati di audit.

29. Come rilevato dalla Corte nella relazione annuale⁴⁰, il lavoro espletato dagli auditor ha evidenziato “alcuni cambiamenti positivi apportati nelle pratiche agricole grazie

³⁹ I risultati ottenuti dalla Corte, espressi in percentuali di aziende del campione, non sono un indicatore delle percentuali di aziende rispetto all'intera popolazione di beneficiari dell'inverdimento. Il campione è stato infatti estratto mediante campionamento per unità monetarie, un metodo volto ad produrre risultati che siano statisticamente rappresentativi in termini di percentuali di spesa e non di beneficiari. Questi risultati consentono però una ragionevole approssimazione della situazione in termini di percentuali di terreni, perché i pagamenti diretti sono in genere proporzionali alla superficie dell'azienda. Fra i fattori che possono distorcere questa approssimazione figurano le variazioni del tasso di aiuto per ettaro e la percentuale variabile di seminativi presso le aziende.

all'introduzione del regime, specie per quanto concerne le AIE". Per le aziende in cui l'introduzione dell'inverdimento ha effettivamente comportato un cambiamento positivo nelle pratiche agricole, la Corte ha stimato la percentuale di seminativo in cui sono stati apportati tali cambiamenti. La percentuale è risultata essere del 15 % circa⁴¹ per la diversificazione delle colture e di circa il 4 %⁴² per le AIE. Tenendo conto delle aziende a cui non è stato richiesto alcun cambiamento delle pratiche agricole e del fatto che i seminativi costituiscono circa il 60 %⁴³ di tutti i terreni agricoli dell'UE, ciò significa che, a seguito dell'introduzione dell'inverdimento, per l'1 % circa di questi ultimi si è reso necessario aumentare la diversificazione delle colture e per l'1 % circa designare nuove AIE.

30. Le stime della Corte si avvicinano molto a quelle del JRC. Basandosi su una modellizzazione agro-economica avanzata, i ricercatori della Commissione stimano⁴⁴ che, in totale, il 4,5 % dei terreni agricoli dell'UE richiedesse una nuova destinazione (ossia il cambiamento della pratica agricola) a fronte dei nuovi obblighi previsti dall'inverdimento,

⁴⁰ Paragrafo 7.56 della relazione annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 (GU C 322 del 28.9.2017).

⁴¹ Riguardo alla diversificazione delle colture, la percentuale massima di seminativo su cui può essere stato necessario modificare le pratiche agricole era limitata al 25 % (un agricoltore che coltivava un'unica coltura ha diversificato nel 2015 per rispettare il massimale di inverdimento del 75 % nella coltura principale). Il risultato rilevato dalla Corte è al di sotto del 25 % perché molte aziende che hanno dovuto diversificare maggiormente le colture in seguito all'introduzione dell'inverdimento praticavano già nel 2014 più di una coltura.

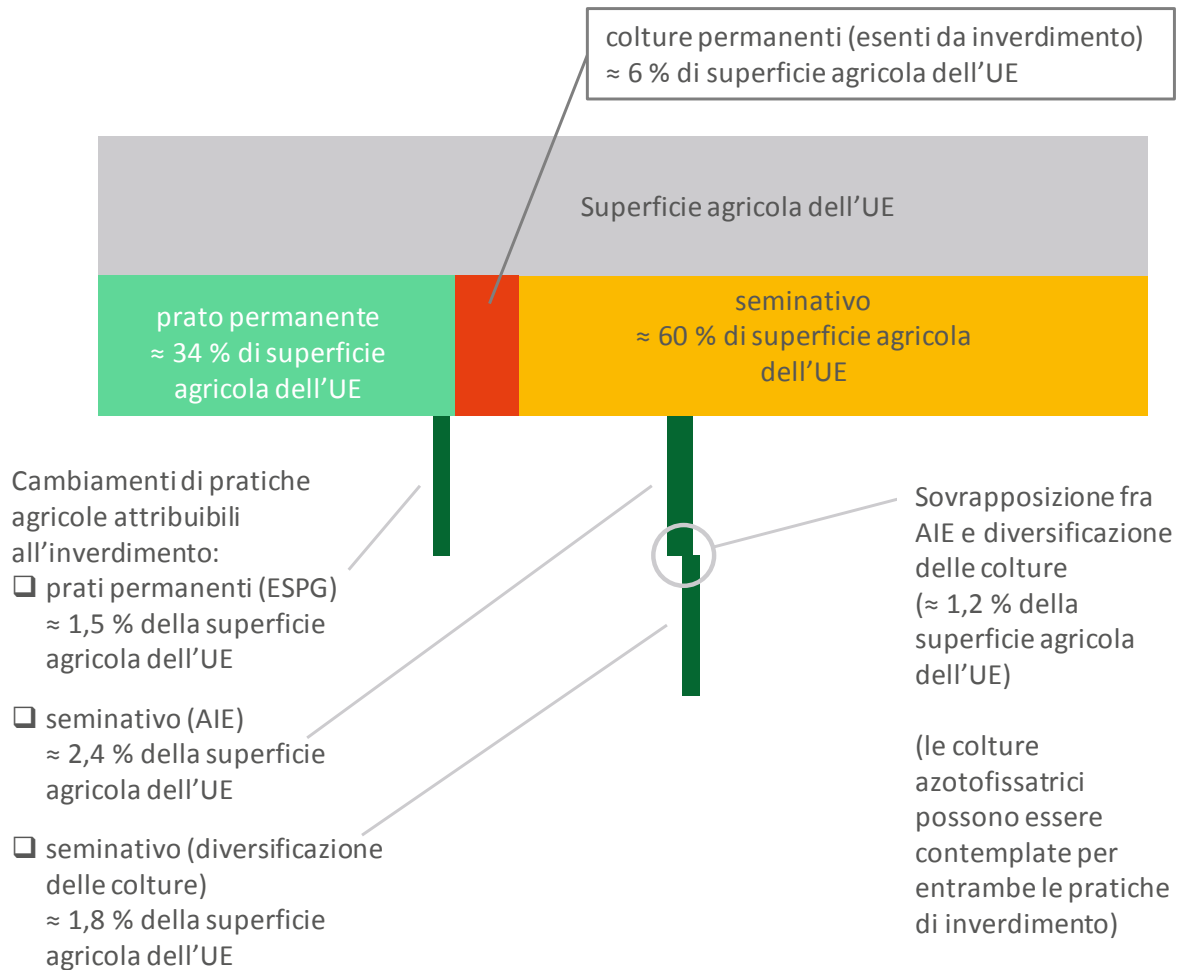
⁴² Per le AIE, la percentuale massima di seminativo su cui può essere stato necessario modificare le pratiche agricole era limitata al 5 % (un agricoltore nella cui azienda non vi erano AIE nel 2014 ha designato nuove AIE per ottemperare all'obbligo del 5 % previsto dall'inverdimento nel 2015). Il risultato rilevato dalla Corte è al di sotto del 5 % perché molte aziende che hanno dovuto designare un numero maggiore di AIE in seguito all'introduzione dell'inverdimento avevano già nel 2014 alcune aree che rientravano in questa tipologia.

⁴³ Nell'analisi presentata nella relazione annuale sull'esercizio 2016 quest'ultima tappa è stata omessa (vale a dire la traduzione delle percentuali di seminativo in percentuali dell'intera superficie agricola). Il paragrafo 7.56 concludeva che "la superficie agricola su cui sono stati rilevati cambiamenti positivi ha rappresentato circa il 3,5 % dei seminativi". Ciò corrisponde ai risultati intermedi presentati nella figura 5 (2 % del seminativo per la diversificazione delle colture + 1,5 % del seminativo per le AIE = 3,5 %).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., "Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)", European Review of Agricultural Economics, (prossima pubblicazione), 2017.

compreso l'1,8 % per la diversificazione delle colture, il 2,4 % per le AIE e l'1,5 % per i prati permanenti⁴⁵ (cfr. **figura 6**).

Figura 6 – Gli obblighi di inverdimento hanno comportato cambiamenti nelle pratiche agricole nel 5 % circa della superficie agricola dell'UE (stima elaborata dal JRC sulla base di un modello)



Fonte: Corte dei conti europea, in base ai risultati dello studio del JRC e a dati Eurostat (Indagine sulla struttura delle aziende agricole 2013).

⁴⁵ La somma delle stime per le singole pratiche non corrisponde al totale della superficie la cui destinazione è mutata a seguito dell'inverdimento. Questo perché alcune pratiche agricole possono rientrare in più di un obbligo di inverdimento. Ad esempio, la superficie investita a colture azotofissatrici può rientrare nell'obbligo relativo alle AIE, ma anche in quello della diversificazione delle colture.

31. È importante osservare che sia le stime della Corte che quelle del JRC riguardano l'area in cui, a seguito dell'introduzione dell'inverdimento, vi è stato un cambiamento nelle pratiche agricole. Tali stime non riguardano l'area che ha beneficiato dell'impatto positivo di questi cambiamenti. Le AIE, in particolare, possono produrre benefici che vanno ben oltre i propri confini (ad esempio, una fascia tampone con fiori selvatici può fornire un habitat agli impollinatori, che poi si diffondono nelle parcelle limitrofe).

32. La stima secondo la quale l'inverdimento ha portato a cambiamenti nelle pratiche agricole su appena il 5 % circa dei terreni agricoli dell'UE è in netto contrasto con l'importante indicatore di risultato della Commissione menzionato al **paragrafo 26** (cfr. anche **figura 4**), in base al quale, nel 2015, il 73 % della superficie agricola dell'UE è soggetta ad obblighi di inverdimento (contro il 77 % nel 2016).

33. Per comprendere tale differenza, si consideri che l'indicatore di risultato della Commissione misura la percentuale di superficie agricola dell'UE appartenente ad aziende soggette ad almeno un obbligo di inverdimento. Pertanto, anche se l'obbligo di inverdimento fosse applicabile ad un'unica parcella, indipendentemente dalle sue dimensioni, l'intera superficie dell'azienda agricola sarebbe comunque inclusa nell'indicatore della Commissione. In altre parole, questo indicatore misura tutta la superficie appartenente ad aziende agricole che non sono interamente esentate dall'applicazione dell'inverdimento (o semplicemente che non rientrano nel regime di pagamento diretto della PAC). Considerati i dati disponibili sulla struttura delle aziende agricole nell'UE e le varie soglie di esenzione applicabili nell'ambito dell'inverdimento, la Commissione avrebbe potuto stimare il valore dell'indicatore prima di attuare la politica. Così com'è, questa cifra è di scarsa utilità ai fini del monitoraggio dei risultati conseguiti grazie all'inverdimento. Ad esempio, non rispecchia il reale grado di diffusione delle pratiche di inverdimento; infatti, non cambierebbe se la percentuale richiesta per le AIE fosse aumentata dal 5 al 7 %.

... segno che, nella sua concezione attuale, presenta un importante effetto inerziale

34. La portata limitata dei cambiamenti introdotti nelle pratiche agricole in virtù dell'inverdimento è riconducibile all'importante effetto inerziale⁴⁶ insito nel pagamento verde.

35. L'effetto inerziale derivante da sovrapposizioni fra inverdimento e condizionalità è analizzato ai **paragrafi 59-61**. Considerate la portata limitata dell'inverdimento (solo alcuni tipi di AIE ne sono potenzialmente interessati) e alcuni fattori attenuanti (gli obblighi previsti dalla condizionalità non sono, di norma, identici a quelli contemplati dall'inverdimento), queste sovrapposizioni spiegano solo in piccola parte l'effetto inerziale osservato.

36. Nel quadro dell'inverdimento, l'effetto inerziale è dovuto perlopiù all'esiguità degli obblighi previsti, che coincidono, in generale, con la normale pratica agricola. Ciò vale, in particolare, per la diversificazione delle colture. Come menzionato al **paragrafo 30**, il JRC ha stimato che, prima dell'introduzione dell'inverdimento, solo l'1,8 % circa di tutti i terreni agricoli dell'UE non rispettava gli obblighi in materia di diversificazione delle colture.

37. Riguardo alle AIE, gli auditor della Corte hanno rilevato che in Polonia, per adempiere all'obbligo di inverdimento, sarebbero bastate varie pratiche agricole ed elementi del paesaggio che esistevano già nel 2014, con un risparmio del 30 %. Nell'insieme dell'UE, gli agricoltori soggetti all'obbligo di destinare il 5 % dei loro terreni ad AIE hanno dichiarato un numero di AIE doppio rispetto a quello richiesto⁴⁷.

38. Inoltre, come indicato ai **paragrafi 4 e 26**, molte aziende agricole sono esentate dagli obblighi di inverdimento ma continuano a percepire il pagamento verde. In base ai dati comunicati dagli Stati membri alla Commissione, nel 2015 il 76 % delle aziende agricole dell'UE, che coprono il 27 % di tutti i terreni agricoli dell'Unione, non era soggetto ad alcun

⁴⁶ L'“effetto inerziale” descrive situazioni in cui fondi pubblici (in questo caso il pagamento verde) vengono erogati a un beneficiario (nella fattispecie, un agricoltore) affinché fornisca beni pubblici (vale a dire, in questo contesto, pratiche agricole benefiche per l'ambiente) che avrebbe comunque fornito, anche in assenza di un sostegno pubblico, perché parte della sua normale attività o perché prescritti dalla normativa (in questo caso, le norme in materia di condizionalità).

⁴⁷ Oltre il 9 % sia nel 2015 che nel 2016, cfr. anche allegato III.

obbligo di inverdimento (cfr. **figura 4**). Questi dati comprendono gli agricoltori che non dichiarano i propri terreni ai fini dei pagamenti diretti della PAC⁴⁸. Il 65 % dei destinatari del pagamento verde, che pratica attività agricole su circa il 16 % dei terreni agricoli dell'UE dichiarati ai fini dei pagamenti diretti, era del tutto esentato dagli obblighi di inverdimento.

39. Alcune esenzioni riguardano la totalità degli obblighi di inverdimento, altre si applicano invece a singole pratiche. Aspetto ancor più rilevante, evidenziato nella **tabella 1**, è che alcune esenzioni sono riservate alle aziende che sono “verdi per definizione”, ossia ritenute fornire beni pubblici ambientali equivalenti all'inverdimento. La Commissione giustifica le restanti esenzioni invocando la necessità di semplificazione e considerazioni inerenti al rapporto costi-benefici. Gli agricoltori in questione ricevono fondi pubblici per l'inverdimento senza che venga loro richiesto di fornire, in cambio, beni pubblici corrispondenti.

⁴⁸ Dei 10,6 milioni di aziende agricole dell'UE registrate nell'Indagine Eurostat del 2013 sulla struttura delle aziende agricole, circa 3,4 milioni (il 32 %) non beneficiano di aiuti diretti nel quadro della PAC. Queste aziende coprono circa 19,3 milioni di ettari, cioè l'11 % della superficie agricola totale dell'UE.

Tabella 1 – Motivazioni alla base delle esenzioni dagli obblighi di inverdimento

Pratica di inverdimento	MOTIVAZIONE DELL'ESENZIONE	
	azienda "verde per definizione"	semplificazione / rapporto costi-benefici / altro
tutte	<input type="checkbox"/> azienda agricola biologica	<input type="checkbox"/> aziende aderenti al regime per i piccoli agricoltori <input type="checkbox"/> aziende dedite unicamente a colture permanenti
diversificazione delle colture	<input type="checkbox"/> aziende con un'alta percentuale di prato permanente	<input type="checkbox"/> aziende con meno di 10 ha di seminativo
AIE	<input type="checkbox"/> aziende con un'alta percentuale di prato permanente <input type="checkbox"/> aziende situate in zone soggette a vincoli naturali in paesi con un'alta percentuale di foreste	<input type="checkbox"/> aziende con meno di 15 ha di seminativo

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di documenti della Commissione europea.

La diversificazione delle colture è meno benefica per il suolo della rotazione

40. La pratica della diversificazione delle colture, prevista dall'inverdimento, ha sostituito una BCAA facoltativa concernente la rotazione delle colture in vigore fino al 2014. Vi sono importanti differenze fra le due pratiche. Mediante la rotazione, gli agricoltori cambiano le colture praticate su ciascuna parcella da un anno all'altro. Tale pratica limita l'impovertimento dei nutrienti presenti nel suolo e la diffusione di agenti patogeni. Sebbene le aziende siano tenute a praticare almeno due colture in un dato anno, la diversificazione delle colture non garantisce un analogo cambiamento nel tempo delle colture in campo.

41. Nella valutazione d'impatto del 2011, la Commissione ha riconosciuto che forse la diversificazione delle colture non apporta tutti i benefici ambientali della rotazione, ma si adatta meglio alla cadenza annuale dei pagamenti diretti. La maggior difficoltà della verifica del rispetto degli obblighi di rotazione delle colture era inoltre fonte di preoccupazione, specie quando muta la forma delle parcelle e/o la loro gestione.

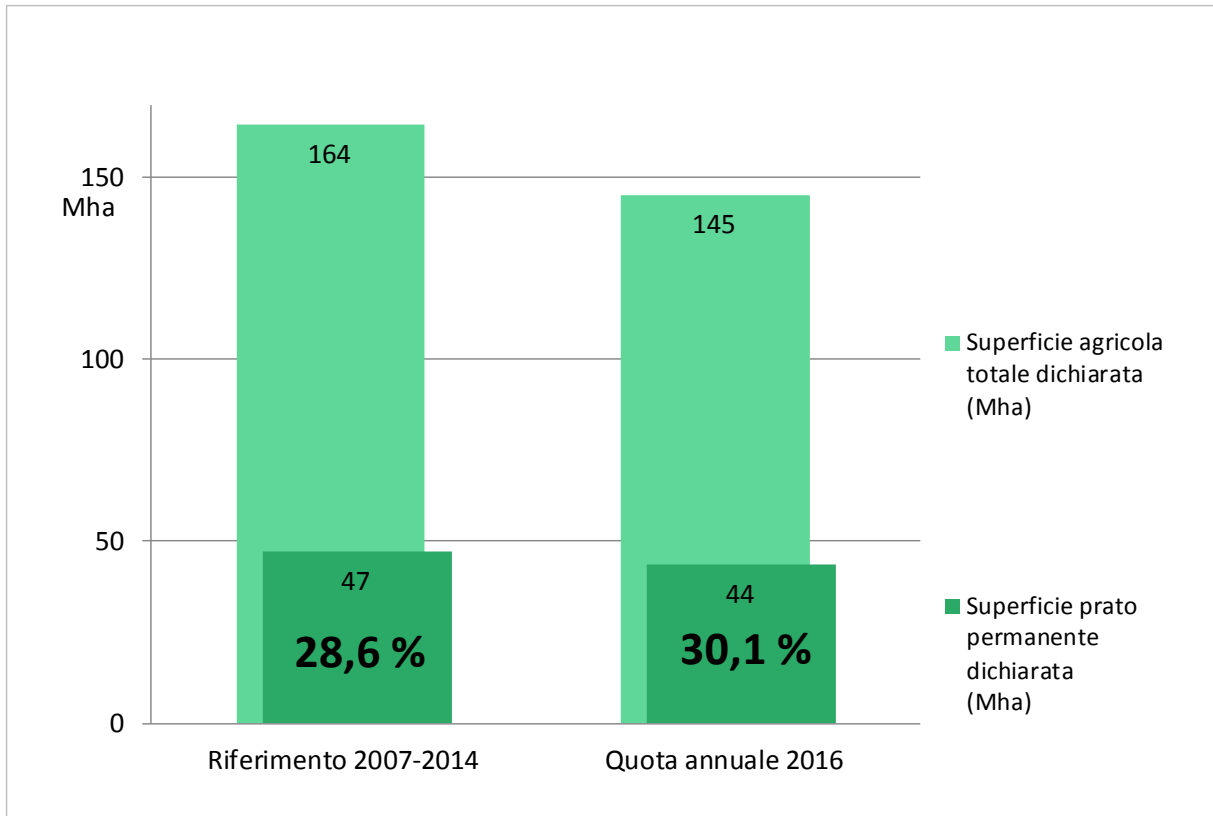
42. La Commissione ha inoltre riconosciuto che l'obbligo di coltivare leguminose nel quadro della diversificazione delle colture potrebbe potenziare i benefici ambientali e climatici della misura. L'idea non è stata però accolta nella proposta della Commissione a causa dei timori riguardo alla compatibilità di tale requisito con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)⁴⁹. Le colture di leguminose sono state infine incorporate nell'inverdimento come una tipologia di AIE (colture azotofissatrici).

L'effetto della protezione dei prati permanenti sulle emissioni nette provenienti dai terreni agricoli potrebbe essere potenziato attraverso azioni più mirate

43. La **figura 7** mostra che il rapporto fra prati permanenti e superficie agricola totale nell'UE, pari attualmente al 30 %, non è cambiato molto nell'ultimo decennio. Tuttavia, l'aumento, di 1,5 punti percentuali, fra l'indice di riferimento applicabile nel 2007-2014 (basato principalmente su dati del 2005) e l'indice annuo per il 2016 nasconde una perdita di oltre 3 milioni di ettari di prati permanenti dichiarati, equivalente a una diminuzione del 7,2 %.

⁴⁹ L'Organizzazione mondiale del commercio, di cui l'UE è membro, si occupa delle norme che disciplinano gli scambi commerciali fra le nazioni. Queste norme vietano, o limitano, le sovvenzioni pubbliche che falsano gli scambi. In agricoltura, le sovvenzioni che si ritiene non falsino gli scambi tendono ad essere "disaccoppiate" dalla produzione, ossia non correlate ad una determinata coltura.

Figura 7 – Malgrado l’aumento, nell’ultimo decennio, del rapporto fra prati permanenti e superficie agricola totale, la superficie effettivamente occupata da prati permanenti è più ridotta



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

44. Il rapporto tra ai prati permanenti e superficie agricola totale è aumentato, principalmente perché la diminuzione della superficie occupata da prati permanenti dichiarata (ossia il numeratore in detto rapporto) è stata più lenta della diminuzione della superficie agricola totale dichiarata (cioè il denominatore del rapporto). Quest’ultima è scesa dell’11,7 % (il che equivale a una perdita di oltre 19 milioni di ettari). Per giunta, l’attuale definizione di prato permanente è più ampia che non in passato, in quanto comprende i pascoli nei quali non siano predominanti erba e altre piante erbacee da foraggio. I dati per l’insieme dell’UE rappresentano una media fra le variazioni significative a livello di Stati membri (cfr. allegato I).

45. La designazione di taluni prati permanenti come ESPG (prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale) offre ai prati permanenti una nuova protezione, a livello di parcella, dalla conversione. Questa nuova forma di protezione ha però una portata limitata: i prati

permanenti sensibili sotto il profilo ambientale coprono circa il 16 % di tutti i prati permanenti dell'UE (con notevoli variazioni fra uno Stato membro e l'altro).

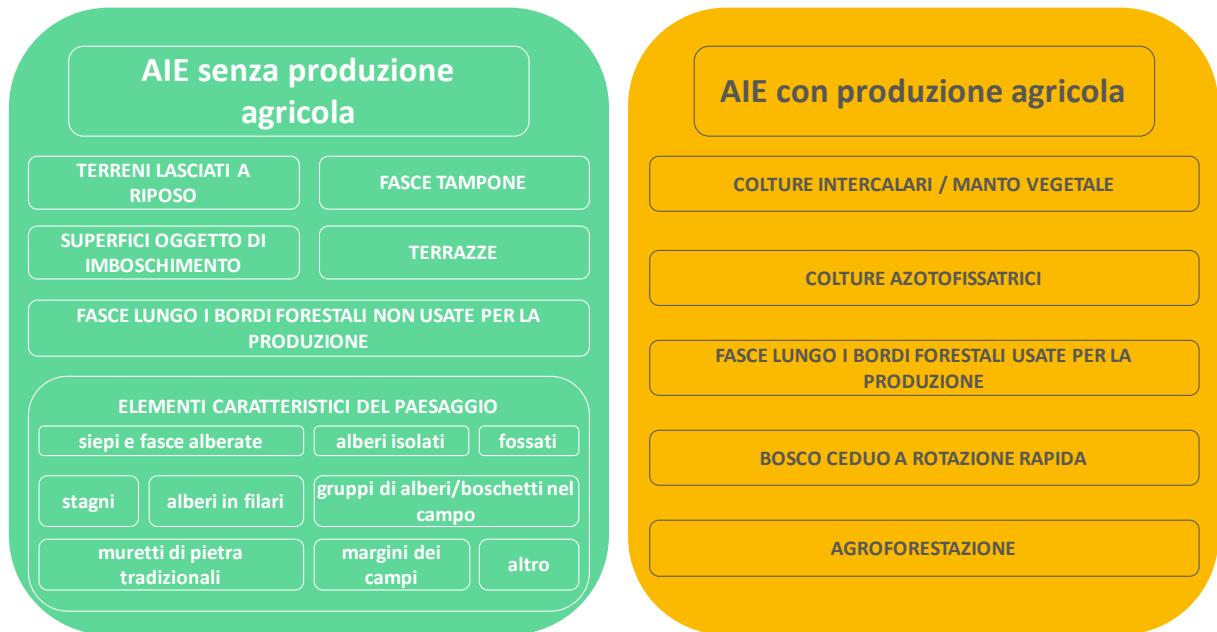
46. Inoltre, come riportato nell'allegato II, il 96 % circa dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale è situato in zone Natura 2000, che coprono appena il 18 % dei prati permanenti dell'UE. Dato che le zone Natura 2000 sono state designate in base a criteri relativi alla biodiversità, il fatto che i prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale siano concentrati in queste zone è positivo per la biodiversità. Tuttavia, dal punto di vista della preservazione dello stock di carbonio, che costituisce il principale obiettivo dichiarato della pratica di inverdimento volta a mantenere i prati permanenti, la protezione di questi ultimi dalla conversione o dall'aratura dovrebbe riguardare fundamentalmente le parcelle con un alto tenore di carbonio già accumulato nel suolo, molte delle quali sono probabilmente situate al di fuori delle zone Natura 2000. Finora solo sei Stati membri hanno deciso di designare prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale al di fuori delle zone Natura 2000⁵⁰.

La predominanza di aree di interesse ecologico produttive e gli insufficienti obblighi di gestione riducono i potenziali benefici dell'inverdimento per la biodiversità

47. Come indicato al paragrafo 9, una delle decisioni che gli Stati membri devono adottare in merito all'attuazione dell'inverdimento riguarda la scelta delle tipologie di AIE. Possono scegliere fra 19 tipologie diverse, cinque delle quali sono compatibili con la produzione agricola (cfr. figura 8). Tutti i 28 Stati membri hanno incluso AIE produttive nella propria selezione.

⁵⁰ Belgio (Fiandre), Repubblica ceca, Italia, Lettonia, Lussemburgo e Regno Unito (Galles).

Figura 8 – AIE produttive e non produttive



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento di lavoro della Commissione europea SWD(2017) 121 final.

48. Gli indicatori di realizzazione dell'inverdimento comunicati dagli Stati membri (di cui l'**allegato III** contiene una sintesi) mostrano una predominanza, nelle aziende agricole, di AIE "produttive" (principalmente con colture azotofissatrici e intercalari). Nel 2015, la percentuale di queste ultime fra tutte le AIE dichiarate dagli agricoltori era del 54 %, salita poi al 58 % l'anno successivo. Le colture azotofissatrici costituiscono la tipologia di AIE produttiva più comune, seguita dalle colture intercalari.

49. Due studi del 2016⁵¹ indicano che le due principali AIE produttive (caratterizzate da colture azotofissatrici e colture intercalari) non apportano benefici significativi sul piano

⁵¹ Evelyn Underwood e Graham Tucker, "Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity", Institute for European Environmental Policy, novembre 2016.

e

"Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers", Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, dicembre 2016.

della biodiversità, ma possono contribuire a migliorare la qualità dell'acqua e del suolo, ad esempio aumentando i livelli di carbonio organico nei seminativi⁵².

50. Gli obblighi supplementari concernenti pratiche di gestione specifiche, come restrizioni all'utilizzo di fertilizzanti e di pesticidi, o periodi minimi di presenza in campo della copertura vegetale, svolgono un ruolo importante nel determinare l'impatto delle varie AIE sulla biodiversità. Dei cinque Stati membri esaminati dagli auditor della Corte, solo i Paesi Bassi avevano introdotto obblighi inerenti alle pratiche di gestione (limitando l'uso di presidi fitosanitari per le colture intercalari) che andavano al di là del minimo prescritto dalla normativa UE. Anche la recente relazione della Commissione sulle AIE⁵³ conclude che pochi Stati membri hanno selezionato opzioni volte a rendere l'obbligo relativo alle AIE più efficace sul piano ambientale. La Commissione ha affrontato il problema nella recente modifica⁵⁴ del diritto derivato, che introduce il divieto di utilizzare pesticidi nelle AIE produttive. La stessa modifica ha introdotto anche una serie di misure di semplificazione (cfr. **paragrafo 66**).

Gli Stati membri usano la flessibilità prevista dalle norme sull'inverdimento per limitare gli oneri che il regime comporta per gli agricoltori e la propria amministrazione, anziché per massimizzare i benefici ambientali e climatici attesi

51. Gli Stati membri godono di un livello di discrezionalità significativo nell'attuare l'inverdimento, specie riguardo alla scelta delle tipologie di AIE e alla designazione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale⁵⁵.

⁵² Arwyn Jones *et al* (JRC), "CAPRESE-SOIL: "CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production", Relazione finale, 2013.

⁵³ COM(2017) 152 definitivo del 29.3.2017.

⁵⁴ Regolamento delegato (UE) 2017/ 1155 della Commissione, del 15 febbraio 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 639/2014 per quanto riguarda le misure di controllo relative alla coltivazione della canapa, alcune disposizioni relative al pagamento di inverdimento, al pagamento per i giovani agricoltori che esercitano il controllo sulla persona giuridica, al calcolo dell'importo unitario nel quadro del sostegno accoppiato facoltativo, alle frazioni di diritti all'aiuto e a taluni obblighi di notifica relativi al regime di pagamento unico per superficie e al sostegno accoppiato facoltativo, e che modifica l'allegato X del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 167 del 30.6.2017, pag. 1).

⁵⁵ Nel decidere la designazione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale, gli Stati membri godono di piena discrezionalità riguardo ai prati permanenti situati al di fuori delle zone

52. Per i cinque Stati membri esaminati, la motivazione principale alla base delle decisioni adottate consisteva nel limitare l'onere ricadente sugli agricoltori e sulle autorità. In generale, gli Stati membri hanno dato la priorità a tipologie di AIE che costituivano già un elemento comune delle proprie normali pratiche agricole. Hanno influito anche le difficoltà tecniche legate alla verifica di determinate AIE e all'instaurazione di sistemi informatici per talune AIE (cfr. **paragrafo 67** e **riquadro 5**). Massimizzare i benefici ambientali e climatici dell'inverdimento rivestiva un'importanza secondaria.

53. Dei cinque Stati membri, solo due (Paesi Bassi e Polonia) hanno commissionato studi o richiesto il parere di esperti per analizzare l'impatto ambientale e climatico di varie opzioni di attuazione dell'inverdimento. In entrambi gli Stati membri le autorità hanno deciso di non seguire alcune raccomandazioni fondamentali, preferendo opzioni che richiedono uno sforzo minore da parte degli agricoltori (cfr. **tabella 2**).

Tabella 2 – Uso selettivo, da parte degli Stati membri, delle raccomandazioni scientifiche sull’attuazione dell’inverdimento

Tipologia di AIE	raccomandata dagli esperti ai fini dei benefici per la biodiversità?	scelta dalle autorità dello Stato membro	Le autorità dello Stato membro hanno seguito il consiglio degli esperti?
Paesi Bassi			
margini dei campi	✓	✓	✓
terreni a riposo	✗	✗	✓
bosco ceduo a rotazione rapida	✗	✓	✗
colture azotofissatrici	✗	✓	✗
colture intercalari	✗	✓	✗
Polonia			
fasce tampone	✓	✓	✓
fossati	✗	✓	✗
bosco ceduo a rotazione rapida	✗	✓	✗

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei risultati di audit.

54. La Commissione supervisiona le modalità di attuazione dell’inverdimento da parte degli Stati membri. L’esercizio di tale compito è descritto al **paragrafo 69**. Tuttavia, come illustrato nel **riquadro 3**, i poteri di cui dispone la Commissione per incentivare gli Stati membri a tenere maggiormente conto dell’ambiente nell’attuazione dell’inverdimento sono molto limitati.

Riquadro 3 – I benefici delle colture azotofissatrici per la biodiversità non sono stati dimostrati in maniera convincente

Le scelte operate dagli Stati membri riguardo al tipo di AIE non richiedono l'approvazione della Commissione. Ciononostante, gli Stati membri che scelgono le colture azotofissatrici sono tenuti ad elencare tutte le specie che intendono consentire e a spiegare in che termini tali colture siano benefiche per la biodiversità. Tale requisito risponde, in una certa misura, al timore che il contributo alla biodiversità fornito dalle colture azotofissatrici possa essere trascurabile (cfr. **paragrafo 49**).

Tutti i cinque gli Stati membri esaminati dalla Corte consentono agli agricoltori di ottemperare all'obbligo relativo alle AIE tramite le colture azotofissatrici. Di questi, solo la Francia ha fornito alla Commissione una giustificazione specifica per ciascuna specie selezionata. I restanti Stati membri hanno limitato l'analisi ad argomenti generici a favore delle colture azotofissatrici in generale.

La Corte ha rilevato che, in questi casi, la Commissione può chiedere (cosa che fa spesso) una giustificazione supplementare, più specifica, specialmente per le piante il cui contributo alla biodiversità è particolarmente dubbio (come la soia). La Commissione non può però impedire agli Stati membri di scegliere specie il cui valore ai fini della biodiversità non sia stato dimostrato.

L'inverdimento ha avuto un impatto limitato sulle misure ambientali del secondo pilastro

55. Uno degli effetti positivi che ci si sarebbe potuti attendere dall'introduzione dell'inverdimento consisteva nel riorientamento della spesa per lo sviluppo rurale su azioni più ambiziose in materia di clima e ambiente. Gli auditor della Corte non hanno avuto alcun riscontro di una evidente modifica dell'orientamento in tal senso.

56. Nei cinque Stati membri esaminati, gli auditor della Corte hanno confrontato gli attuali tipi di operazioni (ossia i diversi pacchetti di impegni cui gli agricoltori possono aderire) nell'ambito della misura agro-climatico-ambientale con i tipi di operazioni corrispondenti del periodo di programmazione precedente (2007-2013). Su tale base, hanno valutato se gli Stati membri avessero elevato gli standard di base per la misura agro-climatico-ambientale e se tale cambiamento fosse attribuibile all'introduzione dell'inverdimento.

57. Nel complesso, l'analisi della Corte ha mostrato una forte continuità nelle operazioni a titolo della misura agro-climatico-ambientale. Gli impegni attualmente proposti agli agricoltori sono spesso identici a quelli applicabili nel periodo 2007-2013. La Corte ha

rilevato che gli standard di base di quasi tutti i tipi di operazioni analizzati non erano stati elevati durante il periodo 2014-2020 (o perlomeno, non negli aspetti relativi all'inverdimento). Nella maggior parte dei casi, inoltre, non ve ne era stata nemmeno la necessità, perché durante il periodo precedente gli standard di base avevano già superato i requisiti dell'inverdimento. In altri casi, gli impegni in questione non avevano nulla in comune con le pratiche di inverdimento.

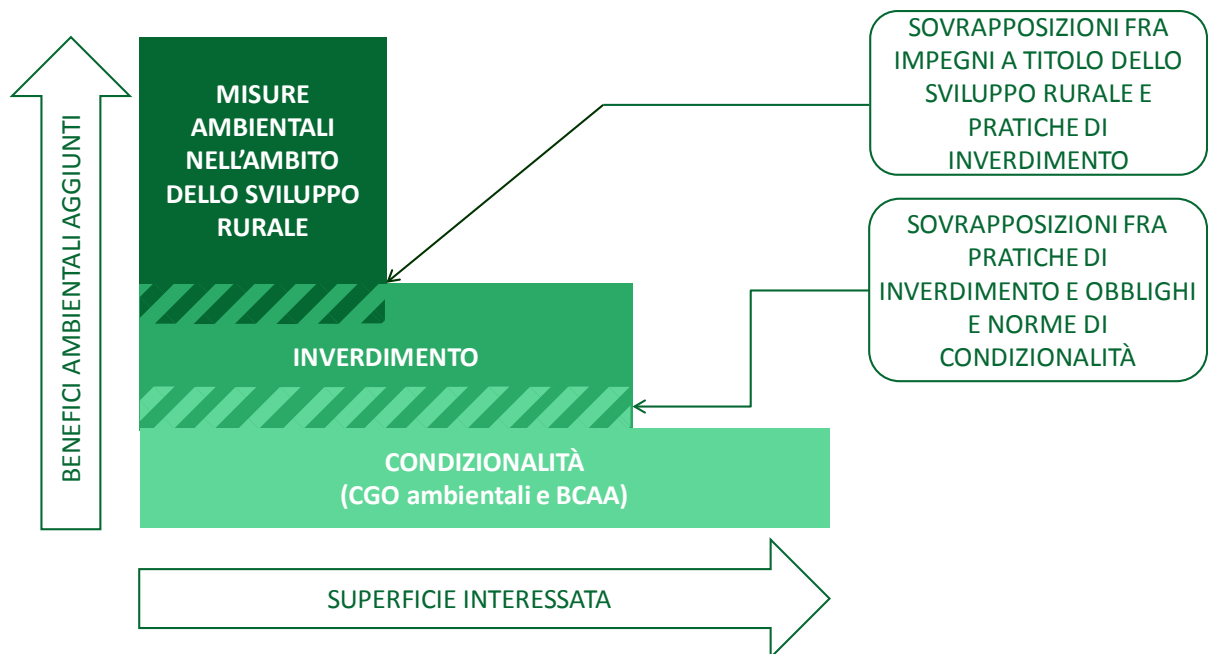
L'inverdimento aggiunge complessità alla PAC

L'inverdimento si sovrappone ad altri strumenti ambientali della PAC, ma la Commissione e gli Stati membri mitigano il conseguente rischio di effetto inerziale e di doppi finanziamenti

58. Il modello piramidale dei tre strumenti verdi della PAC citati al **paragrafo 7** e illustrati nella **figura 1** è una rappresentazione idealizzata del principio secondo cui l'inverdimento dovrebbe andare oltre la condizionalità e costituire standard di base⁵⁶ per le misure di sviluppo rurale. In realtà, non è sempre così e vi sono sovrapposizioni significative fra l'inverdimento e gli altri due livelli della piramide, come illustrato dalla **figura 9**.

⁵⁶ Il termine "standard di base" denota, in questo contesto, il livello di servizio pubblico (in questo caso: una pratica agricola benefica per l'ambiente) richiesto a un beneficiario (nella fattispecie: un agricoltore che aderisce a una misura ambientale nell'ambito dello sviluppo rurale) senza alcuna retribuzione. La compensazione può essere corrisposta solo per servizi (impegni) che vanno oltre questo standard di base.

Figura 9 – Sovrapposizioni fra l’inverdimento e gli altri strumenti ambientali della PAC

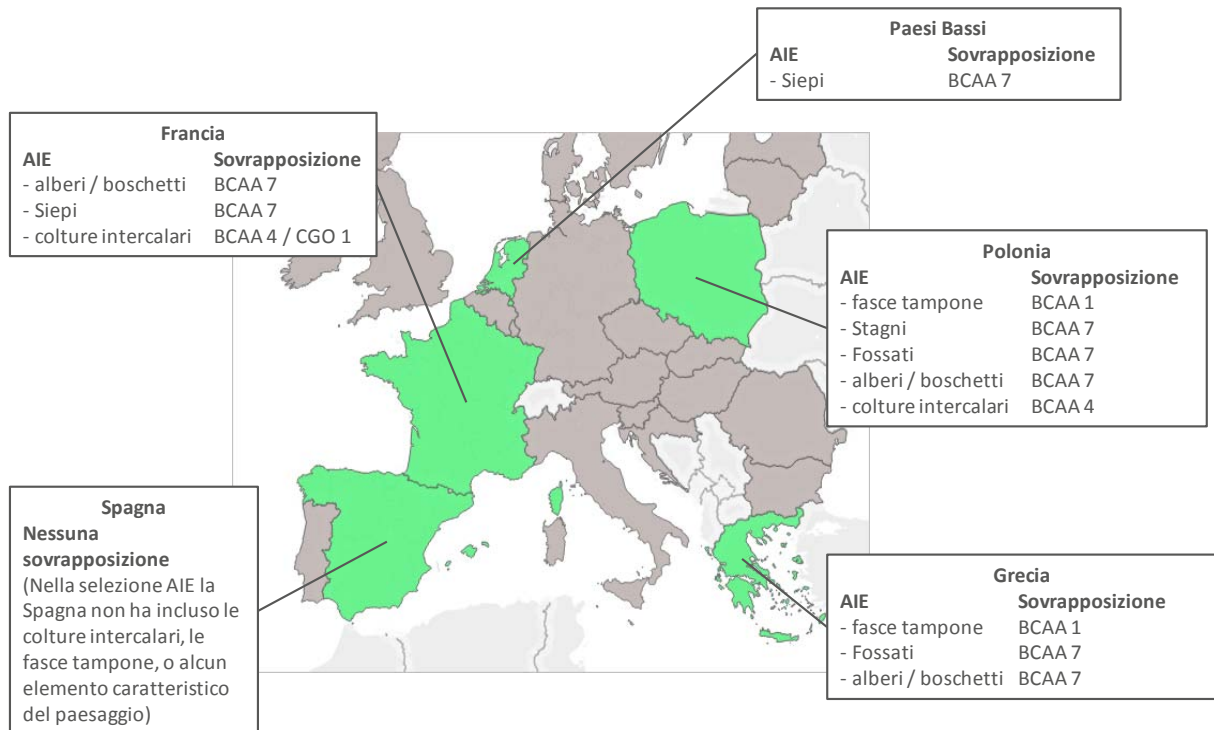


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento di lavoro della Commissione europea SWD(2016) 218 final.

Le sovrapposizioni fra l’inverdimento e la condizionalità sono comuni, ma il rischio di effetto inerziale è mitigato dalle differenze fra gli obblighi dettagliati

59. Le sovrapposizioni fra l’inverdimento e la condizionalità riguardano determinati elementi o pratiche che sono protetti o imposti nel quadro delle BCAA o dei CGO e, al contempo, possono essere dichiarati per ottemperare all’obbligo in materia di AIE. I principali tipi di AIE interessati comprendono colture intercalari, fasce tampone e vari tipi di elementi caratteristici del paesaggio. Come indicato nella **figura 10**, tali sovrapposizioni sono state rilevate in quattro dei cinque Stati membri selezionati.

Figura 10 – Sovrapposizioni fra inverdimento e condizionalità riscontrate in quattro dei cinque Stati membri esaminati



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle risultanze di audit per Grecia, Spagna, Francia, Paesi Bassi e Polonia.

60. Queste sovrapposizioni danno luogo a un effetto inerziale, che nella maggior parte dei casi è mitigato dalle differenze esistenti fra gli obblighi previsti dall'inverdimento e quelli della condizionalità (ad esempio per le colture intercalari, l'inverdimento impone l'associazione di almeno due colture, mentre in virtù della BCAA 4 o del CGO 1, è sufficiente, di norma, un'unica specie).

61. In generale, gli Stati membri esaminati non hanno introdotto restrizioni, procedure o controlli supplementari per evitare o limitare l'effetto inerziale nel pagamento verde causato da sovrapposizioni con gli obblighi di condizionalità. Unica eccezione riscontrata: nei Paesi Bassi, le colture intercalari richieste dal CGO 1 non possono essere dichiarate come AIE.

Le sovrapposizioni fra inverdimento e sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC) sono in genere ben gestite dagli Stati membri

62. Sovrapposizioni fra inverdimento e misure ambientali a titolo dello sviluppo rurale, come la misura agro-climatico-ambientale⁵⁷, possono verificarsi quando gli agricoltori assumono, nel quadro del secondo pilastro, impegni di natura simile agli obblighi standard di inverdimento. La possibilità che si verifichino queste sovrapposizioni è dovuta al fatto che la normativa UE non dispone che gli obblighi di inverdimento siano inclusi nei relativi standard di base dello sviluppo rurale⁵⁸. La normativa UE⁵⁹ esige tuttavia che gli Stati membri impediscano eventuali doppi finanziamenti delle pratiche di inverdimento, riducendo, se necessario, gli importi versati agli agricoltori nel quadro dello sviluppo rurale. La Commissione ha emanato orientamenti dettagliati per gli Stati membri su come prevenire questi doppi finanziamenti (cfr. anche **paragrafo 68**).

63. Nei 15 Stati membri esaminati nel quadro dell'audit (cinque dei quali mediante visite di audit o videoconferenze e dieci tramite un esame documentale mirato – cfr. **paragrafo 12**), sono stati analizzati vari tipi di operazioni (ossia diversi pacchetti di impegni) a titolo della misura agro-climatico-ambientale. È emerso che circa un terzo delle tipologie di operazioni campionate comprendevano impegni che si sovrapponevano a obblighi di inverdimento. Si è inoltre riscontrato che gli Stati membri, essendo in genere consapevoli di queste sovrapposizioni, hanno definito procedure specifiche, talvolta alquanto complesse, per escludere la possibilità di doppi finanziamenti.

64. Il **riquadro 4** fornisce esempi di sovrapposizioni comuni fra impegni a titolo della misura agro-climatico-ambientale e pratiche di inverdimento e vari metodi impiegati dagli Stati membri per evitare doppi finanziamenti.

⁵⁷ La misura agro-climatico-ambientale non è l'unica misura di sviluppo rurale che può sovrapporsi a obblighi di inverdimento. Il rischio riguarda anche altre tre misure, meno significative in termini finanziari: l'agricoltura biologica, l'imboschimento e Natura 2000 e la direttiva quadro in materia di acque.

⁵⁸ L'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1305/2013 dispone che i requisiti minimi obbligatori per la misura agro-climatico-ambientale devono coprire i requisiti relativi alla condizionalità, all'attività agricola e all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari.

⁵⁹ Articolo 28, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1305/2013.

Riquadro 4 – Sovrapposizioni fra impegni a titolo della misura agro-climatico-ambientale e pratiche di inverdimento e possibili soluzioni per far fronte al rischio di doppi finanziamenti

In Spagna (Castiglia e León), gli agricoltori che aderiscono a una delle tipologie di operazioni a titolo della misura agro-climatico-ambientale si impegnano ad adibire il 15 % della superficie oggetto del contratto alla coltivazione di erba medica. In Spagna, le superfici investite ad erba medica (una coltura azotofissatrice) possono anche essere dichiarate come AIE. Per evitare i doppi finanziamenti è stata introdotta una restrizione nel sistema informatico, consistente in un controllo incrociato automatico, che impedisce ad una stessa superficie di formare oggetto contemporaneamente di un impegno a titolo del secondo pilastro e di un obbligo in materia di AIE.

In Francia (Aquitania), alcuni tipi di operazioni a titolo della misura agro-climatico-ambientale comprendono un impegno relativo alla diversificazione delle colture. I doppi finanziamenti relativi al corrispondente obbligo di inverdimento sono scongiurati dal fatto che il pagamento nel quadro dello sviluppo rurale copre solo il costo aggiuntivo dell'introduzione di una quarta coltura nell'insieme delle colture praticate. Ciò significa che, in questo caso particolare, l'obbligo di praticare tre colture previsto dall'inverdimento è incluso, di fatto, nello standard di base del secondo pilastro.

La complessità delle norme di inverdimento comporta problemi di attuazione che la Commissione ha in parte risolto

65. Gli agricoltori criticano l'inverdimento per la complessità delle sue norme. Secondo il giudizio espresso da COPA-COGECA, organizzazione che rappresenta gli agricoltori a livello dell'UE, in occasione della consultazione pubblica sull'esperienza legata al primo anno di attuazione dell'inverdimento, le norme di attuazione delle varie pratiche di inverdimento non sono solo difficili da rispettare, ma anche da comprendere.

66. Nel Riesame dell'attuazione delle disposizioni sull'ecosostenibilità dopo il primo anno⁶⁰, la Commissione ha proposto, ogniqualvolta sia fattibile senza ridurre i benefici ambientali, di semplificare e armonizzare alcuni obblighi di inverdimento. Il documento elenca i potenziali miglioramenti, quali la fusione di alcuni tipi di AIE simili (ad esempio le fasce tampone e i margini dei campi), o l'allentamento di talune restrizioni concernenti pratiche di gestione e limiti temporali e l'aumento delle tolleranze riguardo alle dimensioni e all'ubicazione di

⁶⁰ SWD(2016) 218 definitivo del 22.6.2016.

elementi caratteristici del paesaggio. La Commissione include queste misure di semplificazione nella sua recente modifica⁶¹ del diritto derivato. La stessa modifica ha introdotto anche il divieto di utilizzare pesticidi nelle AIE produttive (cfr. **paragrafo 50**).

67. L'attuazione della componente inverdimento non era un compito semplice per gli Stati membri. In primo luogo, comportava uno sforzo finanziario e organizzativo considerevole. I sistemi informativi esistenti dovevano essere adattati, in particolare il Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA)⁶² negli Stati membri che optano per tipologie di AIE a carattere permanente (ossia, tutti gli elementi caratteristici del paesaggio, ad eccezione dei margini dei campi, ma anche terrazze, ettari agroforestali, superfici con bosco ceduo a rotazione rapida e superfici oggetto di imboscamento). Il **riquadro 5** illustra come l'onere associato alla determinazione dello strato per le AIE possa influire sulle scelte degli Stati membri in materia di AIE.

Riquadro 5 – Il pesante onere associato alla determinazione dello strato AIE

In un primo tempo, le autorità spagnole intendevano includere gli elementi caratteristici del paesaggio nelle tipologie di AIE selezionate, considerati gli importanti benefici ambientali che apportano. Alla fine hanno però scartato questa opzione a causa delle difficoltà e dei ritardi che avrebbe comportato la registrazione nel SIPA di tutti gli elementi caratteristici del paesaggio.

68. Gli Stati membri, inoltre, ritengono che alcune delle norme relative all'inverdimento generino confusione e hanno consultato la Commissione su vari aspetti dell'attuazione del pagamento verde. La Commissione ha pubblicato gli interrogativi posti e le relative risposte su un'apposita piattaforma web, accessibile a tutti gli Stati membri. Il **riquadro 6** fornisce un esempio delle questioni sollevate. La medesima piattaforma è servita a divulgare altre forme di orientamenti sull'inverdimento: conclusioni tratte nelle riunioni del gruppo di esperti e documenti guida che riepilogano gli aspetti più importanti dell'attuazione. I cinque Stati membri esaminati erano in genere soddisfatti della qualità e della tempestività degli orientamenti ricevuti dalla Commissione.

⁶¹ Regolamento delegato (UE) 2017/1155 della Commissione.

⁶² Cfr. anche relazione speciale n. 25/2016 della Corte intitolata "Il sistema di identificazione delle parcelle agricole: uno strumento utile per determinare l'ammissibilità dei terreni agricoli – ma la gestione può essere ulteriormente migliorata" (<http://eca.europa.eu>).

Riquadro 6 – Esempi della complessità delle norme relative all'inverdimento

Alcuni Stati membri hanno chiesto come valutare il rispetto degli obblighi di diversificazione delle colture nei casi in cui solo una parte dell'azienda pratici l'agricoltura biologica. La Commissione ha chiarito che, in generale, l'inverdimento riguarda solo la parte dell'azienda non dedicata all'agricoltura biologica. Ciò significa che i seminativi coltivati con pratiche biologiche non vengono conteggiati ai fini delle soglie basate sulla superficie per la diversificazione delle colture. Tuttavia, se il seminativo non soggetto a pratiche agricole biologiche supera i 10 ettari, allora devono esservi praticate le colture prescritte; le colture biologiche non sono considerate ai fini della diversificazione delle colture. Le aziende agricole che praticano solo in parte l'agricoltura biologica possono anche scegliere di applicare le tre pratiche di inverdimento in tutta la superficie dell'azienda.

69. La Commissione ha il compito di supervisionare l'attuazione dell'inverdimento da parte degli Stati membri. Un aspetto importante di questo compito prevede la verifica regolare delle varie notifiche che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere sulle scelte operate per l'attuazione dell'inverdimento e su quanto è stato realizzato nelle aziende agricole a tale titolo. La Corte ha constatato che la Commissione ha svolto bene tali compiti. In particolare, la Commissione individua sistematicamente varie problematiche relative alla comunicazione tardiva di informazioni⁶³ o all'applicazione non corretta delle norme UE e vi dà seguito negli Stati membri interessati. Tuttavia, come indicato al **paragrafo 54** e nel **riquadro 3**, la Commissione non può imporre agli Stati membri di privilegiare le opzioni di attuazione dell'inverdimento più benefiche per l'ambiente e il clima.

Le pratiche previste dall'inverdimento somigliano alle BCAA, ma la loro violazione può dar luogo a sanzioni più elevate

70. Prima che fosse introdotto l'inverdimento, l'unico legame fra i pagamenti diretti della PAC e gli obiettivi ambientali e climatici dell'UE era costituito dalla condizionalità. Con l'introduzione dell'inverdimento, la condizionalità è obbligatoria per gli agricoltori che beneficiano di pagamenti diretti nell'ambito della PAC. La differenza è che non vi è alcuna compensazione per il rispetto degli obblighi di condizionalità. Le violazioni della condizionalità possono dar luogo a sanzioni che riducono tutti i pagamenti diretti al

⁶³ Circa il 25 % delle notifiche relative all'inverdimento sono effettuate in ritardo.

beneficiario (solitamente dell'1 - 5 %). Nel quadro dell'inverdimento, l'agricoltore percepisce un pagamento specifico per aver aderito a pratiche obbligatorie. Le riduzioni per inadempienza rispecchiano sostanzialmente la superficie interessata da tale inadempienza, quale quota parte dell'intera superficie agricola dell'azienda soggetta a obblighi di inverdimento, e possono ammontare alla totalità del pagamento⁶⁴. A partire dall'anno di domanda 2017, oltre a queste riduzioni saranno applicate anche sanzioni amministrative, laddove la riduzione iniziale superi il 3 %. Queste sanzioni saranno limitate, per l'anno di domanda 2017, al 20 % del pagamento verde erogato all'agricoltore e, a partire dall'anno di domanda 2018, al 25 %.

71. Di fatto, l'inverdimento funziona in un modo molto simile alla condizionalità⁶⁵. Il pagamento verde è presentato come una forma di retribuzione per i beni pubblici relativi all'ambiente e al clima forniti dagli agricoltori. Il regime, però, può anche essere considerato un meccanismo che penalizza il mancato rispetto di una serie di condizioni di base concernenti il clima e l'ambiente (simili alle BCAA) associate a un regime di sostegno al reddito. L'unica differenza significativa rispetto alla condizionalità è che nell'ambito dell'inverdimento le sanzioni comminate a fronte di gravi violazioni sarebbero di norma più elevate.

⁶⁴ Le norme dettagliate figurano nel regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità (GU L 181 del 20.6.2014, pag. 48).

⁶⁵ Cfr. anche relazione speciale della Corte n. 26/2016 intitolata "Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua" (<http://eca.europa.eu>).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

72. Nell'ambito della presente relazione, il principale quesito di audit era se l'inverdimento fosse in grado di migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico, conformemente all'obiettivo stabilito nella normativa dell'UE.

73. Nel complesso, la Corte è giunta alla conclusione che è improbabile che l'inverdimento, quale attualmente applicato, possa migliorare in maniera significativa la performance della PAC in materia di ambiente e di clima.

74. Per rispondere a questo quesito principale, sono stati esaminati:

- a) la logica di intervento, l'esistenza di valori-obiettivo per l'inverdimento chiari e sufficientemente ambiziosi e le motivazioni alla base della dotazione finanziaria destinata a tale politica (cfr. **paragrafi 13-25**);
- b) i benefici che si ritiene possano derivare dall'inverdimento sul piano ambientale e climatico (cfr. **paragrafi 26-57**);
- c) la complessità che l'inverdimento aggiunge alla PAC (cfr. **paragrafi 58-71**).

75. L'inverdimento persegue due obiettivi distinti. Da un lato, mira a potenziare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico. Dall'altro, trattandosi di un pagamento diretto nell'ambito della PAC, rimane uno strumento per sostenere il reddito degli agricoltori. Solo il primo di questi obiettivi è esplicitamente enunciato nella normativa (cfr. **paragrafi 13-14**).

76. Alla base del pagamento verde non vi è una logica di intervento ben definita. La Commissione non ha stabilito valori-obiettivo specifici né ha precisato quali benefici ci si possa attendere dall'inverdimento per l'ambiente e il clima. Qualsiasi valutazione dell'efficacia della politica risentirà, per giunta, della conoscenza frammentaria della situazione di partenza, in particolare in termini di biodiversità e qualità del suolo, compreso il tenore di carbonio organico (cfr. **paragrafi 15-16**).

77. La proposta iniziale della Commissione relativa all'inverdimento era più ambiziosa in termini ambientali. La successiva diluizione del contenuto ambientale della politica non ha

cambiato il livello di finanziamento proposto, stabilito, sin dall'inizio, al 30 % dei pagamenti diretti della PAC. In media, le sovvenzioni verdi superano in misura significativa il costo che l'adempimento agli obblighi di inverdimento comporta per gli agricoltori (inclusa la perdita di guadagno). Questo perché la dotazione finanziaria per l'inverdimento è stata stabilita senza tener conto del livello di ambizione ambientale della politica. L'inverdimento rimane, fondamentalmente, un regime di sostegno al reddito (cfr. **paragrafi 17-25**).

78. È improbabile che l'inverdimento apporti benefici significativi per l'ambiente e per il clima, principalmente a causa dell'importante effetto inerziale che inficia la politica perseguita. Tale effetto deriva principalmente dal fatto che gli obblighi di inverdimento non sono in genere impegnativi e rispecchiano in gran parte normali pratiche agricole. Per giunta, date le numerose esenzioni, la maggior parte degli agricoltori (il 65 %) può beneficiare del pagamento verde senza essere veramente soggetta a obblighi di inverdimento. L'inverdimento comporta quindi un reale cambiamento delle pratiche agricole solo in una parte molto limitata della superficie agricola dell'UE. La Corte stima che gli agricoltori hanno creato nuove AIE e aumentato la diversificazione delle colture solo su circa il 3,5 % dei seminativi, cioè sul 2 % circa dell'intera superficie agricola dell'UE. Inoltre, in base a uno studio del JRC, i nuovi obblighi di inverdimento relativi ai prati permanenti hanno condotto a un cambiamento nelle pratiche agricole in appena l'1,5 % delle superfici agricole dell'UE. Nel complesso, il 5 % circa della superficie coltivata nell'UE è stato destinato ad altro uso a seguito dell'inverdimento (cfr. **paragrafi 26-39**).

79. La Corte ha inoltre rilevato che talune limitazioni di natura concettuale hanno ridotto l'efficacia delle tre pratiche di inverdimento. La diversificazione delle colture non ha potuto produrre tutti i benefici ambientali ottenuti con la rotazione delle colture. La designazione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale è stata basata principalmente su criteri relativi alla biodiversità e non si è sufficientemente focalizzata sui prati permanenti ricchi di carbonio al di fuori delle zone Natura 2000. Infine, la predominanza di tipi di AIE produttive, cui si aggiunge la mancanza di obblighi importanti afferenti alla gestione, ha limitato l'impatto positivo delle AIE sulla biodiversità (cfr. **paragrafi 40-50**).

80. Gli Stati membri godono di un livello di flessibilità significativo nell'attuare l'inverdimento, specie riguardo alla scelta delle tipologie di AIE e alla designazione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale. La Corte ha riscontrato che, in generale, non

sfruttano questa flessibilità per massimizzare i benefici ambientali e climatici della politica. Non cercano di individuare esigenze specifiche sul piano ambientale e climatico e di darvi priorità mediante le pratiche di inverdimento, bensì attuano l'inverdimento in un modo che minimizzi l'onere che ne deriva per le amministrazioni e gli agricoltori. Il potere di cui dispone la Commissione per incentivare gli Stati membri ad adottare opzioni di attuazione dell'inverdimento che offrano maggiori benefici ambientali è limitato (cfr. **paragrafi 51-54**).

81. L'inverdimento ha avuto un impatto ridotto per quanto riguarda gli standard di base stabiliti dalle misure ambientali nell'ambito del secondo pilastro, principalmente perché gli impegni proposti agli agricoltori nel quadro di queste misure andavano oltre gli obblighi di inverdimento ancor prima che venisse introdotto il pagamento verde (cfr. **paragrafi 55-57**).

82. L'inverdimento introduce nella PAC una notevole complessità, non giustificata dai risultati che la sua attuazione potrebbe verosimilmente produrre (cfr. **paragrafi 78-81**). Tra le cause, non meno importanti, di questa complessità vi è il modo in cui l'inverdimento si sovrappone agli altri strumenti ambientali della PAC (condizionalità e misure ambientali del secondo pilastro), generando un rischio di effetto inerziale e di doppi finanziamenti. Talune decisioni e azioni della Commissione e degli Stati membri attenuano questi rischi. La recente modifica del diritto derivato ha inteso rispondere ai timori degli agricoltori e degli Stati membri per la complessità della politica. La Corte ha rilevato, inoltre, che la supervisione esercitata dalla Commissione sull'attuazione dell'inverdimento da parte degli Stati membri è stata positiva (cfr. **paragrafi 58-69**).

83. Le BCAA e l'inverdimento si assomigliano, in quanto anche quest'ultimo costituisce, essenzialmente, un insieme di condizioni ambientali di base applicabili al sostegno al reddito. Ciò che lo distingue dalle BCAA è la possibilità di comminare sanzioni più elevate in caso di inadempienza (cfr. **paragrafi 70-71**).

Raccomandazione 1

Per la prossima riforma della PAC, la Commissione dovrebbe definire una logica di intervento completa per gli interventi dell'UE in agricoltura legati al clima e all'ambiente, compresi valori-obiettivo specifici basati su una comprensione scientifica aggiornata dei fenomeni in causa.

a) Nel contesto della logica di intervento, la Commissione dovrebbe definire i bisogni, le risorse e i mezzi necessari, i processi, gli effetti, i risultati, gli impatti e i fattori esterni pertinenti.

- b) La Commissione dovrebbe definire valori-obiettivo specifici per il contributo della PAC agli obiettivi climatico-ambientali dell'UE.
- c) Affinché sia possibile definire una politica efficace e, successivamente, monitorarne e valutarne l'attuazione, la Commissione dovrebbe sviluppare modelli e insiemi di dati concernenti la biodiversità, le condizioni del suolo (compreso il tenore di carbonio) e definire altre questioni pertinenti relative all'ambiente e al clima.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2019.

Raccomandazione 2

Per preparare la messa a punto di una proposta per la prossima riforma della PAC, la Commissione dovrebbe analizzare e tracciare un bilancio dell'attuazione della PAC attuale. Nel definire la propria proposta, la Commissione dovrebbe attenersi ai seguenti principi:

- a) al fine di percepire i pagamenti PAC, gli agricoltori dovrebbero rispettare una serie di norme ambientali di base:
- tali norme dovrebbero riguardare i settori coperti dalle attuali BCAA e gli obblighi di inverdimenti generalizzati (entrambi i quali dovrebbero andare oltre gli obblighi stabiliti dalla normativa ambientale). Ciò semplificherebbe il sistema dei pagamenti diretti della PAC evitando distinzioni artificiali, fonte di confusione, fra strumenti sostanzialmente simili;
 - le sanzioni applicate in caso di inosservanza delle due categorie di norme suddette dovrebbero costituire un deterrente sufficiente;
 - onde evitare doppi finanziamenti, tutte queste norme di base dovrebbero essere pienamente integrate negli standard ambientali di base (baseline) in vista di eventuali azioni programmate nel campo dell'agricoltura.
- b) Le esigenze specifiche e locali connesse all'ambiente e al clima possono essere affrontate in modo appropriato mediante un'azione programmata più incisiva concernente l'agricoltura che sia basata su:
- il raggiungimento di valori-obiettivo di performance;

- e finanziamenti che rispecchiano una valutazione dei costi medi sostenuti e del mancato guadagno riguardo ad azioni e pratiche che vanno oltre gli standard ambientali di base.
- c) Qualora vengano loro offerte più opzioni per l'attuazione della PAC, gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a dimostrare, prima dell'attuazione, che le opzioni scelte sono efficaci ed efficienti in termini di conseguimento degli obiettivi strategici.

Data-obiettivo di attuazione: fine 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Phil WYNN OWEN, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 15 novembre 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**Evoluzione della quota di prato permanente**

SM	quota annuale 2016			quota di riferimento per esercizi 2015-2020			quota di riferimento per esercizi 2007-2014		
	superficie agricola totale dichiarata	superficie prato permanente dichiarata	quota annuale	superficie agricola totale dichiarata	superficie prato permanente dichiarata	quota di riferimento	superficie agricola totale dichiarata	superficie prato permanente dichiarata	quota di riferimento
	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL ¹	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
Totale UE	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

¹ Dati più recenti: 2015.

² Dati più recenti per l'Inghilterra: 2015.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

ALLEGATO II**Dati principali sull'attuazione nel 2016 dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale**

SM	totale ESPG		ESPG designati in aree Natura 2000		ESPG designati non in aree Natura 2000			totale prati permanenti		PP in aree Natura 2000		PP non in aree Natura 2000	
	(ha)	(in % sul totale di prati permanenti)	(ha)	(in % sul totale di ESPG)	(in % su prati permanenti in aree Natura 2000)	(ha)	(in % sul totale di ESPG)	(in % su prati permanenti non in aree Natura 2000)	(ha)	(ha)	(in % sul totale di prati permanenti)	(ha)	(in % sul totale di prati permanenti)
BE	14 640	3%	11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%	425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%	138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%	9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%	543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%	687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%	30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%	458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%	2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%	76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%	1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%	740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%	3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%	66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%	3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%	460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%	48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%	24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%	256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%	679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%	20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%	142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%	3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%	49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%	561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
Totale UE	8 085 285	16%	7 558 183	93%	84%	527 102	7%	1%	49 507 520	8 962 582	18%	40 544 938	82%

* Questa tabella non comprende la Francia e il Portogallo, a causa della mancanza di dati completi, e Malta, che non possiede prati permanenti.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

ALLEGATO III**Dati principali sull'attuazione nel 2016 delle AIE**

SM	seminativo soggetto all'obbligo AIE (ha)	AIE richiesta: 5% del seminativo soggetto all'obbligo AIE (ha)	totale AIE dichiarate (ha)	AIE dichiarate oltre il minimo richiesto (%)	AIE produttive						AIE non produttive				elementi caratteristici del paesaggio (In % del totale di AIE dichiarate)	
					totale AIE produttive			di cui			totale AIE non produttive			di cui		
					colture azotofissatrici			colture intercalari			terreni lasciati a riposo					
					(In % del totale di AIE dichiarate)	(ha)	(In % del totale di AIE dichiarate)	(ha)	(In % del totale di AIE dichiarate)	(ha)	(In % del totale di AIE dichiarate)	(ha)	(In % del totale di AIE dichiarate)	(ha)	(In % del totale di AIE dichiarate)	
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	Non selez.		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	Non selez.				9 954	25%	8 987	23%	968	2%
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	Non selez.		58 305	52%	58 152	52%	55	0%
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	Non selez.		1 009 038	67%	969 662	65%	Non selez.	
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	Non selez.		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	Non selez.		6 140	67%	5 806	64%	224	2%
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	Non selez.		3	16%	3	16%	0	0%
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	Non selez.		875	1%
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	Non selez.		31 361	81%	29 578	76%	233	1%
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	Non selez.		2 524	1%
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	Non selez.	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	Non selez.		20 012	73%	20 011	73%	0	0%
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%
Totale UE	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%

Questa tabella non comprende la Francia a causa della mancanza di dati completi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione europea.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"L'INVERDIMENTO: UN REGIME DI SOSTEGNO AL REDDITO PIÙ COMPLESSO, NON ANCORA EFFICACE SUL PIANO AMBIENTALE"

SINTESI

IV. Secondo la Commissione l'inverdimento ha il potenziale per migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico rispetto al periodo precedente alla sua introduzione. Ad esempio, è nuovo l'obbligo di creare un'area di interesse ecologico (AIE) su una percentuale della superficie a seminativo. La protezione dei prati permanenti è stata rafforzata a livello nazionale o regionale limitando il margine per la conversione di tali terreni a pascolo.

Nel complesso, l'inverdimento si applica ad aziende agricole che rappresentano una quota elevata della superficie agricola (77% nel 2016). Inoltre, nelle proprie relazioni sull'inverdimento la Commissione ha riconosciuto che vi era margine per migliorarne l'attuazione, e sono state adottate una serie di modifiche normative sia per semplificare il funzionamento del regime che per migliorarne la performance ambientale. Ad esempio, a partire dal 2018 vigerà un divieto di utilizzare pesticidi nelle AIE, il che rappresenterà un miglioramento significativo della performance ambientale dell'inverdimento.

V. L'inverdimento è un sostegno al reddito disaccoppiato che ricompensa gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici di base. A tale riguardo l'inverdimento, che è un pagamento standardizzato, differisce da misure agroambientali e climatiche più mirate e ambiziose che compensano i costi sostenuti e le perdite di reddito rispetto ai requisiti minimi. Il pagamento di inverdimento, che è standardizzato per favorire una maggiore semplicità amministrativa, non intende riflettere i costi per gli agricoltori o il valore dei benefici ambientali e climatici fondamentali attesi. La quota di pagamenti diretti in questione (30% più possibili sanzioni fino al 7,5% dei pagamenti diretti) funge da efficace deterrente. Grazie alla quota significativa di pagamenti diretti e alla natura obbligatoria di tali pagamenti, le pratiche di inverdimento vengono attuate da quasi tutti gli agricoltori soggetti a obblighi di inverdimento, assicurando così la loro ampia diffusione.

VI. La visione della Commissione sull'effetto inerziale non considera solo i cambiamenti imposti dall'inverdimento alle pratiche degli agricoltori, ma anche la preservazione delle superfici e delle pratiche esistenti (ad esempio terreni a riposo, protezione delle siepi, fasce tampone ecc.) utili per l'ambiente e il clima. Ciò è valido tanto più che i fattori esterni incrementano la tendenza attuale verso la specializzazione e l'intensificazione della produzione. La Commissione ritiene che, se si considera anche tale effetto dell'inverdimento, l'effetto inerziale indicato dalla Corte dei conti europea sia più limitato. Il potenziale dell'inverdimento rispetto al miglioramento della performance ambientale della PAC risiede anche nella superficie soggetta a obblighi di inverdimento, dove tali cambiamenti o la preservazione delle pratiche benefiche esistenti devono essere osservati dagli agricoltori.

VIII.

Primo punto: Benché la Commissione accetti in sostanza la raccomandazione 1, in questa fase non è in grado di assumere impegni specifici in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020 e per la data-obiettivo di attuazione. Tuttavia, sono già iniziati i lavori per sviluppare ulteriormente le logiche di intervento degli strumenti ambientali e climatici della PAC, compreso l'inverdimento.

Secondo punto: La Commissione accetta la prima frase della raccomandazione 2 e sta già analizzando e tracciando un bilancio dell'attuazione della PAC attuale, in vista delle proposte

legislative della Commissione per la PAC dopo il 2020. A tale riguardo, la Commissione ha già pubblicato due relazioni sull'attuazione dell'inverdimento nel 2016 e nel 2017.

Sebbene la Commissione accetti in sostanza il resto della raccomandazione 2, in questa fase non è in grado di assumere impegni specifici in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020 e per la data-obiettivo di attuazione.

OSSERVAZIONI

Risposta comune della Commissione al paragrafo 16, lettere a) e b), e al riquadro 2:

L'obiettivo dell'inverdimento è quello di migliorare la performance ambientale della PAC. Ciò dovrebbe essere raggiunto mediante i tre obblighi riguardanti gli obiettivi ambientali e climatici in materia di biodiversità (principalmente con l'AIE), sequestro del carbonio (principalmente con la protezione dei prati permanenti) e suolo (principalmente con la diversificazione delle colture). Ovviamente, l'inverdimento mira solo a contribuire al miglioramento della situazione riguardante tali sfide ambientali e climatiche. Per quanto riguarda la misurazione dei risultati dell'inverdimento rispetto agli obiettivi prefissati, un indicatore pertinente è la superficie soggetta ad almeno un obbligo di inverdimento e lo scopo è quello di massimizzare tale superficie. Come sottolineato dalla Corte dei conti europea, è obiettivamente difficile fissare obiettivi e valutare il contributo specifico dell'inverdimento a ciascuna sfida ambientale e climatica, data la molteplicità di fattori esterni e interni in gioco.

Riquadro 2 – La biodiversità e il suolo: non è chiaro quale sia la situazione attuale né quali traguardi si intendano raggiungere

Suolo

La comunicazione della Commissione dal titolo "Strategia tematica per la protezione del suolo" rimane il più completo quadro dell'UE che affronta varie forme di degrado del suolo. Dal 2006 sono stati raggiunti numerosi risultati attraverso i pilastri non legislativi, compresa l'integrazione della protezione del suolo nelle politiche dell'UE e nella PAC in particolare. In assenza di una legislazione dell'UE sul suolo [la proposta di direttiva quadro sul suolo (COM(2006)231) è stata ritirata dopo 8 anni a causa di una minoranza di blocco al Consiglio] non esistono ancora obiettivi specifici relativi al suolo a livello dell'UE. A livello dell'Unione sono state intraprese diverse azioni, come l'istituzione di un gruppo di esperti dell'UE sulla protezione del suolo, al fine di affrontare gli impegni del settimo programma d'azione dell'Unione in materia di ambiente e riflettere su una nuova potenziale iniziativa sul suolo a livello dell'UE. Secondo un inventario delle politiche per il suolo pubblicato di recente, a livello dell'UE e degli Stati membri¹ la protezione del suolo è ancora troppo frammentata in numerosi strumenti politici.

19. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 16, lettere a) e b), e al riquadro 2 e la risposta della Commissione al paragrafo 20.

b) Gli impatti devono venire osservati per diversi anni e derivano dall'effetto combinato di diversi fattori, compreso, tra gli altri, l'impatto previsto delle AIE.

20. Mentre l'esatta quantificazione dei benefici ambientali attesi non è stata stabilita nella valutazione d'impatto, gli obiettivi di ciascun obbligo di inverdimento sono stati fissati al momento dell'adozione da parte della Commissione. Le aree di interesse ecologico erano destinate principalmente ad accrescere la biodiversità, la protezione dei prati permanenti mirava innanzitutto

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

ad assicurare il sequestro del carbonio, mentre la diversificazione delle colture (analogamente alla rotazione delle colture prevista inizialmente) era tesa alla preservazione della qualità del suolo. Per alcune pratiche gli obiettivi erano supportati dalla letteratura scientifica esistente, in particolare per quanto riguarda la diversificazione delle colture e la protezione dei prati permanenti. Le discussioni successive si sono sviluppate su ciò che l'inverdimento avrebbe dovuto ottenere, anche se non in termini quantitativi.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 23 e 24:

L'inverdimento è un sostegno al reddito disaccoppiato che ricompensa gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici ambientali e climatici. A tale riguardo l'inverdimento, che è un pagamento standardizzato, differisce da misure agroambientali e climatiche più mirate e ambiziose che compensano i costi sostenuti e le perdite di reddito rispetto ai requisiti minimi. Il pagamento di inverdimento, che è standardizzato per favorire una maggiore semplicità amministrativa, non intende riflettere i costi per gli agricoltori o il valore dei benefici ambientali e climatici fondamentali attesi. La quota di pagamenti diretti in questione (30% più possibili sanzioni fino al 7,5% dei pagamenti diretti) funge da efficace deterrente. Grazie alla quota significativa di pagamenti diretti e alla natura obbligatoria di tali pagamenti, le pratiche di inverdimento vengono attuate da quasi tutti gli agricoltori soggetti a obblighi di inverdimento, assicurando così la loro ampia diffusione.

25. Dato che l'inverdimento contribuisce, assieme ad altri strumenti politici, al raggiungimento di taluni obiettivi ambientali generali, come il miglioramento della materia organica del suolo, la protezione dei paesaggi o la qualità dell'acqua, sarebbe molto difficile isolare il valore economico specifico dei benefici ambientali e climatici attesi apportati dall'inverdimento a tali obiettivi generali.

e) Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 16.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 29, 30 e 31:

Per quanto riguarda i cambiamenti delle pratiche, la Commissione ritiene che il numero di aziende agricole interessate sia l'indicatore migliore dell'impatto dell'introduzione dell'inverdimento. A tale proposito la Commissione osserva che l'inverdimento ha comportato cambiamenti in relazione alla diversificazione delle colture nel 13% delle aziende agricole e riguardo alle AIE nel 37% delle aziende agricole². Gli impatti ambientali di tali cambiamenti in termini di superfici sono difficili da valutare poiché si attendono risultati positivi non solo sulla specifica quota di terreno in cui sono avvenuti i cambiamenti, ma su un'area più vasta. Tali impatti dipendono dalle pratiche benefiche attuate.

Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 34.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 32 e 33:

La Commissione ritiene che la quota della superficie soggetta ad almeno un obbligo di inverdimento sia un'indicazione rilevante del potenziale dell'inverdimento in termini di miglioramento della performance ambientale della PAC. Riflette infatti la superficie cui si applicano tutti gli obblighi di inverdimento in complementarità e sinergia, tra l'altro, con altre misure, come quelle volte al mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (BCAA) e le misure agro-climatico-ambientali. L'impatto ambientale e climatico finale

² Si veda la figura 5.

dell'inverdimento dipende naturalmente anche dal grado di ambizione degli obblighi che si applicano a tali superfici (come l'aumento dell'area di interesse ecologico dal 5% al 7%), tuttavia l'aspetto quantitativo, ossia la superficie interessata, è fondamentale per il risultato finale. Nel 2016 le aziende agricole soggette a uno o più obblighi di inverdimento coprivano il 77% della superficie agricola totale. Per monitorare l'inverdimento vengono inoltre utilizzati altri indicatori relativi a obblighi di inverdimento più specifici, ad esempio la percentuale di aree di interesse ecologico nei seminativi (in base alle aree di interesse ecologico dichiarate dagli agricoltori). Tali indicatori vengono analizzati nel dettaglio in tutte le relazioni sull'inverdimento disponibili, in particolare nel documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2016 e nella relazione del 2017 al Parlamento europeo e al Consiglio sulle AIE.

In aggiunta, gli obblighi di inverdimento non hanno necessariamente l'obiettivo di modificare le pratiche agricole (si veda la risposta della Commissione al paragrafo 34).

34. La visione della Commissione sull'effetto inerziale non considera solo i cambiamenti imposti dall'inverdimento alle pratiche degli agricoltori, ma anche la preservazione delle superfici e delle pratiche benefiche esistenti, in particolare nei casi in cui fattori esterni incrementano la tendenza ad intensificare la produzione (ad esempio la diminuzione di prati permanenti e terreni a riposo). Ad esempio, per ragioni di semplificazione l'obbligo riguardante l'AIE non comporta necessariamente la creazione di nuovi elementi o aree ecologiche in ogni azienda agricola in cui questi esistono già al livello richiesto. L'inverdimento tuttavia protegge e promuove tali elementi e aree, evitando di conseguenza la loro distruzione a causa dell'intensificazione. Se si prendesse in considerazione tale aspetto, l'effetto inerziale indicato dalla Corte dei conti europea sarebbe più limitato.

39. Gli agricoltori biologici considerati "verdi per definizione" forniscono beni pubblici che vanno oltre i beni pubblici forniti dall'inverdimento. I piccoli agricoltori sono esentati dagli obblighi di inverdimento sulla base della necessità di semplificazione e delle considerazioni inerenti al rapporto costi-benefici. La superficie interessata dal regime per i piccoli agricoltori è comunque limitata (7% della superficie con pagamenti diretti).

45. La protezione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale (ESPG) è imperniata essenzialmente su Natura 2000, che comprende le zone più preziose in relazione alla biodiversità.

46. Mentre l'obiettivo generale della protezione dei prati permanenti è la preservazione dello stock di carbonio, l'obiettivo della protezione della categoria specifica dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale (ESPG) è quello di preservare la biodiversità e contribuire a conseguire un buono stato di conservazione degli habitat erbosi di cui all'allegato I della direttiva 92/43/CEE, delle specie che dipendono dalla gestione dei prati di cui all'allegato II della suddetta direttiva, e delle specie di uccelli protette dalla direttiva 2009/147/CE, nelle zone di protezione speciale che contengono prati. Esiste infatti un forte legame con alcune norme delle direttive Uccelli e Habitat. Pertanto, in base alla legislazione in vigore, azioni più mirate dovrebbero interessare in primo luogo la biodiversità.

48. Le colture azotofissatrici e le colture intercalari sono in effetti AIE importanti, ma i terreni lasciati a riposo, che costituiscono superfici improduttive, sono il secondo tipo più importante di AIE, dato che nel 2015 erano pari al 38% della loro superficie. Dato che i terreni lasciati a riposo sono utili per l'ambiente e il clima quando vengono fissati opportuni criteri di gestione, è probabile che l'importanza di questo tipo di AIE aumenti il valore aggiunto delle AIE.

50. La Commissione ritiene che l'ultima modifica dell'atto delegato³ che apporta chiarimenti alle pratiche di gestione, come il divieto di utilizzare pesticidi nelle AIE produttive o una definizione migliore del periodo minimo relativo alla copertura vegetale, sia un passo significativo verso il miglioramento dello status della biodiversità di tali superfici. Sulle superfici interessate tali cambiamenti dovrebbero quindi migliorare in modo significativo i criteri di gestione per le AIE.

54. La Commissione monitora attivamente l'attuazione dell'inverdimento da parte degli Stati membri e interviene in caso di attuazione non corretta delle norme dell'UE. Vi sono tuttavia dei limiti alle capacità di valutazione della Commissione, che non è nella posizione di stabilire nel dettaglio se tali scelte sono pertinenti sotto il profilo ambientale in specifiche situazioni nazionali o locali.

57. La continuità è uno degli elementi importanti del sostegno agro-climatico-ambientale. L'applicazione di regimi efficienti e corretti per più di un periodo di programmazione consente di migliorare il conseguimento dei risultati.

Sebbene sia probabile che l'introduzione dell'inverdimento possa accrescere l'ambizione ambientale delle misure agro-climatico-ambientali, ciò non deve necessariamente concretizzarsi in ogni caso. Innanzitutto, l'inverdimento non fa parte degli standard di base delle misure agro-climatico-ambientali. Tali misure devono evitare di pagare per azioni che si sovrappongono all'inverdimento (che *de facto* richiede l'aumento del livello di ambizione per proporre un premio più alto), ma tali azioni non retribuite possono ancora far parte della misura. In secondo luogo, in particolare nel caso degli impegni riguardanti la diversificazione delle colture, l'impatto dell'inverdimento può essere riscontrato più facilmente dal momento che, al fine di mantenere il sostegno, tale diversificazione deve essere più ambiziosa di quanto richiesto dall'inverdimento.

58. La Commissione ritiene che il rischio di sovrapposizione tra l'inverdimento e la condizionalità e tra l'inverdimento e le misure ambientali nell'ambito dello sviluppo rurale viene affrontato adeguatamente dalle disposizioni normative. In quest'ultimo caso, le sovrapposizioni tra l'inverdimento e gli impegni agro-climatico-ambientali non vengono escluse dal quadro giuridico purché il sostegno alla medesima pratica venga fornito solo una volta, ossia a condizione che si evitino doppi finanziamenti.

Risposta comune della Commissione ai paragrafi 59 e 60:

Il rischio di sovrapposizione tra l'inverdimento e la condizionalità indicato dalla Corte dei conti europea viene affrontato dalle disposizioni normative. Gli elementi o le pratiche necessarie nel quadro della condizionalità in diversi Stati membri formano invece gli standard di base delle pratiche di inverdimento stabilite a livello dell'UE. Ad esempio, le colture intercalari con una specie possono essere richieste nel quadro della condizionalità ma possono valere come AIE solo se ad esse viene associata una seconda specie. Entrambi gli strumenti lavorano quindi in sinergia, la condizionalità nella formazione della disposizione normativa e l'AIE nella promozione di un migliore impatto ambientale.

66. Il riesame dell'inverdimento faceva parte della semplificazione della PAC nel contesto dell'esercizio REFIT della Commissione per il 2016. Ciò ha risposto all'impegno assunto dalla Commissione nella sua dichiarazione del 2 aprile 2014 di valutare, dopo un'esperienza di un anno, gli oneri amministrativi, l'impatto sulla parità di condizioni e quello sul potenziale produttivo a

³ Regolamento delegato (UE) n. 2017/1155 della Commissione, del 15 febbraio 2017, che modifica il regolamento delegato (UE) n. 639/2014 (GU L 167 del 30.6.2017, pagg. 1-15).

livello dell'UE. Un documento di lavoro dei servizi della Commissione è stato pubblicato nel giugno 2016⁴.

Sulla base del riesame i servizi della DG AGRI hanno elaborato un insieme di proposte concrete di semplificazione. Queste formano un pacchetto equilibrato che ottimizza le norme vigenti, in special modo per quanto riguarda le AIE, per renderle più semplici da comprendere e da attuare per gli agricoltori e per le amministrazioni.

A tal fine, la Commissione ha presentato un atto delegato che modifica il regolamento delegato (UE) n. 639/2014. Questo testo è stato adottato da entrambi i legislatori ed è stato pubblicato il 30 giugno 2017⁵.

Tredici misure adegueranno le condizioni di gestione e incentiveranno gli agricoltori a dichiarare gli elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone. Ad esempio:

- Alcune categorie sono state accorpate e i relativi obblighi sono stati snelliti nei casi in cui le AIE presentano determinate fasce ed elementi caratteristici del paesaggio simili tra loro. Ciò eviterà che si faccia confusione e si commettano errori.
- È stato introdotto un certo grado di flessibilità riguardo alla dimensione massima stabilita e all'ubicazione degli elementi caratteristici del paesaggio, il che consentirà in particolare una maggiore copertura dei tipi di AIE come le siepi e i margini dei campi.
- Alcune condizioni sono state eliminate quando si sono rivelate difficili da giustificare in termini di benefici ambientali, come l'obbligo di utilizzare le colture azotofissatrici come colture pure.

Occorre sottolineare che lo scopo di alcune modifiche è quello di migliorare la performance ambientale della politica e di accrescere la credibilità complessiva dell'ecologizzazione dei pagamenti diretti del 2013.

In tale contesto rientrano la durata minima per alcuni elementi come le colture intercalari e i terreni lasciati a riposo e il divieto generale di utilizzare prodotti fitosanitari su superfici coltivate qualificate come AIE. Il divieto riflette l'obiettivo del pagamento: l'utilizzo di pesticidi non può essere considerato compatibile con la preservazione e lo sviluppo della diversità su una superficie pari solo al 5% dei terreni a seminativo.

67. Per sostenere gli Stati membri nell'attuazione dell'inverdimento, a partire dal 2015 sono state adottate diverse misure di semplificazione nelle normative o nelle linee guida. Per quanto riguarda le AIE i principali cambiamenti hanno riguardato:

- la semplificazione dei criteri dimensionali per alcuni elementi e della possibilità di utilizzare la superficie (ad esempio fasce tampone, margini dei campi);
- il fatto che il tipo e l'ubicazione possano venire modificati dall'agricoltore in una certa misura dopo la domanda di finanziamento;
- la possibilità che non tutte le potenziali AIE permanenti debbano essere mappate nello strato AIE;
- la flessibilità fornita per distinguere tra fasce con siepi o boschi e alberi in filari oltre all'accorpamento di tipi di AIE;

⁴ SWD(2016) 218 final del 22.06.2016.

⁵ Regolamento delegato (UE) 2017/1155 della Commissione.

- il chiarimento delle definizioni (lacune nelle fasce con siepi o boschi);
- l'accettazione degli elementi caratteristici del paesaggio adiacenti situati attorno alla parcella agricola.

Riquadro 5 – Il pesante onere associato alla determinazione dello strato AIE

Nel 2015, il primo anno di attuazione dell'inverdimento, la Commissione ha modificato le linee guida sullo strato AIE per chiarire che tutte le AIE dichiarate dagli agricoltori e costanti nel tempo, e non necessariamente tutte le EFA potenziali, devono venire mappate nello strato AIE.

69. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 54.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

73. Secondo la Commissione l'inverdimento ha il potenziale per migliorare la performance della PAC sul piano ambientale e climatico rispetto al periodo precedente alla sua introduzione. Ad esempio, è nuovo l'obbligo di avere un'area di interesse ecologico (AIE) su una percentuale della superficie a seminativo. La protezione dei prati permanenti è stata rafforzata a livello nazionale o regionale limitando il margine per la conversione di tali terreni a pascolo. Nel complesso, l'inverdimento si applica ad aziende agricole che rappresentano una quota elevata della superficie agricola (77% nel 2016). Inoltre, nelle proprie relazioni sull'inverdimento la Commissione ha riconosciuto che vi era margine per migliorarne l'attuazione, e sono state adottate una serie di modifiche normative sia per semplificare il funzionamento del regime che per migliorarne la performance ambientale. Ad esempio, a partire dal 2018 vigerà un divieto di utilizzare pesticidi nelle AIE, il che rappresenterà un miglioramento significativo della performance ambientale dell'inverdimento.

77. L'inverdimento è un sostegno al reddito disaccoppiato che ricompensa gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici ambientali e climatici. A tale riguardo l'inverdimento, che è un pagamento standardizzato, differisce da misure agroambientali e climatiche più mirate e ambiziose che compensano i costi sostenuti e le perdite di reddito rispetto ai requisiti minimi. Il pagamento di inverdimento, che è standardizzato per favorire una maggiore semplicità amministrativa, non intende riflettere i costi per gli agricoltori o il valore dei benefici ambientali e climatici fondamentali attesi. La quota di pagamenti diretti in questione (30% più possibili sanzioni fino al 7,5% dei pagamenti diretti) funge da efficace deterrente. Grazie alla quota significativa di pagamenti diretti e alla natura obbligatoria di tali pagamenti, le pratiche di inverdimento vengono attuate da quasi tutti gli agricoltori soggetti a obblighi di inverdimento, assicurando così la loro ampia diffusione.

78. La visione della Commissione sull'effetto inerziale non considera solo i cambiamenti imposti dall'inverdimento sulle pratiche agricole ma anche la preservazione delle pratiche e delle superfici esistenti (ad esempio terreni a riposo, protezione delle siepi, fasce tampone ecc.) utili per l'ambiente e il clima. Ciò è valido tanto più che i fattori esterni incrementano la tendenza attuale verso la specializzazione e l'intensificazione della produzione. La Commissione ritiene che, se si considera anche tale effetto dell'inverdimento, l'effetto inerziale indicato dalla Corte dei conti europea sia più limitato. Il potenziale dell'inverdimento rispetto al miglioramento della performance ambientale della PAC risiede anche nella superficie soggetta a obblighi di inverdimento, dove tali cambiamenti o la preservazione delle pratiche benefiche esistenti devono essere osservati dagli agricoltori.

79. La progettazione di misure di inverdimento nella legislazione dell'UE è un compromesso tra i risultati ambientali attesi e i vincoli da imporre agli agricoltori e alle amministrazioni nazionali. A tal riguardo la diversificazione delle colture è stata preferita alla loro rotazione a causa dei limiti di gestione, la designazione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale stabilisce un legame con alcuni requisiti di Natura 2000 con un obiettivo relativo alla biodiversità e le tipologie

di AIE comprendono elementi produttivi in modo da evitare di avere un impatto troppo rigido sul potenziale produttivo. Dopo il primo anno di attuazione dell'inverdimento la Commissione, sulla base delle esperienze acquisite, ha introdotto le modifiche necessarie a semplificare e migliorare le prestazioni ambientali dell'inverdimento. Queste comprendono in particolare un divieto di utilizzare pesticidi nei tipi di AIE produttivi.

80. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 54.

Raccomandazione 1

Benché la Commissione accetti in sostanza la raccomandazione 1, in questa fase non è in grado di assumere impegni specifici in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020 e per la data-obiettivo di attuazione. Tuttavia, sono già iniziati i lavori per sviluppare ulteriormente le logiche di intervento degli strumenti ambientali e climatici della PAC, compreso l'inverdimento.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la prima frase della raccomandazione 2 e sta già analizzando e tracciando un bilancio dell'attuazione della PAC attuale, in vista delle proposte legislative della Commissione per la PAC dopo il 2020. A tale riguardo, la Commissione ha già pubblicato due relazioni sull'attuazione dell'inverdimento nel 2016⁶ e nel 2017⁷.

Sebbene la Commissione accetti in sostanza il resto della raccomandazione 2, in questa fase non è in grado di assumere impegni specifici in relazione alle proposte legislative per il periodo post-2020 e per la data-obiettivo di attuazione.

⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione sul riesame dell'attuazione delle disposizioni sull'ecosostenibilità dopo il primo anno (SWD 218 final del 22.6.2016).

⁷ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'obbligo relativo alle aree d'interesse ecologico nell'ambito del regime dei pagamenti diretti d'inverdimento (SWD(2017) 121 final del 29.3.2017).

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	5.10.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	28.9.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	15.11.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	29.11.2017

L'agricoltura, in particolare quella intensiva, esercita un impatto negativo sull'ambiente e sul clima. L'"inverdimento" (Greening), un pagamento diretto inteso a premiare gli agricoltori per l'adozione di pratiche agricole benefiche per la qualità del suolo, il sequestro del carbonio e la biodiversità, è stato introdotto nel 2015 per migliorare la performance della politica agricola comune dell'UE in materia di ambiente e di clima. A giudizio della Corte, è improbabile che l'inverdimento, quale attualmente applicato, possa raggiungere tale obiettivo, principalmente a causa dell'esiguità degli obblighi previsti, che coincidono, in generale, con le normali pratiche agricole. Essa stima, in particolare, che i cambiamenti apportati dall'inverdimento alle pratiche agricole interessino soltanto il 5 % circa di tutta la superficie agricola dell'UE. La Corte formula una serie di raccomandazioni su come definire strumenti ambientali più efficaci per la politica agricola comune dopo il 2020.

40
1977-2017



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2017.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.