



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.11.2007
COM(2007) 722 definitivo

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

In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata

1. IL VOLTO ATTUALE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

1.1. Una politica radicalmente rinnovata e più efficiente

Negli ultimi quindici anni, la politica agricola comune (PAC) è profondamente cambiata sotto la spinta della società europea e dell'evoluzione economica. Le riforme del 2003-2004 hanno segnato una nuova fase in questo cammino, con l'introduzione di pagamenti diretti disaccoppiati tramite il regime di pagamento unico (RPU) nella maggior parte dei settori del primo pilastro della PAC e il rafforzamento della politica di sviluppo rurale come secondo pilastro. Questo processo è proseguito con le riforme dello zucchero (2006) e degli ortofrutticoli (2007) ed è tuttora in atto, con le recenti proposte di riforma del settore vitivinicolo.

Il sostegno ai produttori è ormai per lo più disaccoppiato dalle decisioni di produzione, il che consente agli agricoltori dell'UE di operare le proprie scelte in risposta ai segnali del mercato, di adattarsi al mutato ambiente economico basandosi esclusivamente sulle proprie preferenze e sulle potenzialità della propria azienda, nonché di contribuire a migliorare la competitività del settore agricolo.

La riforma della PAC ha dunque dato i risultati attesi, abbandonando il sostegno ai prodotti, che era generalmente considerato come la causa dei passati problemi di sovrapproduzione. I prezzi comunitari di sostegno, ovunque ridotti, sono ora in linea con i mercati mondiali. L'agricoltura europea sta diventando più competitiva nei settori chiave, nonostante la contrazione della quota dell'UE nella maggior parte dei mercati delle materie prime, e l'UE è ormai diventata il primo esportatore di prodotti agricoli, per lo più di alto valore; è anche il maggiore importatore mondiale di prodotti agricoli e di gran lunga il principale mercato di sbocco per i paesi in via di sviluppo.

Inoltre, la PAC contribuisce sempre più ad evitare il rischio di degrado ambientale e a procurare molti dei beni pubblici ai quali la nostra società aspira. Il sostegno ai produttori è ora condizionato al rispetto di norme e criteri relativi all'ambiente, alla sicurezza alimentare, alla qualità dei cibi e al benessere degli animali.

Infine, il potenziamento della politica di sviluppo rurale favorisce la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale, oltre a creare occupazione e a stimolare la crescita e l'innovazione nelle zone rurali. Anche se le aree rurali dell'UE saranno influenzate in misura crescente da fattori esogeni all'agricoltura, le regioni ultraperiferiche, spopolate o fortemente dipendenti dall'attività agricola dovranno far fronte a pesanti sfide in materia di sostenibilità economica e sociale. Il ruolo del settore agroalimentare, che rappresenta tuttora più del 4% del PIL totale e l'8% dell'occupazione complessiva, rimane quindi determinante in buona parte del territorio rurale.

1.2. Ulteriori passi avanti con la “valutazione dello stato di salute”

Gli sviluppi sopra descritti indicano che la PAC di oggi non è più la stessa di ieri, nonostante la discrepanza spesso paradossale tra i risultati della riforma e l'idea che

certuni si fanno della PAC (e che si riferisce per lo più alla situazione di prima della riforma). Ma per continuare ad essere una politica dell'oggi e del domani, la PAC deve poter valutare i propri strumenti, verificare se funzionano come si deve, individuare gli adeguamenti necessari per raggiungere i propri obiettivi dichiarati e sapersi adattare alle nuove sfide.

Che ci vogliano ulteriori passi avanti è inevitabile: una politica immobilistica in un contesto in rapido mutamento è condannata a diventare ben presto superata. La PAC ha saputo dimostrare che l'agricoltura europea non resta indietro ed è capace di cambiare, ma deve proporre agli agricoltori una linea politica prevedibile, perché possano adattarsi su quella falsariga.

Con la riforma del 2003 è iniziato quel processo che doveva rendere la PAC adatta al XXI secolo. Non tutti gli elementi della riforma del 2003 hanno riscosso un consenso unanime fin dall'inizio. Per questo motivo, già nell'accordo definitivo erano state inserite diverse clausole di riesame, e lo stesso è avvenuto per altre riforme successive al 2003.

Le clausole di riesame, pur senza richiedere un cambiamento fondamentale della politica esistente, consentono di apportarvi ulteriori adeguamenti in sintonia con l'evoluzione del mercato e altri sviluppi. Le questioni oggetto di tali clausole sono state raggruppate, nella presente comunicazione, sotto l'appellativo di "valutazione dello stato di salute". L'obiettivo è triplice:

- come rendere il regime di pagamento unico più efficace, efficiente e semplice?
- come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei Stati membri, siano ancora validi nell'UE a ventisette e in un mondo sempre più globalizzato?
- come affrontare le nuove sfide, dai cambiamenti climatici allo sviluppo dei biocarburanti e alla gestione delle risorse idriche, nonché quelle preesistenti come la biodiversità, assumendo nuovi rischi e opportunità?

2. FAR TESORO DELL'ESPERIENZA E SEMPLIFICARE IL REGIME DI PAGAMENTO UNICO

2.1. Semplificare il regime di pagamento unico

Mentre i nuovi Stati membri possono avvalersi del regime semplificato di pagamento unico per superficie (RPUS) fino alla fine del 2010 (o del 2011 per Bulgaria e Romania), gli altri quindici Stati membri dell'UE dovevano applicare l'RPUS entro il 2007.

Avevano la scelta tra un modello storico di RPU (diritti all'aiuto basati su importi di riferimento individuali), un modello regionale (diritti basati su importi di riferimento regionali) o una combinazione tra i due.

Gli Stati membri avevano la possibilità di mantenere alcuni aiuti diretti vincolati alla produzione (sostegno parzialmente accoppiato) laddove ciò fosse ritenuto necessario per garantire un livello minimo di attività produttiva e per ottenere benefici ambientali. Potevano anche trattenere fino al 10% dei massimali nazionali per incentivare attività agricole di particolare rilevanza ambientale o per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli (articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003).

Sia il metodo storico che quello regionale di disaccoppiamento rispondono all'obiettivo di permettere agli agricoltori di scegliere cosa produrre, anziché orientare tale scelta attraverso aiuti mirati ai prodotti. Tuttavia, in entrambi gli approcci, l'entità del sostegno individuale rimane legata, anche se in misura diversa, ai livelli di produzione del passato e, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno, soprattutto nel modello storico. Sembra pertanto opportuno consentire agli Stati membri di adeguare il modello scelto orientandosi verso un'aliquota forfettaria tra il 2009 e il 2013. In questo contesto, si dovrebbe altresì considerare se non sia il caso di autorizzare gli Stati membri che attualmente applicano l'RPUS a prolungare questo regime fino al 2013.

Inoltre, con l'integrazione di un maggior numero di settori nell'RPUS e la progressiva acquisizione di esperienza nella gestione del regime, certe modalità di applicazione appaiono troppo rigide e complesse.

La "valutazione dello stato di salute" rappresenta quindi l'occasione propizia per proporre modifiche intese a correggere e semplificare l'applicazione del sistema, senza alterarne la sostanza.

2.2. Restringere il campo di applicazione della condizionalità

Il sistema della condizionalità, che riduce i pagamenti agli agricoltori che non rispettano le norme UE imposte all'attività agricola, rimane un elemento essenziale della PAC. Nondimeno, anche qui l'esperienza ha evidenziato una chiara esigenza di semplificazione.

Ci si è già avviati su questa strada, sulla scorta delle recenti conclusioni del Consiglio in appoggio alla relazione della Commissione sulla condizionalità, del marzo 2007. Sono in corso proposte legislative intese a migliorare le componenti del regime relative ai controlli e alle sanzioni, che dovrebbero entrare in vigore nel 2008/2009. Altri elementi della condizionalità suscettibili di semplificazione, attualmente all'esame, verranno discussi in sede di "valutazione dello stato di salute".

La relazione della Commissione non accenna direttamente al campo di applicazione della condizionalità. Per continuare ad essere uno strumento utile, la condizionalità deve rispondere alle esigenze della società e trovare il giusto equilibrio tra costi e benefici dei singoli criteri. Circoscrivendo in modo più mirato i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), verrà ad accentuarsi il ruolo della condizionalità in quanto stimolo efficace ad un'agricoltura sostenibile.

Secondo il mandato del Consiglio e vista la necessità di una semplificazione, la "valutazione dello stato di salute" esaminerà il campo di applicazione della condizionalità sotto i seguenti aspetti:

- limitare i CGO eliminando disposizioni non direttamente attinenti agli obiettivi dichiarati della condizionalità;
- riesaminare e, se necessario, modificare l'attuale elenco dei CGO e delle BCAA per meglio conseguire gli obiettivi della condizionalità.

2.3. Sostegno parzialmente accoppiato

L'ampiezza delle recenti riforme rende il sostegno parzialmente accoppiato sempre meno importante dal punto di vista dei produttori, data la progressiva integrazione di un maggior numero di settori nell'RPUS. Il disaccoppiamento completo non intacca il

benessere degli agricoltori, anzi probabilmente genera aumenti di reddito grazie alla flessibilità della produzione, e in più elimina la complessità burocratica e gli oneri amministrativi legati alla gestione di due sistemi paralleli. Questo è particolarmente palese nel settore dei seminativi.

Nondimeno, il sostegno parzialmente accoppiato può ancora conservare una certa attrattiva, almeno per il momento, in regioni con un basso livello produttivo generale, ma la cui produzione merita di essere sostenuta per motivi economici o ambientali (come ad esempio le vacche nutrici nelle regioni ad allevamento estensivo).

Se, in che misura e fino a quando il sostegno parzialmente accoppiato debba protrarsi, è una questione che va esaminata su un piano prettamente regionale. La Commissione propone un'analisi caso per caso, volta a individuare i rischi potenziali di un eventuale passaggio al disaccoppiamento completo e ad esplorare possibili alternative.

2.4. Limiti minimi e massimi del sostegno

La questione della ripartizione degli aiuti non è nuova nell'ambito della PAC, ma è stata messa in evidenza dalla recente iniziativa di pubblicare, a fini di trasparenza, i nomi dei beneficiari di fondi UE. L'introduzione dell'RPU ha reso più visibile la ripartizione dei pagamenti, suscitando nuove rivendicazioni a favore di una limitazione dell'entità del sostegno accordato ad un ristretto numero di grandi imprenditori agricoli. L'applicazione dell'RPU ha anche evidenziato che, tra i numerosi agricoltori che ricevono aiuti di importo esiguo, spesso inferiore all'onere amministrativo che implica la loro gestione, si annoverano dei beneficiari che non sono veri e propri agricoltori.

In sede di "valutazione dello stato di salute" sarebbe opportuno esaminare la possibilità di limitare in qualche modo l'entità dei pagamenti, introducendo sia un massimale che un minimale:

- per il limite superiore, la soluzione potrebbe essere rappresentata, secondo la Commissione, da un modello che preveda una riduzione graduale dell'importo erogato man mano che aumenta il totale dei pagamenti corrisposti al singolo beneficiario, pur senza arrivare al completo annullamento del sostegno anche ai livelli più alti¹. La limitazione terrebbe conto della necessità di tutelare la sostenibilità economica delle grandi aziende e di evitare il frazionamento dell'azienda allo scopo di aggirare tali disposizioni;
- per i pagamenti di importo esiguo, si potrebbe introdurre una soglia minima di sostegno annuale e/o innalzare il limite minimo di superficie prescritto, senza pregiudicare i veri agricoltori.

Le risorse così risparmiate dovranno rimanere all'interno dello stesso Stato membro e potrebbero essere utilizzate per affrontare nuove sfide, ad esempio nel contesto di una revisione dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003.

¹ Ad esempio: riduzione del 10% dei pagamenti superiori a 100 000 euro, del 25% dei pagamenti superiori a 200 000 euro e del 45% dei pagamenti superiori a 300 000 euro.

3. COGLIERE NUOVE OPPORTUNITÀ E MIGLIORARE L'ORIENTAMENTO AL MERCATO

3.1. Ruolo dell'intervento sui mercati e del controllo dell'offerta

In passato, le riforme dei meccanismi d'intervento dell'UE erano rese necessarie dall'evoluzione dei mercati mondiali e tutte le scorte giacenti dovevano trovare sbocco, quanto meno in parte, all'esportazione. La realtà della globalizzazione e di un'UE a ventisette richiede una riflessione sul futuro dei rimanenti strumenti della "vecchia PAC" (quote, intervento pubblico, sostegno dei prezzi e restituzioni), soprattutto alla luce delle attuali prospettive di mercato a medio termine, particolarmente favorevoli per i cereali e i prodotti lattiero-caseari.

A questo punto sorge la domanda di come creare il regime d'intervento adatto, cioè capace di fungere da rete di sicurezza ma che non debba dipendere dalle vendite sovvenzionate (sul mercato interno o all'esportazione). Poiché una concorrenza efficace sui mercati agricoli rimane tra gli obiettivi della PAC, la Commissione intende esaminare se gli strumenti esistenti di gestione dell'offerta siano tuttora validi da questo punto di vista o se, al contrario, frenino la capacità dell'agricoltura europea di rispondere ai segnali del mercato.

La Commissione intende inoltre osservare attentamente l'attuale situazione di mercato per rendersi conto se rispecchi semplicemente una reazione congiunturale ai raccolti magri del 2006/2007 o sia invece sintomatica di una tendenza di più lungo periodo, la quale potrebbe mettere sotto pressione i mercati agricoli e l'andamento dell'offerta. Alla luce di tale analisi, la Commissione deciderà sull'opportunità o meno di proporre nuove misure.

3.2. Intervento nel settore dei cereali

Come richiesto dalla recente decisione del Consiglio, è in corso un esame approfondito del sistema d'intervento per i cereali, tenuto conto del mercato in espansione dei biocarburanti e del potenziale impatto di una domanda accresciuta di cereali.

La decisione, presa nel 2007, di ridurre l'intervento sul granoturco è stata motivata dal fatto che l'intervento veniva utilizzato in modo contrario alla sua principale funzione di rete di sicurezza. Ne può conseguire una relativa perdita di competitività dell'orzo e forse del frumento tenero, con rischio di accumulo di scorte pubbliche di questi cereali.

Perciò, nell'attuale contesto, la soluzione migliore sembra essere quella di estendere la riforma dell'intervento per il granoturco ad altri cereali foraggeri. In questo modo, la Commissione sarebbe in grado di reagire in caso di crisi, mentre gli agricoltori potrebbero ricevere segnali di produzione dai prezzi di mercato. Il mantenimento dell'intervento per un solo cereale (frumento panificabile) potrebbe offrire una rete di sicurezza e, nel contempo, permettere che gli altri cereali trovino il loro livello di prezzo naturale.

3.3. Messa a riposo: abolire la funzione di gestione dell'offerta, accentuare i benefici ambientali

La messa a riposo dei seminativi era stata introdotta allo scopo di ridurre la produzione di cereali nell'UE in un periodo di cospicue eccedenze, in modo che la cerealicoltura europea potesse adeguarsi alle condizioni di mercato. Questa funzione ha perso importanza con l'evoluzione del mercato e l'introduzione dell'RPU.

Le previsioni quanto alla domanda e all'offerta di cereali, compresa la domanda finalizzata alla produzione di biocarburanti in accordo con l'obiettivo fissato dall'UE, suggeriscono il riutilizzo delle terre ritirate dalla produzione in virtù del regime obbligatorio di messa a riposo.

Tuttavia, l'abolizione definitiva di questo regime dovrà essere accompagnata da misure intese a salvaguardare i benefici ambientali che esso ha fruttato. Una possibilità sarebbe quella di sostituirlo localmente con interventi di sviluppo rurale, tenendo presente l'eterogeneità territoriale delle condizioni agroambientali.

Per mantenere e accentuare ancor più tali benefici, si dovrebbe potenziare il sostegno, a titolo di sviluppo rurale, alla conduzione ecologica della terra, delle risorse idriche e degli ecosistemi, con metodi quali la messa a riposo per fini ambientali, la protezione delle fasce riparie, l'imboschimento, nonché interventi dettati dall'adattamento ai cambiamenti climatici e dalla politica in materia di energie rinnovabili, come i corridoi di biodiversità.

3.4. Prepararsi all'estinzione graduale del regime delle quote latte

Entro la fine del 2007, la Commissione presenterà una relazione circostanziata sull'andamento dei mercati lattiero-caseari, ma già dal 2003 emerge con evidenza una conclusione generale: i motivi che hanno giustificato l'introduzione delle quote latte nell'UE non sono più validi.

Non ci troviamo più di fronte a un'offerta crescente e a una domanda stazionaria di materie prime sfuse, bensì ad una domanda in aumento di prodotti di alto valore (specialmente formaggi e latticini freschi), sia sul mercato interno che all'esportazione, a prezzi elevati e al conseguente declino della funzione dell'intervento come canale di sbocco per il burro e il latte scremato in polvere.

In tale situazione ci si può chiedere quale sia eventualmente il modo migliore per favorire una transizione graduale verso un'economia lattiero-casearia più orientata al mercato, prima della completa estinzione del regime delle quote programmata per il 31 marzo 2015.

Regime transitorio

In termini di mercato, la decisione del 2003 di non aumentare più le quote ha limitato la capacità del settore di orientarsi maggiormente al mercato e di diventare più competitivo. In termini politici, il regime delle quote ha approfondito la frattura tra il settore lattiero-caseario e gli altri comparti agricoli riformati.

Se non si interviene prima della scadenza del regime nel 2014/2015, i valori elevati delle quote impediranno ai produttori più intraprendenti di avvalersi di nuove opportunità, mentre quelli meno efficienti nelle zone svantaggiate, soprattutto di montagna, saranno alle prese con enormi difficoltà dovute al crollo dei prezzi in seguito alla brusca scomparsa delle quote.

Se ne conclude che un aumento graduale delle quote sarebbe il modo migliore per preparare il terreno ad un "atterraggio morbido" del comparto lattiero-caseario nel momento in cui verranno meno le quote. La proporzione adeguata di aumento delle quote verrà proposta in base ad un'analisi in corso, volta a determinare le conseguenze dell'estinzione delle quote per Stato membro e per regione e a individuare le misure di accompagnamento (come adattamenti dell'intervento o del prelievo supplementare) che sarebbero necessarie per rendere più "morbida" la transizione.

Misure a favore delle regioni montane

In generale si prevede che l'abolizione graduale delle quote latte farà aumentare la produzione, abbasserà i prezzi e renderà il settore più competitivo. Nel contempo, alcune regioni – prevalentemente ma non esclusivamente montane – avranno difficoltà a mantenere un livello minimo di produzione.

Alla soluzione di questo problema si potrà contribuire con misure di sviluppo rurale intese ad accrescere il valore aggiunto dei prodotti lattiero-caseari. Tuttavia, poiché lo scopo della politica di sviluppo rurale non è quello di mantenere in vita la produzione, occorre trovare un'altra soluzione per evitare scosse troppo violente alle aree montane al momento della scomparsa delle quote. Una possibilità sarebbe quella di istituire misure di sostegno specifiche nel contesto della revisione dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003. Per questo bisognerebbe allentare la regola secondo cui tali misure si possono applicare solo a livello settoriale.

In sintesi, la “valutazione dello stato di salute” si orienterebbe verso le seguenti azioni in vista della scadenza del regime delle quote:

- proporre gli aumenti di quote necessari per favorire la “transizione morbida” alla scomparsa del regime nel 2014/2015;
- individuare eventuali modificazioni di altri strumenti del settore lattiero-caseario che potrebbero agevolare la transizione;
- proporre misure per attenuare l'impatto negativo in determinate regioni.

3.5. Altre misure di controllo dell'offerta

In una serie di altri comparti, generalmente piccoli (foraggi essiccati, fecola, lino e canapa), esistono misure di controllo dell'offerta e pagamenti vincolati alla produzione. In sede di “valutazione dello stato di salute” si dovrà procedere ad un'attenta verifica dell'efficacia di tali misure e della loro utilità a lungo termine.

Si compilerà innanzitutto l'inventario delle misure in questione e si fisseranno i tempi per l'integrazione nell'RPU dei rimanenti pagamenti accoppiati. Si dovrà altresì esaminare se vi siano casi che giustificano il mantenimento di un certo sostegno accoppiato, al fine di conservare i benefici apportati da una determinata produzione all'economia regionale, i quali non siano altrimenti conseguibili.

4. AFFRONTARE NUOVE SFIDE

4.1. Gestire i rischi

Il sostegno disaccoppiato ai produttori, svincolando l'importo dei pagamenti per azienda dalla quantità prodotta, consente agli agricoltori di adeguarsi meglio ai rischi *previsti*, per esempio riorientando la produzione dai mercati poco remunerativi a quelli più redditizi. Il disaccoppiamento consente ai produttori di ammortizzare anche i rischi *imprevisti*.

Tuttavia, le modificazioni dei tradizionali strumenti di mercato e il passaggio al sostegno diretto al produttore hanno suscitato un dibattito sulle diverse modalità di gestione dei rischi, distinguendo rischio di prezzo e rischio di produzione (per esempio eventi climatici o sanitari) come le due principali variabili che influiscono sul reddito.

Facendo eco al dibattito del 2005 in Consiglio, la Commissione ha portato avanti la riflessione sulla gestione dei rischi sulla base di analisi interne ed esterne, in contemporanea all'introduzione di un sostegno comunitario alla gestione dei rischi nella riforma del settore ortofrutticolo, tramite la facoltà concessa alle organizzazioni di produttori di inserire simili misure nei loro programmi. Anche la proposta di riforma del settore vitivinicolo, presentata dalla Commissione, prevede misure di gestione dei rischi tramite le dotazioni nazionali.

L'analisi della Commissione e il parere degli esperti concordano peraltro nell'affermare che l'elenco dei rischi e la loro entità variano a tal punto e implicano tante incertezze, che una soluzione unica a livello UE (in pratica, una soluzione universale adatta a tutte le esigenze) non sarebbe idonea per il momento, almeno finché esiste l'intervento come rete di sicurezza.

Inoltre, andrebbe incoraggiato il ricorso agli strumenti dello sviluppo rurale, in quanto il secondo pilastro è appunto il più atto a offrire soluzioni mirate. I rischi di mercato o i rischi climatici non sono uguali per tutti gli Stati membri, né per tutti i settori, né per tutte le regioni, anche all'interno di uno stesso Stato membro. È preferibile lasciare agli Stati membri, alle regioni o alle organizzazioni di produttori, tramite le misure del secondo pilastro, il compito di valutare i propri rischi e di trovare le soluzioni adatte.

La Commissione ritiene pertanto che, in sede di "valutazione dello stato di salute", sarebbe opportuno:

- autorizzare l'uso di una parte dei proventi della modulazione per misure di gestione dei rischi nell'ambito della politica di sviluppo rurale, sempre che soddisfino i criteri della "scatola verde";
- esaminare, caso per caso, se siano necessarie ulteriori misure in sede di futuri adeguamenti dei meccanismi di mercato e, in una fase successiva, procedere a un'analisi più generale della gestione dei rischi al di là del 2013.

4.2. **Cambiamenti climatici, bioenergie, gestione delle risorse idriche e biodiversità**

Tre nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea sono rappresentate dai cambiamenti climatici, dalle bioenergie e dalla gestione delle risorse idriche. I cambiamenti climatici sono il perno intorno a cui ruotano le altre due.

L'agricoltura europea ha contribuito, più di altri settori, a limitare le emissioni di gas serra, attenuando così gli effetti dei **cambiamenti climatici**. Il merito va soprattutto ai migliori metodi di produzione impiegati (uso meno intensivo di concimi e fertilizzanti) e alla riduzione del bestiame. In futuro il settore agricolo sarà chiamato a contribuire sempre più a questo obiettivo, nel quadro della strategia globale dell'UE per la riduzione delle emissioni.

Ma l'agricoltura europea è anche esposta in prima linea ai cambiamenti climatici, con tutta una serie di preoccupazioni circa l'andamento aleatorio delle precipitazioni, gli eventi climatici estremi, l'innalzamento della temperatura, la scarsità d'acqua, le condizioni del suolo. Occorre quindi promuovere le pratiche di adattamento a questa situazione. Il recente Libro verde sull'adattamento ai cambiamenti climatici esorta ad un maggiore contributo dell'agricoltura europea all'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

La tabella di marcia dell'UE per le energie rinnovabili ha fissato obiettivi vincolanti quanto alla quota dei **biocarburanti** (10%) e delle energie rinnovabili (20%) sul

consumo totale di energia entro il 2020. Questi obiettivi sono strettamente correlati agli obiettivi di attenuazione dei cambiamenti climatici e avranno probabilmente un impatto considerevole sull'agricoltura europea. Non va peraltro dimenticato che la prima funzione dell'agricoltura europea continuerà ad essere la produzione di alimenti per gli uomini e per gli animali.

Come già indicato nella comunicazione della Commissione del giugno 2007 sulla carenza idrica e la siccità, la “valutazione dello stato di salute” offre l'opportunità di esaminare come integrare maggiormente la problematica relativa alla gestione delle risorse idriche nei pertinenti strumenti della PAC. Una **gestione sostenibile delle risorse idriche** è essenziale per l'agricoltura europea, se si vuole evitare una pressione eccessiva sulla quantità e la qualità dell'acqua da parte del settore agricolo.

Fermare il declino della **biodiversità** rappresenta un'altra grande sfida, resa ancora più drammatica dai cambiamenti climatici e dalla carenza idrica. Gli Stati membri si sono impegnati a fermare il declino della biodiversità entro il 2010, ma sembra improbabile che questa meta possa essere raggiunta; l'agricoltura ha comunque un ruolo importante da svolgere per proteggere la biodiversità.

La “valutazione dello stato di salute” offre tutta una gamma di possibilità per affrontare queste sfide:

- le misure di sviluppo rurale esistenti, opportunamente rafforzate, permetterebbero di incentivare l'attenuazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi, una migliore gestione delle risorse idriche, la prestazione di servizi ambientali nel campo delle bioenergie e la protezione della biodiversità;
- gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e gestione delle risorse idriche possono essere raggiunti anche tramite la condizionalità (nell'ambito dei CGO o delle BCAA);
- la ricerca e l'innovazione sono indispensabili per far fronte alle nuove sfide ambientali e produttive, tra l'altro con riguardo ai biocarburanti della seconda generazione; questi ultimi, in particolare, dovrebbero essere maggiormente incentivati nell'ambito delle misure di sviluppo rurale;
- occorre verificare se l'attuale regime di sostegno a favore delle colture energetiche sia tuttora economicamente valido, in considerazione dei nuovi incentivi alla produzione di biomassa (obiettivi energetici vincolanti e prezzi elevati).

4.3. Rafforzare il secondo pilastro

Le nuove sfide derivanti dalle problematiche descritte nella presente comunicazione rendono necessario un ulteriore rafforzamento del secondo pilastro, tenuto conto in particolare delle restrizioni che gli Stati membri subiscono attualmente a causa del taglio degli aiuti allo sviluppo rurale, conseguente alla decisione del 2005 sulle prospettive finanziarie. Tale rafforzamento è necessario anche al fine di adempiere all'accresciuto impegno finanziario nel campo dell'innovazione, richiesto dalle nuove sfide ambientali e produttive sopra ricordate, tra cui i biocarburanti della seconda generazione.

Dato che il bilancio della PAC è ormai fissato fino al 2013, l'unico modo per ottenere un potenziamento dei fondi destinati allo sviluppo rurale è di aumentare la modulazione obbligatoria cofinanziata. Una simile decisione, che prima o poi riguarderà tutti gli Stati membri, una volta che avranno raggiunto il livello di sostegno comunitario del 100%, dovrà rispettare l'attuale ripartizione dei fondi della

modulazione tra gli Stati membri e conformarsi alle norme vigenti. A questo scopo si potrebbe procedere come segue:

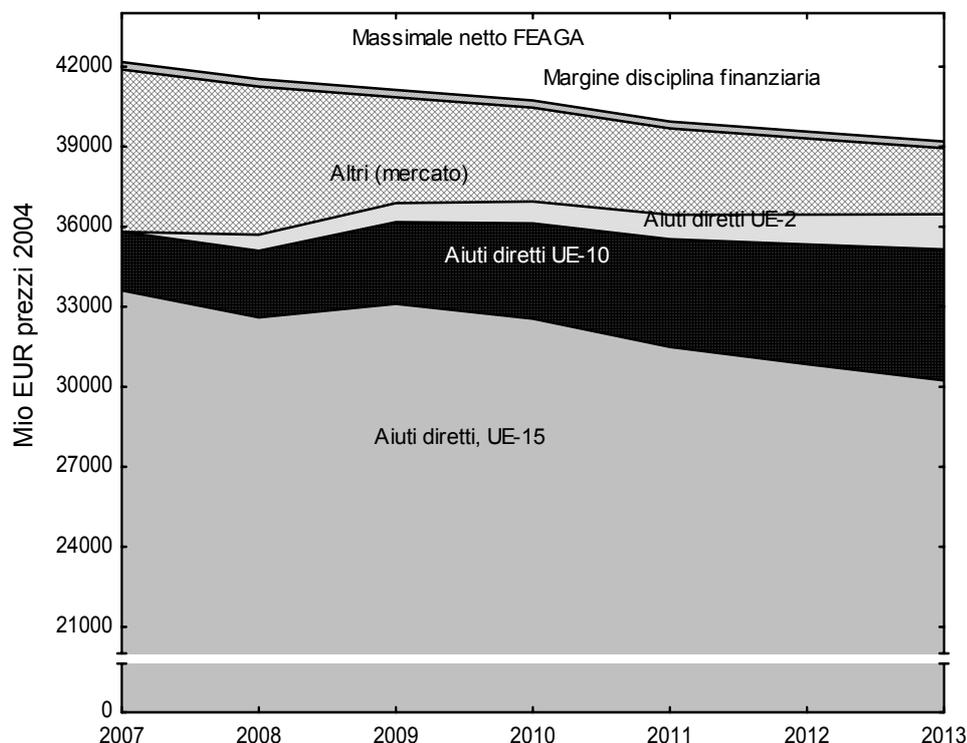
- aumentare la modulazione obbligatoria del 2% l'anno durante gli esercizi finanziari 2010–2013;
- trovare il modo di prendere in considerazione l'incidenza della modulazione obbligatoria nell'UE-10, pur rispettando l'attuale ripartizione dei fondi a favore dello sviluppo rurale tra gli Stati membri.

5. QUADRO FINANZIARIO

La prospettiva finanziaria su cui si fonda la presente comunicazione è che, nel periodo 2007–2013, non saranno disponibili ulteriori finanziamenti UE né per il primo, né per il secondo pilastro della PAC.

In questo quadro, il massimale di spesa andrà abbassandosi a prezzi costanti, il che implica l'eventualità che, durante quel periodo, venga applicata la disciplina finanziaria agli agricoltori dell'UE, benché in misura inferiore a quanto inizialmente previsto se i prezzi di mercato resteranno all'attuale livello elevato.

Come illustrato dal seguente grafico, il massimale netto delle spese per il primo pilastro è in calo a prezzi costanti 2004 e, allo stesso tempo, l'UE-12 avrà bisogno di importi costantemente crescenti per gli aiuti diretti, in conformità con i trattati di adesione.



6. CONCLUSIONI

Come annunciato nella comunicazione “Riformare il bilancio, cambiare l’Europa”, nel 2007–2008 la Commissione metterà a punto la propria strategia per la revisione del bilancio 2008/2009. La “valutazione dello stato di salute” costituisce un’azione preparatoria in tal senso, senza pregiudicare l’esito della revisione stessa. Essa adegua e mette al passo con i tempi le riforme del 2003, alimentando nel contempo il dibattito sulle future priorità in campo agricolo.

Nella presente comunicazione “In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC”, la Commissione espone a grandi linee una serie di adeguamenti di vari elementi della PAC, che di per sé non rappresentano una riforma fondamentale, ma rendono l’agricoltura europea più atta ad evolversi in un contesto in rapido mutamento. Sulla base delle conclusioni della consultazione pubblica che verrà avviata prossimamente e dell’analisi d’impatto in corso, la Commissione presenterà opportune proposte nella primavera 2008.

Per promuovere il dialogo con tutti gli interessati, la Commissione intende organizzare due seminari², che offriranno lo spunto per avviare una consultazione pubblica sulla presente comunicazione.

² Il 6 dicembre 2007 e l’11 gennaio 2008.