

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Un'eventuale riforma in profondità della PAC»**(parere esplorativo)**

(2017/C 288/02)

Relatore: **John BRYAN**

Consultazione	Commissione, 10.2.2017
Base giuridica	Articolo 302 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea Parere esplorativo
Decisione dell'Ufficio di presidenza	21/02/2017
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	17/05/2017
Adozione in sessione plenaria	01/06/2017
Sessione plenaria n.	526
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	229/4/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene la politica agricola comune (PAC) una politica fondamentale dell'UE, che deve configurarsi come un'autentica politica comune a favore dei cittadini europei e del settore agricolo e che ha conseguito i suoi obiettivi principali sanciti nel Trattato di Roma. Anche se il tema del presente parere esplorativo è una riforma in profondità della PAC, il CESE insiste affinché l'ulteriore sviluppo di tale politica abbia luogo adottando un approccio prudente e naturale, nell'interesse di tutti i soggetti pertinenti. L'ulteriore sviluppo della PAC è un esercizio che richiede un approccio positivo e il bilancio destinato a questa politica dovrà essere commisurato alle esigenze, sia attuali che nuove, riguardanti l'economia agricola e i criteri sociali e ambientali.

1.2 Una PAC riformata in profondità deve soddisfare le esigenze derivanti dalle nuove sfide cui l'Europa è confrontata — in particolare gli impegni assunti dall'UE per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite e quelli in materia di cambiamenti climatici sottoscritti nel quadro della 21^a Conferenza delle Parti (COP 21) — oltre alle sfide rappresentate dagli accordi commerciali bilaterali e dalla volatilità del mercato.

1.3 La PAC deve sostenere risolutamente il modello europeo di agricoltura, caratterizzato da aziende agricole tradizionali a conduzione familiare, da cooperative e associazioni agricole nonché da grandi imprese agricole, e deve inoltre porre rimedio alle forti disparità di reddito sia tra zone rurali e urbane che all'interno dello stesso settore agricolo, con il coinvolgimento delle organizzazioni di questo settore.

1.4 Il bilancio della PAC — che è pari al 38 % del bilancio totale dell'UE, assicura un approvvigionamento sostenibile di prodotti alimentari sicuri e di qualità ai 500 milioni di cittadini dell'Unione e realizza esportazioni per un valore di 131 miliardi di euro, pari al 7,5 % delle esportazioni totali dell'UE — deve stabilire un rapporto costi-benefici equilibrato garantendo un eccellente «utile sul capitale investito». In futuro i fondi destinati alla PAC dovranno essere sufficienti per far fronte alle esigenze finanziarie supplementari conseguenti alla Brexit, alle pressioni sui redditi agricoli e all'aumento della domanda di beni pubblici.

1.5 Il CESE è favorevole a preservare l'attuale struttura a due pilastri della PAC. Il pilastro 1 stabilisce pagamenti diretti che devono sostenere i redditi agricoli, le misure di gestione del mercato e l'incremento della fornitura di beni pubblici. Il pilastro 2 prevede pagamenti per lo sviluppo rurale che dovrebbero essere incentrati su programmi economici, ambientali e sociali basati sugli obiettivi stabiliti nella dichiarazione di Cork 2.0 per sostenere le regioni e i settori vulnerabili, e che dovrebbero inoltre garantire un approccio mirato alla fornitura di beni pubblici.

1.6 L'agricoltura apporta all'ambiente un contributo prezioso, che è sottovalutato. Sia i pagamenti del pilastro 1 che quelli del pilastro 2 della PAC devono non soltanto tener conto dei pozzi di assorbimento del carbonio costituiti da pascoli, foreste, torbiere e siepi, ma devono anche tutelarli e potenziarli.

1.7 Occorre mettere in campo solidi programmi mirati, incentrati sui giovani agricoltori, soprattutto donne, e sui pensionamenti, per affrontare la questione chiave del ricambio generazionale. Si dovrebbero inoltre introdurre dei programmi intesi a conferire alle donne un ruolo più importante in generale nell'agricoltura.

1.8 La semplificazione dovrebbe essere una delle componenti fondamentali di una PAC riformata in profondità, con il ricorso alle tecnologie moderne per semplificare e ridurre i sempre maggiori oneri burocratici che gravano sugli agricoltori. Andrebbero apportate delle modifiche alle procedure d'ispezione e di verifica, modifiche che dovrebbero comprendere tra l'altro un modello per la rettifica e la chiusura in caso di mancata conformità, il sistema del cartellino giallo, una riduzione dei requisiti di «condizionalità incrociata» (ossia, il rispetto di una serie di norme ambientali e di altro tipo) e maggiori tolleranze, e che dovrebbero tutte essere mirate alla semplificazione e a migliorare l'erogazione dei pagamenti.

1.9 Una PAC riformata in profondità dovrebbe mantenere il principio di preferenza comunitaria e di sovranità alimentare territorialmente equilibrata, con prodotti alimentari dell'UE destinati ai cittadini europei. Il potenziale dell'agricoltura deve essere messo in rilievo in qualsiasi accordo commerciale, bilaterale o multilaterale, senza che il settore agricolo venga sacrificato in cambio di vantaggi in altri settori. Fermo il rispetto del principio di conformità, tutti i prodotti alimentari importati nell'UE devono essere pienamente conformi alle norme sanitarie e fitosanitarie dell'Unione, nonché agli standard europei in materia di condizioni di lavoro e ambientali.

1.10 È necessario rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare. Si dovrebbero adottare e attuare le raccomandazioni positive formulate dalla task force «Mercati agricoli dell'UE». È fondamentale un'ulteriore, addirittura più forte, promozione su base regionale e di settore della cooperazione tra i produttori e le cooperative e organizzazioni di produttori esistenti, specie quelle di piccole dimensioni. In particolare, bisognerebbe rivolgere particolare attenzione ai settori e alle regioni in cui la cooperazione è scarsa.

1.11 Per una nuova PAC riformata in profondità è indispensabile poter vantare un pilastro 1 e un pilastro 2 forti, provvisti di programmi di sviluppo rurale flessibili, disponibili nei territori di tutti gli Stati membri — comprese le zone soggette a vincoli naturali — e incentrati sulle regioni e sui settori vulnerabili.

1.12 Il livello degli aiuti diretti versati agli agricoltori nei diversi Stati membri dell'UE deve essere ulteriormente armonizzato al fine di creare condizioni di parità per gli agricoltori di tutti gli Stati membri e di assicurare uno sviluppo equilibrato delle zone rurali nell'intera UE.

2. Introduzione

2.1 L'agricoltura è il settore economico più integrato di qualsiasi altro nel progetto europeo, oltre ad essere l'unico settore importante dotato di una politica comune e finanziato dal bilancio dell'UE a livello centrale. Il settore agricolo e agroalimentare è un datore di lavoro dell'economia europea estremamente importante, poiché conta 11 milioni di agricoltori, 22 milioni di lavoratori agricoli e altri 22 milioni di posti di lavoro nell'indotto dei comparti della trasformazione alimentare, del commercio al dettaglio di prodotti alimentari e dei servizi⁽¹⁾. Buona parte di questi posti di lavoro è situata nelle zone rurali più povere. L'agricoltura apporta il proprio contributo alle attività economiche realizzate in tutti gli Stati membri e in tutte le regioni. Nell'ultimo decennio il valore delle esportazioni UE di prodotti dell'agroalimentare e di bevande ha registrato un incremento medio annuo dell'8 %, fino ad un ammontare di 131 miliardi di euro nel 2016⁽²⁾.

2.2 La PAC è una politica fondamentale dell'UE, dal momento che assicura un approvvigionamento sostenibile di prodotti alimentari sicuri, di qualità e a prezzi abbordabili ai 500 milioni di cittadini dell'Unione. La PAC deve anche a) garantire un livello ragionevole di reddito agli agricoltori dell'UE e b) assicurare lo sviluppo sociale, ambientale ed economico di tutte le zone rurali. Gli agricoltori e gli addetti alla silvicoltura assicurano la gestione di oltre l'82 % dell'intera superficie terrestre dell'UE⁽³⁾ e costituiscono pertanto una componente essenziale di un'economia agricola sostenibile che deve soddisfare, per sua stessa natura, molteplici funzioni.

⁽¹⁾ *EU Agriculture Spending Focused on Results* (La spesa dell'UE per l'agricoltura incentrata sui risultati), Commissione europea, settembre 2015.

⁽²⁾ *Agri-food trade statistical factsheet — Extra EU28* (Scheda statistica sul commercio di prodotti dell'agroalimentare con i paesi al di fuori dell'UE-28), Commissione europea.

⁽³⁾ Eurostat. *Land cover, land use and landscape* (Occupazione del suolo, uso del suolo e paesaggio), 2016.

2.3 La PAC, che dispone di una dotazione di bilancio di 59 miliardi di euro, eroga un sostegno vitale agli agricoltori e alle loro aziende tramite pagamenti diretti, misure di sostegno del mercato e programmi di sviluppo rurale. Occorre notare che il sostegno erogato dalla PAC è connesso alla fornitura di beni pubblici e all'osservanza delle norme europee, che sono di livello più elevato. Questi pagamenti diretti del pilastro 1 sono effettivamente legati a misure di «condizionalità incrociata» (rispetto di una serie di norme ambientali e di altro tipo) e relative a criteri di gestione obbligatori (CGO) in materia di sicurezza dei prodotti alimentari, salute delle piante e degli animali e norme di benessere, nonché di controlli ambientali e sono di fondamentale importanza per contribuire a stabilizzare i redditi degli agricoltori e a far fronte alla volatilità del mercato. Attualmente il 30 % dei pagamenti diretti è legato a requisiti di ecologizzazione incentrati su qualità del suolo, biodiversità e sequestro del carbonio; eppure, vi sono ancora diversi problemi ambientali e sociali da risolvere. Le misure di sostegno del mercato, pur avendo subito un forte ridimensionamento nell'ultima riforma della PAC, rimangono tuttora importanti, soprattutto nei periodi di crisi del mercato. Dovranno essere introdotte nuove misure per rimediare al problema della volatilità del mercato. Il programma cofinanziato di sviluppo rurale fornisce risorse finanziarie essenziali a titolo del secondo pilastro per i programmi economici, ambientali e sociali realizzati sia a livello di singole aziende agricole che nelle aree rurali.

2.4 Nei sessant'anni da cui è in vigore, malgrado le sue carenze, la PAC ha apportato notevoli vantaggi ai cittadini, ai produttori, ai consumatori e ai contribuenti europei, nonché alla società dell'UE in generale. Tuttavia, in alcune zone si rilevano problemi legati alla biodiversità, all'ambiente e al paesaggio, che devono essere affrontati. La PAC si è anche dimostrata flessibile e adattabile alle esigenze del momento. La struttura sui generis della PAC, articolata in un pilastro 1 e un pilastro 2, le ha consentito di trasformarsi concentrandosi di volta in volta su obiettivi diversi, pur tenendo ben fermo l'obiettivo globale di promuovere il modello europeo di agricoltura e l'agricoltura familiare.

2.5 Nel tempo le indennità versate a titolo della PAC sono radicalmente cambiate: se in passato consistevano prevalentemente in sostegni al mercato e ai prezzi, oggi si tratta di aiuti disaccoppiati con una significativa componente ambientale. Il pilastro 2 è stato introdotto per dare sostegno alle regioni e ai settori vulnerabili; esso garantisce che uno sviluppo rurale intelligente e sostenibile sia al centro della politica agricola dell'UE. L'agricoltura deve disporre di una politica di sviluppo rurale integrata.

2.6 Le attività agricole e l'agricoltura nel quadro di una PAC riformata positivamente in profondità, ammodernata e semplificata, hanno un ruolo essenziale da svolgere per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dall'UE in materia di sostenibilità, ambiente e natura, oltre che di competitività, investimenti, crescita e occupazione.

2.7 Una PAC riformata in profondità dovrà conservare gli aspetti positivi della politica oggi in vigore e adottare nuove misure per far fronte alle nuove sfide, tra le quali occorre annoverare le domande provenienti dalla società circa la fornitura di beni pubblici, gli impegni assunti dall'UE per la realizzazione degli OSS delle Nazioni Unite e quelli in materia di cambiamenti climatici sottoscritti nel quadro della COP 21, gli accordi commerciali bilaterali e la volatilità del mercato. Una PAC riformata in profondità dovrà altresì assicurare un giusto equilibrio tra esigenze dei consumatori, dei contribuenti e dei produttori.

2.8 Nell'ambito di una PAC profondamente riformata, l'UE deve continuare a difendere con forza il modello europeo di agricoltura e le aziende agricole sostenibili a conduzione familiare, in opposizione al modello industriale di produzione agricola sviluppato in altre regioni del mondo come il Mercosur, gli Stati Uniti d'America e l'Oceania. Un'attenzione specifica deve essere dedicata alle aziende agricole piccole e medie. Per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti alimentari, gli agricoltori europei agiscono secondo il principio di precauzione, il che li pone in condizioni di svantaggio competitivo nel commercio mondiale dei prodotti agricoli di base e delle derrate alimentari rispetto agli agricoltori dell'America del Nord e del Sud, dell'Oceania e di altre regioni del mondo che utilizzano sostanze vietate nell'UE come gli ormoni e i beta-agonisti.

2.9 Il modello europeo di agricoltura è un contratto sociale stipulato tra gli agricoltori dell'UE e la società, in virtù del quale i primi producono prodotti alimentari di qualità e altri beni pubblici in modo sostenibile, provvedendo nel contempo alla protezione dell'ambiente e alla gestione del paesaggio. In cambio di questi servizi, la PAC dovrebbe fornire un sostegno inteso a preservare le aziende agricole a conduzione familiare, le cooperative e le imprese che adottano modelli di agricoltura sostenibile e le zone rurali. Questo modello di agricoltura ha garantito beni di enorme valore per la società europea nel suo ruolo di fornitore di prodotti alimentari variati, sani, sicuri, di elevata qualità e a prezzi accessibili, contribuendo all'equilibrio territoriale, preservando le zone rurali e aiutando a tutelare l'ambiente e il paesaggio.

2.10 Inoltre, l'UE deve adoperarsi di più affinché la PAC e i vantaggi che essa comporta siano adeguatamente e correttamente compresi e sostenuti tanto dagli agricoltori quanto dai cittadini dell'UE.

3. Sfide cui sono confrontate l'agricoltura e la PAC

Reddito agricolo

3.1 In sessant'anni di esistenza la PAC è stata utile all'Europa e ai cittadini dell'UE, poiché ha apportato vantaggi significativi al settore dell'agricoltura con un buon rapporto costi/benefici per i contribuenti. Tuttavia, in molti paesi dell'UE si riscontra un'evidente e sempre maggiore disparità di reddito nelle aree rurali rispetto a quelle urbane nonché all'interno dello stesso settore agricolo. Nella maggior parte degli Stati membri i redditi agricoli sono insufficienti e notevolmente inferiori al reddito medio nazionale o regionale. I prezzi agricoli non hanno registrato aumenti in linea con l'inflazione, con rialzi dei prezzi di fattori di produzione quali i fertilizzanti e l'energia. Nel recente periodo, la volatilità dei prezzi ha determinato delle difficoltà per quanto riguarda il reddito agricolo.

Investimenti nelle zone rurali

3.2 La politica di sviluppo rurale oggi in vigore, dotata com'è di un ampio ventaglio di strumenti flessibili, si è dimostrata di vitale importanza nel sostenere le aree rurali e, in particolare, i territori con zone soggette a vincoli naturali. Il solido piano di sviluppo rurale elaborato nel quadro della dichiarazione di Cork 2.0 *A Better Life in Rural Areas* («Una vita migliore nelle aree rurali») deve essere una priorità chiave per una PAC riformata in profondità. Sfide importanti da raccogliere per una riforma in profondità della PAC sono la realizzazione di investimenti nella sostenibilità e vitalità delle zone rurali, il miglioramento dell'occupazione nelle zone economicamente deboli e nelle aree periferiche e il sostegno ad un'agricoltura più diversificata ⁽⁴⁾.

Bilancio

3.3 In percentuale del bilancio dell'UE la spesa per la PAC è diminuita, passando dal 65-75 % degli anni '80 del secolo scorso all'attuale 38 %. Eppure, ci si attende che il settore agricolo, oltre ad assicurare prodotti alimentari di qualità e a prezzi accessibili, dia un contributo sempre più significativo al raggiungimento sia degli obiettivi stabiliti dall'UE alla COP 21 che degli OSS. L'uscita del Regno Unito dall'UE rappresenta una sfida di grande rilievo per il futuro finanziamento della PAC.

Sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

3.4 Alla luce delle previsioni secondo cui entro il 2050 la popolazione sulla Terra aumenterà dagli attuali 7 a 9,5 miliardi di persone, è assolutamente indispensabile pervenire nel prossimo futuro ad un incremento sostanziale della produzione alimentare mondiale. Uno dei principali OSS stabiliti dalle Nazioni Unite punta ad una netta riduzione di una sottoalimentazione largamente diffusa, come dimostrano studi dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) in cui si afferma che oggi nel mondo 1 individuo su 7 è denutrito. È evidente che la produzione alimentare a livello mondiale dovrà aumentare in modo sostenibile per soddisfare questa accresciuta domanda di prodotti alimentari e contribuire a eliminare la fame. Sia l'UE che una PAC riformata in profondità hanno un ruolo essenziale da svolgere in quanto forze trainanti e responsabili su scala planetaria nel campo della produzione alimentare. La PAC deve inoltre mostrarsi responsabile nel campo delle esportazioni e continuare a spronare i paesi in via di sviluppo perché migliorino le rispettive produzioni nazionali.

Sfida ambientale

3.5 L'agricoltura europea e la PAC sono elementi centrali degli impegni assunti dall'UE per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU e raggiungere gli ambiziosi traguardi che l'Unione stessa si è prefissa nell'ambito dell'accordo globale sul clima della COP 21. Dal 1990 ad oggi le emissioni di carbonio dell'agricoltura europea sono diminuite del 23 %, e dal 1992 ad oggi i quantitativi di nitrati nei fiumi sono diminuiti del 17,7 % ⁽⁵⁾. Benché la PAC abbia permesso di compiere notevoli progressi in termini di realizzazioni ambientali, nuove sfide si profilano all'orizzonte nel riformare in profondità tale politica affinché l'agricoltura possa dare maggiori risultati e svolgere il proprio ruolo fondamentale nell'aiutare l'UE a raggiungere gli obiettivi della COP 21 e gli OSS.

Servizi ecosistemici

3.6 Il settore agricolo garantisce servizi ecosistemici essenziali e contribuisce alla gestione degli habitat, alla salvaguardia della biodiversità, alle norme sul benessere degli animali, alla conservazione estetica del paesaggio e alla protezione del suolo e delle acque. Inoltre, si deve riconoscere che il settore agricolo dovrebbe dare un contributo maggiore per quel che riguarda la biodiversità, l'ambiente e il paesaggio. Nell'UE una quota sostanziale degli alimenti viene prodotta utilizzando risorse idriche naturali che andrebbero altrimenti sprecate. Una parte considerevole dell'agricoltura europea è inoltre dedicata ai pascoli, alla silvicoltura e alle torbiere, tutti terreni o attività che costituiscono preziosi pozzi di assorbimento del carbonio. Una PAC riformata in profondità dovrà far tesoro di tutte queste caratteristiche ecosistemiche fondamentali dell'agricoltura e incoraggiarle.

⁽⁴⁾ Parere sul tema *Dalla dichiarazione di Cork 2.0 a iniziative concrete* (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

⁽⁵⁾ Phil Hogan, commissario europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale, *Working for Europe's Farmers* (Al lavoro per gli agricoltori europei), 2016.

Prodotti alimentari con un buon rapporto qualità/prezzo

3.7 La PAC assicura ai cittadini dell'UE una solida sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e prodotti alimentari in abbondanza, sicuri e a prezzi abbordabili. La quota del reddito spesa dai cittadini europei per l'acquisto di prodotti alimentari è diminuita dal 50 % del secondo dopoguerra all'attuale 10 %, malgrado i costi di produzione delle derrate alimentari siano notevolmente aumentati. Una PAC riformata in profondità dovrà garantire ai consumatori di poter continuare ad acquistare alimenti sicuri, di qualità e a prezzi accessibili, prodotti in base alle norme stabilite a livello europeo.

Ricambio generazionale

3.8 Dato che la maggior parte degli agricoltori europei ha più di 55 anni, una delle sfide principali consiste nel convincere i giovani a dedicarsi alle attività dell'agricoltura, al punto che il settore risente di un problema di ricambio generazionale. Per i giovani l'accesso ai finanziamenti e ai terreni, i redditi bassi, il trasferimento delle conoscenze e l'accesso all'istruzione rappresentano altrettanti problemi pratici, per non parlare del fatto che i bassi redditi agricoli non consentono di accumulare risparmio da destinare alle pensioni. In alcune aree si osserva un crescente abbandono dei terreni agricoli che ha evidenti ricadute sul piano sociale e ambientale, soprattutto nelle zone periferiche. Un elemento essenziale di una PAC riformata in profondità dovrà consistere nel riservare grande attenzione al ricambio generazionale, con l'arrivo di giovani agricoltori e di nuovi agricoltori, nonché di lavoratori agricoli qualificati, soprattutto quelli che già lavorano in azienda agricola, che agevolino i pensionamenti.

Donne in agricoltura

3.9 Il ruolo che le donne svolgono nel settore agricolo è di estrema importanza: nelle aziende agricole le donne si fanno carico di una quota di lavoro molto importante e di una quota in aumento degli adempimenti burocratici, sebbene, in molti casi, esse non siano sufficientemente rappresentate quanto al loro status nella proprietà delle aziende agricole. Le donne possono inoltre apportare un notevole contributo alla sostenibilità dell'azienda agricola, attraverso il reddito percepito lavorando al di fuori dell'azienda come dipendenti o come imprenditrici indipendenti. Nei casi in cui entrambi i coniugi lavorino a tempo pieno nell'azienda agricola, questo contributo dovrebbe essere preso in considerazione e incentivato in seno alla proprietà dell'azienda.

Migrazione

3.10 L'agricoltura e il comparto agroalimentare possono rivestire un ruolo importante nell'inserimento degli immigrati in quanto manodopera, oltre che nel fornire assistenza ai gruppi svantaggiati tramite programmi sociali.

Semplificazione

3.11 Ammodernare e semplificare la PAC sono tappe essenziali per riformarla in profondità per il futuro. Benché tutte le precedenti riforme abbiano messo in evidenza la necessità di una sua semplificazione, di fatto la PAC è diventata invece molto più complessa e burocratica per le singole aziende agricole. Questo è vero soprattutto nel caso delle procedure di ispezione e verifica, come pure dell'applicazione dei requisiti di ammissibilità e di condizionalità incrociata previsti dai criteri di gestione obbligatori (CGO) e dalle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

Commercio e globalizzazione

3.12 Il CESE prende atto dei significativi benefici arrecati e del numero considerevole di posti di lavoro creati dal commercio e dalle esportazioni di prodotti agricoli. Tuttavia, le sfide derivanti dalla globalizzazione e dagli accordi commerciali potrebbero arrecare gravi danni all'agricoltura e compromettere l'elevato livello di sicurezza dei prodotti alimentari e delle norme di qualità dell'UE. È essenziale trovare il giusto equilibrio tra l'apertura di nuovi mercati e di nuove opportunità, da un lato, e la protezione di settori e aree sensibili oltre che la salvaguardia delle norme UE, dall'altro. È inoltre necessario che i principi della preferenza comunitaria e della sovranità alimentare mantengano un equilibrio territoriale⁽⁶⁾.

Volatilità dei prezzi e rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare

3.13 Nella catena dell'approvvigionamento di prodotti alimentari si osserva un grave squilibrio tra i rivenditori al dettaglio di grandi dimensioni, il settore della trasformazione e gli agricoltori, con una conseguente pressione al ribasso sui prezzi, che risultano spesso inferiori ai costi di produzione. È necessario rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare attraverso cooperative di vendita ben funzionanti, e creare un quadro giuridico europeo per contrastare le

⁽⁶⁾ Parere *Il ruolo dell'agricoltura nei negoziati commerciali multilaterali, bilaterali e regionali alla luce della riunione ministeriale dell'OMC a Nairobi*, GU C 173 del 31.5.2017, pag. 20.

pratiche commerciali abusive nelle filiere alimentari e di distribuzione. Dato poi che gli interventi di sostegno al mercato da parte dell'UE sono diminuiti e che l'esposizione ai mercati mondiali è aumentata, e considerata inoltre la crisi geopolitica dovuta ad esempio al blocco da parte della Russia delle importazioni di prodotti UE, la volatilità dei prezzi e quella dei redditi sono diventate sfide di grande rilievo per gli agricoltori europei. Va sottolineato l'ottimo lavoro svolto in questo campo dalla task force «Mercati agricoli dell'UE», lavoro che deve registrare nuovi passi avanti. Occorre affrontare la questione delle pratiche commerciali sleali e delle vendite sottocosto.

Sviluppo territoriale equilibrato

3.14 L'allevamento, l'agricoltura e la silvicoltura sono fondamentali per lo sviluppo economico e sociale delle zone rurali. Ricoprono inoltre un ruolo importante anche per quanto riguarda altre iniziative imprenditoriali e servizi economici collegati quali il turismo rurale o l'occupazione e le attività culturali nelle zone rurali. Una PAC riformata in profondità con una forte componente di pilastro 2 è essenziale per far fronte alle sfide in materia di sviluppo delle zone rurali, oltre che per preservare solide attività agricole e un'agricoltura forte in tutte le regioni dell'UE. L'obiettivo perseguito dev'essere quello di mantenere in attività quanti più agricoltori sia possibile.

4. Proposte per una PAC riformata in profondità, ammodernata e semplificata

4.1 Una PAC riformata in profondità e che sostenga risolutamente il modello di agricoltura dell'UE deve continuare a perseguire gli obiettivi fondamentali sanciti per tale politica dal Trattato di Roma del 1957. Si dovrebbero integrare nuovi obiettivi che tengano conto degli impegni sottoscritti dall'UE con gli OSS e nel quadro della COP 21. L'articolo 39 del TFUE stabilisce che le finalità della PAC sono:

- 1) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- 2) assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori;
- 3) stabilizzare i mercati;
- 4) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- 5) assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

4.2 Una PAC riformata in profondità dovrà anche integrare le sfide cruciali in materia di protezione dell'ambiente, attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici e tutela della biodiversità.

4.3 Questi obiettivi di base potranno essere meglio conseguiti conservando l'attuale struttura a due pilastri della PAC, con il pilastro 1 basato sui pagamenti diretti agli agricoltori in attività che ricevono il sostegno di misure di gestione del mercato, ed il pilastro 2 basato sulle misure di sviluppo rurale e che adotta la strategia di integrare nella PAC le nuove domande di fornitura di beni pubblici. I pagamenti diretti del pilastro 1 sono di fondamentale importanza per sostenere i redditi agricoli e contribuire a far fronte alla volatilità, e sono inoltre legati a misure di condizionalità incrociata in materia di sicurezza dei prodotti alimentari, salute delle piante e degli animali e norme di benessere, nonché di controlli ambientali. Le misure del pilastro 2 della PAC forniscono altri programmi di sostegno essenziali in campo economico, ambientale e sociale.

4.4 Il bilancio della PAC dopo il 2020 dovrà essere sufficiente per far fronte alle esigenze finanziarie supplementari conseguenti alla decisione del Regno Unito di uscire dall'UE, alle pressioni sui redditi agricoli e all'aumento della domanda di beni pubblici.

4.5 Quanto al modello di base per il pagamento, si propone che i paesi che hanno adottato modelli diversi dal sistema di pagamento forfettario di base siano autorizzati a mantenere questi specifici modelli anche dopo il 2020, poiché si adattano meglio ai rispettivi contesti nazionali. Nel caso di alcuni paesi, il modello di pagamento forfettario non tiene conto delle differenze tra i livelli degli investimenti e tra le attività agricole, nonché per quel che riguarda la fornitura di beni pubblici.

4.6 Il livello degli aiuti diretti versati agli agricoltori nei diversi Stati membri dell'UE deve essere ulteriormente armonizzato in modo da tener conto delle differenti situazioni, creando così condizioni di parità per gli agricoltori di tutti gli Stati membri e di assicurare uno sviluppo equilibrato delle zone rurali nell'intera UE.

4.7 I pagamenti diretti dovrebbero essere versati solo agli agricoltori in attività che forniscono beni pubblici e servizi pubblici.

4.8 Per sostenere e salvaguardare i pagamenti diretti agli agricoltori a titolo di un primo pilastro forte, occorre che, nell'ambito di una PAC riformata in profondità, l'agricoltore in attività lavori a un programma annuale o pluriennale incentrato sui temi dell'ambiente, del cambiamento climatico e della biodiversità, che potrebbe comprendere un «navigatore del carbonio» e un piano di gestione dei nutrienti. Tale programma annuale o pluriennale dovrebbe comprendere la fornitura misurabile di beni pubblici e offrire agli agricoltori maggiore flessibilità. Tale misurabilità dovrà basarsi su criteri oggettivi e standardizzati a livello UE.

4.9 I pagamenti diretti del pilastro 1 dovrebbero essere soggetti ad un massimale equo e ragionevole per i singoli agricoltori (pari, ad esempio, al reddito comparabile di un lavoratore qualificato). Dovrebbero essere possibili degli aggiustamenti e si dovrebbe tenere conto di partenariati, cooperative, imprese e del numero di dipendenti che richiedono una copertura assicurativa.

4.10 I pagamenti diretti accoppiati dovrebbero essere volti a sostenere i settori e le regioni vulnerabili. Essi dovrebbero avere il duplice obiettivo di evitare l'abbandono dei terreni agricoli e di tutelare la biodiversità, soprattutto conservando l'attività di allevamento del bestiame e i settori in declino.

4.11 Nell'ambito della PAC attuale, il 30 % dei pagamenti del pilastro 1 è destinato all'ecologizzazione e il 70 % a 15 criteri di gestione obbligatori e a cinque buone condizioni agronomiche e ambientali da soddisfare. Per favorire un'effettiva semplificazione della PAC sarebbe preferibile prevedere il collegamento della totalità dei pagamenti del pilastro 1 alla fornitura di beni pubblici. Per conseguire questo obiettivo, è necessario valutare correttamente i requisiti di ecologizzazione e i criteri di gestione obbligatori, al fine di mantenere le misure più efficienti e realizzabili e introdurre anche nuovi obiettivi, come quelli relativi ai cambiamenti climatici e alla necessità di aumentare il sequestro del carbonio nel suolo.

4.12 Tali programmi di condizionalità incrociata con criteri di gestione obbligatori implicherebbero il conseguimento di risultati misurabili in materia di protezione dell'ambiente, attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici e tutela della biodiversità, sulla base delle modalità di attuazione della condizionalità vigenti e pertinenti.

4.13 Una PAC riformata in profondità dovrebbe far proprio il concetto di «agricoltura intelligente», che presenta il duplice vantaggio di migliorare gli utili delle aziende agricole e di realizzare al contempo dei benefici ambientali. L'agricoltura intelligente comporterebbe il ricorso a trasferimenti di conoscenze e tecnologie che contribuiscano ad applicare un'agricoltura di precisione finalizzata a ridurre i consumi di acqua, energia, fertilizzanti industriali e altri fattori di produzione come i pesticidi, specialmente fungicidi e insetticidi.

4.14 Le attuali misure di sostegno del mercato, in particolare l'intervento e gli aiuti all'ammasso privato, dovrebbero essere mantenute nella nuova PAC riformata. È essenziale fissare livelli realistici per l'attivazione di questi aiuti, in modo da poter erogare ai produttori un sostegno al reddito significativo in caso di necessità.

4.15 La protezione più efficace contro la volatilità dei redditi consiste nel versamento di pagamenti diretti sicuri e adeguati e nell'applicazione di strumenti di gestione del mercato a titolo del pilastro 1, compresi i regimi volti a ridurre la produzione. Tuttavia, nei periodi di estrema volatilità dei prezzi è necessario ricorrere anche ad altri strumenti, la cui introduzione andrebbe presa in esame. Si dovrebbe agevolare la possibilità di attingere ai fondi del pilastro 2 per misure come l'introduzione di regimi volontari di assicurazione.

4.16 Negli ultimi 140 anni le cooperative di produttori hanno dimostrato chiaramente di essere molto più resilienti alle turbolenze dei mercati agricoli e di contribuire a evitare la delocalizzazione della produzione alimentare. È pertanto fondamentale un'ulteriore, addirittura più forte, promozione su base regionale e di settore della cooperazione tra i produttori e le cooperative e organizzazioni di produttori esistenti, specie quelle di piccole dimensioni. In particolare, bisognerebbe rivolgere particolare attenzione ai settori e alle regioni in cui la cooperazione è scarsa.

4.17 Occorre realizzare dei progressi su tutta una serie di aspetti essenziali individuati dalla task force «Mercati agricoli dell'UE»: migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di approvvigionamento, rafforzare la trasparenza, rilevazione obbligatoria dei prezzi, misure di gestione del rischio, lotta alle pratiche commerciali sleali e altre questioni. Una nuova PAC riformata in profondità dovrà adottare e integrare pienamente regolamentazioni relative a tutti questi aspetti. Si propone l'adozione di una regolamentazione più stringente per rendere illegali le pratiche commerciali sleali, vietare le vendite sottocosto e introdurre l'obbligo di rilevazione dei prezzi da parte di produttori, trasformatori e dettaglianti. Si deve anche rafforzare la posizione degli agricoltori sostenendo la creazione di forti e solide organizzazioni di produttori.

4.18 La finalità di base di una PAC riformata in profondità dev'essere quella di preservare un mercato unico dell'UE efficiente e ben funzionante. Le recenti tendenze alla rinazionalizzazione osservabili in tutto il mercato unico sono fonte di grande preoccupazione e hanno portato ad un'accresciuta divergenza dei prezzi e dei mercati. È inoltre essenziale introdurre, dove non in essere, una disciplina di etichettatura obbligatoria dell'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, necessaria per evitare gli inganni e consentire scelte consapevoli ai consumatori e questo proprio affinché le norme in essa contenute non compromettano né ostacolino la libera circolazione delle merci nel mercato unico dell'UE.

4.19 La Brexit rappresenta una grave minaccia per l'UE e avrà significative ripercussioni sulla PAC e sul mercato unico. Eventuali carenze nel bilancio della PAC dovute all'uscita del Regno Unito dall'UE dovranno essere interamente compensate dai rimanenti Stati membri. Inoltre, sarà fondamentale mantenere scambi commerciali di prodotti agricoli e alimentari esenti da dazi tra l'UE e il Regno Unito e norme equivalenti in materia di ambiente e di salute e benessere degli animali, nonché continuare ad applicare una tariffa esterna comune sulle importazioni sia verso l'UE che verso il Regno Unito.

4.20 Un obiettivo fondamentale perseguito dalla PAC dev'essere la preferenza comunitaria, con prodotti alimentari dell'UE per i cittadini europei. Un principio essenziale di tale politica deve riguardare il mantenimento e la salvaguardia delle norme UE sulla tracciabilità, la sicurezza dei prodotti alimentari, i controlli sulla salute degli animali e delle piante e la protezione dell'ambiente, oltre che la tutela integrale delle indicazioni geografiche protette (IGP). Per i consumatori europei è di fondamentale importanza che in qualsiasi negoziato in materia di politica commerciale l'UE esiga che tutti i prodotti alimentari importati rispettino le stesse norme in vigore nell'Unione. Non solo, ma in tutti i futuri negoziati commerciali è molto importante che l'UE conservi un'adeguata e robusta protezione tariffaria dei settori sensibili e delle aree vulnerabili.

4.21 Uno dei tratti salienti della nuova PAC riformata in profondità dovrà essere il ricambio generazionale. Si propone di prorogare l'attuale aumento dei pagamenti erogati ai giovani agricoltori sotto i 40 anni a titolo del pilastro 1 della PAC. Si propone di rivedere la regola dei cinque anni per eliminarne le rigidità che impediscono ai giovani agricoltori di accedere a livelli di pagamento più elevati. Inoltre, si propone di applicare percentuali di pagamento più elevate per i giovani agricoltori nel quadro delle misure generali dei programmi di sviluppo rurale (PSR). I livelli di pagamento per i programmi di aiuto strutturale in forma di sovvenzione a favore dei giovani agricoltori dovrebbero essere aumentati al 70 %, e si dovrebbe poter garantire un sostegno corrispondente anche ai giovani agricoltori e ai giovani professionisti attivi nei partenariati, nelle cooperative e nelle società. È molto importante costituire una riserva nazionale efficiente che consenta ai giovani agricoltori e ai nuovi agricoltori di accedere agli aiuti in modo permanente. Dovrebbe essere introdotta la possibilità di attuare un programma efficace di pensionamenti a titolo del pilastro 2. Gli Stati membri dovrebbero avere un margine di manovra sufficiente per introdurre misure supplementari a favore dei giovani agricoltori e soprattutto delle donne. È essenziale mettere fortemente l'accento sull'istruzione e sul miglioramento delle competenze. Per rafforzare la posizione delle donne nel settore agricolo, dovrebbero essere introdotti incentivi a loro favore sul modello di quelli a sostegno dei giovani agricoltori, per assicurare alle agricoltrici pari accesso alla terra, al credito, alla formazione e la parità di status.

4.22 Una semplificazione positiva per gli agricoltori relativamente ai requisiti di condizionalità incrociata/le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) e ai criteri di gestione obbligatori (CGO) potrebbe consistere nell'abbandonare l'approccio basato sulle procedure d'ispezione e di verifica per ricorrere maggiormente all'impiego di tecnologie. Il sistema dovrebbe prevedere l'introduzione di una «lista di controllo» che comporti punteggi positivi e negativi sulla conformità. I richiedenti che rispettino gli obblighi essenziali più importanti e che accumulino un punteggio entro una certa soglia potrebbero ricevere i pagamenti senza vedersi infliggere sanzioni. Si tratterebbe di un'estensione del nuovo approccio, già introdotto, del «cartellino giallo». Il numero di requisiti di condizionalità incrociata e di criteri di gestione obbligatori (CGO) dovrebbe essere ridotto eliminando alcune misure relative a CGO non più adeguate o pertinenti. Un buon esempio di questa semplificazione consisterebbe nell'eliminare l'esigenza di verificare l'identificazione degli animali nelle aziende agricole e di effettuare invece tali controlli con l'ausilio delle tecnologie presso i punti vendita dei capi, ossia presso gli stabilimenti di trasformazione della carne, i punti di raccolta e i mercati del bestiame.

4.23 Il regime di verifica dei requisiti di condizionalità incrociata dovrebbe altresì prevedere un diritto di rettifica in un approccio per la rettifica e chiusura in caso di mancata conformità, entro una scadenza predeterminata e senza incorrere in sanzioni. Si dovrebbe adottare un approccio più equo e proporzionato in materia di sanzioni e di tolleranze. La semplificazione non dovrebbe comportare obiettivi meno ambiziosi, soprattutto nel campo della protezione dell'ambiente (ecologizzazione) o delle norme sanitarie e fitosanitarie.

4.24 I controlli non devono avere per effetto di bloccare i pagamenti e si dovrebbe stabilire che eventuali sanzioni comminate in tutti i casi di ammissibilità e di condizionalità incrociata/CGO debbano essere applicate l'anno successivo a quello in cui si è svolto il controllo.

4.25 Un pilastro 2 robusto, migliorato e più efficiente, in grado di soddisfare le esigenze economiche, ambientali e sociali delle regioni, è d'importanza cruciale per una nuova PAC riformata in profondità che si preoccupi della sostenibilità e vitalità delle zone rurali, oltre che di incrementare l'occupazione in queste zone. Questo pilastro 2 riformato dovrebbe basarsi sugli obiettivi stabiliti nella dichiarazione di Cork 2.0. Inoltre, è importante che gli Stati membri cofinanzino in modo adeguato tutte le misure dei PSR, compresi i pagamenti per le zone soggette a vincoli naturali.

4.26 Considerate le maggiori sfide cui l'Europa deve far fronte per rispettare i propri impegni riguardo agli OSS delle Nazioni Unite e agli obiettivi fissati dalla COP21, le misure ambientali a titolo del pilastro 2 della PAC devono essere ampliate, mirate e ricevere maggiori risorse finanziarie. A tal fine, è importante che, nel rispetto dell'attuale dotazione di bilancio a titolo del pilastro 2, la ripartizione del futuro bilancio tra gli Stati membri rispecchi questa ambizione.

4.27 Queste misure aumentate e questi pagamenti maggiorati in materia di ambiente, cambiamenti climatici e biodiversità nel quadro del pilastro 2 potrebbero essere specificamente mirati alla fornitura di servizi ecosistemici migliorati da parte degli agricoltori incentrati sui seguenti aspetti:

1. pagamenti per migliorare la gestione dei pozzi di assorbimento del carbonio costituiti dai suoli di pascoli, foreste e torbiere;
2. una gestione più efficiente dei pascoli per migliorare i pozzi di assorbimento del carbonio;
3. pagamenti destinati a convertire alcuni terreni coltivati in pascoli;
4. opzione di programmi di messa a riposo e coltivazione minima dei terreni;
5. opzione di riduzione della densità di bestiame nei pascoli, pur mantenendo un tasso minimo di densità;
6. pagamenti destinati alla creazione di habitat e corridoi naturali;
7. margini per aree cuscinetto intorno ai corpi idrici;
8. gestione di fossati e siepi;
9. navigazione del carbonio;
10. pagamenti destinati a preservare le torbiere;
11. conservazione estetica del paesaggio e tutela dei siti archeologici;
12. pagamenti per misure di benessere animale;
13. aumento dei pagamenti nelle zone Natura e per i danni causati dalla fauna selvatica;
14. misure per contrastare la desertificazione nelle zone aride.
15. agroecologia e produzione biologica;
16. pagamenti destinati all'aumento della materia organica nel suolo, alla riduzione dell'erosione del suolo e all'incremento della ritenzione idrica nei terreni.

4.28 I pagamenti erogati nel quadro del regime per le zone soggette a vincoli naturali sono di vitale importanza per gli agricoltori delle regioni più povere e isolate dell'UE.

4.29 L'erogazione di finanziamenti a basso costo è indispensabile per stimolare la crescita nel settore agricolo ma soprattutto per aiutare i giovani agricoltori, che sono essenziali per il ricambio generazionale.

4.30 Una PAC riformata in profondità dovrebbe essere complementare ad una politica alimentare globale che riesca ad integrare le questioni dell'agricoltura sostenibile, di uno sviluppo territoriale equilibrato, di regimi alimentari sani, dell'occupazione e del commercio. Non si insisterà mai abbastanza sull'importanza di una dieta sana per i consumatori e sui benefici sociali che ne derivano in termini di qualità della vita, stile di vita sano, lotta all'obesità e diminuzione della spesa sanitaria. Occorrono maggiori risorse e programmi per diffondere largamente questo messaggio tra i consumatori, unitamente a programmi volti ad eliminare gli sprechi alimentari e ad incentivare il riciclaggio.

4.31 Per raggiungere l'obiettivo dell'UE di portare ad almeno il 27 % la quota di energia da fonti rinnovabili entro il 2030, si dovrebbero adottare misure che garantiscano stabilità e certezza del diritto. Occorre inoltre introdurre pagamenti mirati a fornire sostegno ad investimenti in energia solare, ricavata dalla biomassa ed eolica, oltre che in programmi di efficienza energetica e di risparmio energetico.

4.32 Per salvaguardare la competitività del settore agricolo, è della massima importanza che esso disponga di quanto di più all'avanguardia possano offrire la ricerca e l'innovazione, anche a livello di singole aziende agricole. Occorre mettere a disposizione e sostenere programmi e servizi efficienti di trasferimento delle conoscenze, istruzione, condivisione di buone pratiche e diffusione tramite consulenze.

4.33 Dato che in agricoltura si ricorre in misura sempre maggiore alla tecnologia, in particolare per l'agricoltura intelligente e per contribuire alla semplificazione, è indispensabile che tutte le aree rurali siano coperte dalla banda larga.

4.34 Nella nuova economia sorta con l'agricoltura intelligente, e con tale uso accresciuto della tecnologia, è molto importante garantire la tutela della vita privata e la protezione dei dati individuali degli agricoltori. Inoltre, è essenziale che la proprietà di tutti i dati individuali detenuti in relazione alle loro attività economiche rimanga interamente nelle mani degli agricoltori.

4.35 L'economia circolare può svolgere un ruolo di primo piano nella riduzione dei rifiuti in tutti i settori. I modelli dell'agricoltura tradizionale incarnano perfettamente i concetti di «zero rifiuti», dell'impiego efficiente delle risorse e delle economie circolari. L'agricoltura ha un ruolo positivo da svolgere nel campo del riutilizzo e del riciclaggio, anche per quanto riguarda una corretta gestione del suolo, dell'acqua e dell'aria.

4.36 Dopo il 2020 sarà necessario un congruo periodo transitorio per consentire l'introduzione di una nuova PAC riformata in profondità, segnatamente per tener conto delle questioni di bilancio legate alla Brexit e di altre decisioni di ordine politico ⁽⁷⁾.

Bruxelles, 1° giugno 2017

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ Parere sul tema *I fattori che influenzano la PAC dopo il 2020*, GU C 75 del 10.3.2017, pag. 21.