

Relazione speciale

## Piani della politica agricola comune

Più verdi ma non all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

|   | Paragrafo |
|---|-----------|
| <b>Sintesi</b>  | I - VII   |
| <b>Introduzione</b>   | 01 - 19   |
| <b>Agricoltura e Green Deal europeo</b>   | 01 - 07   |
| <b>Una PAC più verde</b>  | 08 - 14   |
| <b>Principali responsabilità</b>  | 15 - 16   |
| <b>Finanziamenti PAC per il clima e l'ambiente</b>  | 17 - 19   |
| <b>Estensione e approccio dell'audit</b>  | 20 - 21   |
| <b>Osservazioni</b>   | 22 - 82   |
| <b>La normativa sulla PAC è più verde, ma i piani non sfruttano a sufficienza tale potenziale</b>   | 22 - 47   |
| L'architettura verde del regolamento sui piani strategici della PAC permette una maggiore ambizione ambientale e climatica                                    | 23 - 27   |
| La Commissione ha esaminato in modo approfondito i progetti di piano, ma non ha utilizzato criteri misurabili per valutare l'ambizione verde                  | 28 - 31   |
| Sebbene gli Stati membri abbiano risposto a tutte le osservazioni della Commissione, spesso non hanno modificato i piani                                      | 32 - 35   |
| Nel complesso i piani approvati sono più ecologici, ma non in modo significativo  | 36 - 45   |
| In risposta alle richieste degli agricoltori l'UE ha ridotto i requisiti di condizionalità  | 46 - 47   |
| <b>I piani non sono pienamente in linea con gli obiettivi e i valori-obiettivo del Green Deal</b>   | 48 - 72   |
| I valori-obiettivo del Green Deal europeo non sono stati integrati nella normativa sulla PAC  | 49 - 51   |
| In mancanza di stime quantificate, la Commissione non ha potuto misurare il contributo dei piani al conseguimento dei valori-obiettivo del Green Deal europeo | 52 - 56   |
| Il conseguimento dei valori-obiettivo del Green Deal dipende in larga misura da azioni esterne alla PAC   | 57 - 64   |
| Alcune pratiche agricole chiave per gli obiettivi del Green Deal non sono state sufficientemente prese in considerazione nei quattro piani selezionati        | 65 - 72   |

**Il quadro di monitoraggio è migliorato, ma è privo di elementi chiave per valutare la performance verde della PAC** 73 - 82

Un quadro di monitoraggio semplificato, ma obiettivi poco chiari e indicatori incentrati sulle realizzazioni piuttosto che sui risultati 74 - 77

In alcuni piani mancano importanti indicatori di risultato e i collegamenti con obiettivi specifici variano notevolmente 78 - 82

**Conclusioni e raccomandazioni** 83 - 92

## **Allegati**

**Allegato I – BCAA e CGO – corrispondenza tra periodi**

**Allegato II – Principali modifiche dei requisiti BCAA per i quattro piani del campione della Corte**

**Allegato III – Panoramica del precedente lavoro di audit svolto dalla Corte**

**Allegato IV – Inclusione dei valori nazionali nei piani per gli obiettivi del Green Deal e del contributo stimato dei piani a tali obiettivi**

**Allegato V – Obiettivi del Green Deal e rispettivi indicatori di risultato**

**Allegato VI – Rendicontazione degli indicatori di risultato**

## **Abbreviazioni**

## **Glossario**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Équipe di audit**

## Sintesi

**I** La politica agricola comune (PAC), un ambito di intervento chiave dell'Unione europea, costituisce il 31 % (387,5 miliardi di euro) del bilancio 2021-2027 dell'UE. Oltre a garantire un equo sostegno al reddito degli agricoltori, la sicurezza alimentare e i mezzi di sussistenza delle zone rurali, la PAC intende sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima. I nuovi regolamenti sulla PAC mirano a una maggiore ambizione a livello ambientale e climatico.

**II** La Corte ha valutato se i piani strategici della PAC 2023-2027 costituiscano una base solida per conseguire l'obiettivo strategico di una PAC più verde. La presente relazione vuole fornire un contributo per eventuali future modifiche dei piani o per la revisione dei regolamenti sulla PAC, in modo da tutelare meglio il clima e l'ambiente.

**III** Nel complesso, la Corte conclude che i piani per il periodo 2023-2027 sono più verdi rispetto al precedente periodo della PAC, ma non sono all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente; mancano inoltre elementi chiave per valutare la performance ecologica.

**IV** L'"architettura verde" del regolamento sui piani strategici della PAC 2023-2027 consente una maggiore ambizione ambientale e climatica nell'ambito della PAC. La Corte ha valutato come tale potenziale sia stato sfruttato nei piani. La Commissione ha esaminato in modo approfondito i progetti di piano, ma non ha utilizzato criteri misurabili per valutare l'ambizione verde. I quattro Stati membri esaminati dalla Corte hanno risposto a tutte le osservazioni della Commissione, anche se spesso ne hanno seguito i suggerimenti solo in parte o hanno spiegato perché avevano sostanzialmente mantenuto la proposta iniziale. Nel complesso, i piani definitivi non mostrano un aumento consistente dell'ambizione verde rispetto al periodo precedente. Inoltre, l'impatto effettivo dei piani sul clima e sull'ambiente è influenzato dalle recenti misure introdotte dalla Commissione in risposta alle richieste degli agricoltori e dipende anche dal livello di adesione di questi ultimi ai sistemi volontari.

**V** La Corte ha inoltre rilevato che i piani non sono allineati con gli obiettivi e i valori-obiettivo del Green Deal. In primo luogo, i valori-obiettivo del Green Deal non sono stati integrati nella normativa sulla PAC. In secondo luogo, in assenza di stime quantificate da parte degli Stati membri, la Commissione non ha potuto misurare il contributo dei piani al conseguimento gli obiettivi del Green Deal, ad eccezione dell'aumento dei terreni coltivati con metodi biologici. In terzo luogo, l'analisi della Corte mostra che il conseguimento degli obiettivi del Green Deal dipende in larga misura da azioni pianificate al di fuori della PAC. Infine, sebbene i piani includano alcune pratiche agricole fondamentali volte ad affrontare le sfide climatiche e ambientali a lungo termine, altre pratiche chiave non sono state invece sufficientemente contemplate dai piani selezionati.

**VI** Nonostante la semplificazione del nuovo quadro di monitoraggio, gli obiettivi della PAC non sono sufficientemente chiari e gli indicatori si concentrano sulle realizzazioni piuttosto che sui risultati. Alcuni piani non dispongono di indicatori di risultato importanti e i collegamenti stabiliti dagli Stati membri tra indicatori di risultato e obiettivi variano. Tali questioni rendono difficile dimostrare i risultati della PAC nel periodo 2023-2027.

**VII** La Corte raccomanda alla Commissione di:

- promuovere gli scambi di buone pratiche “verdi” nei piani;
- stimare il contributo della PAC al conseguimento degli obiettivi del Green Deal;
- rafforzare il futuro quadro di monitoraggio della PAC per il clima e l'ambiente.

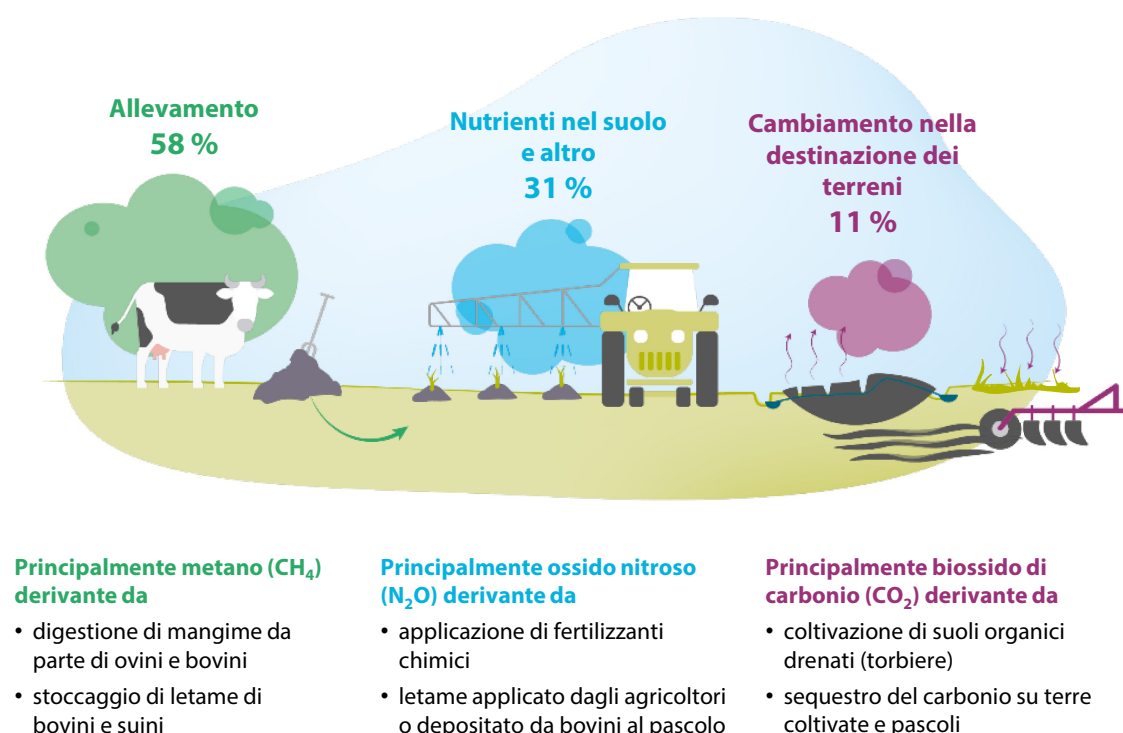
# Introduzione

## Agricoltura e Green Deal europeo

**01** L'agricoltura è essenziale per garantire la sicurezza alimentare ed è vitale per l'economia delle zone rurali. Tuttavia, pur fornendo tali benefici, ha un impatto significativo sul clima e sull'ambiente. I cambiamenti climatici e le condizioni meteorologiche più estreme richiedono inoltre che gli agricoltori adattino le loro pratiche a tali condizioni.

**02** Il settore rappresenta il 13,1 % delle emissioni totali di gas a effetto serra (GES) dell'UE-27. Oltre la metà di tali emissioni proviene dal metano emesso dal settore zootecnico, il 31 % da fertilizzanti e letame e l'11 % da cambiamenti nella destinazione dei terreni (cfr. *figura 1*).

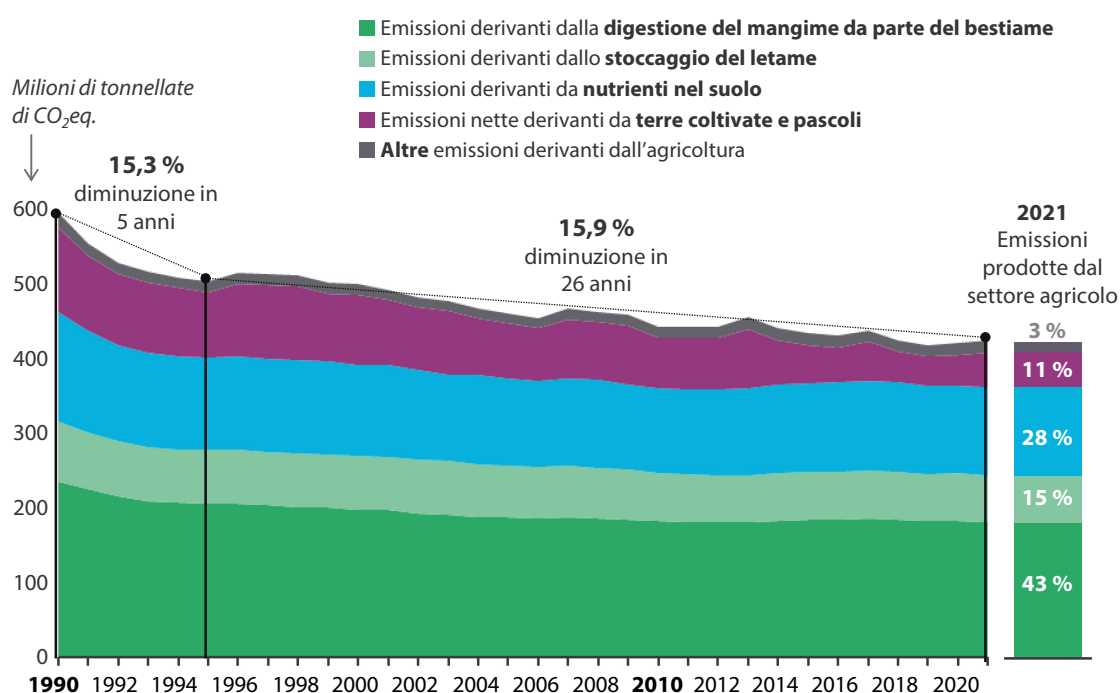
**Figura 1 – Emissioni nette di GES prodotte dall'agricoltura dell'UE-27 nel 2021**



Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli inventari dei gas a effetto serra dell'UE-27 nel 2021 ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Agenzia europea dell'ambiente – AEA).

**03** Le emissioni di GES prodotte dall'agricoltura mostrano una tendenza a lungo termine in lenta diminuzione, principalmente a causa di un calo dell'uso di fertilizzanti e del numero di capi di bestiame. Tuttavia, dopo un rapida riduzione del 15,3 % tra il 1990 e il 1995, nei successivi 26 anni le emissioni sono diminuite solo del 15,9 % (cfr. [figura 2](#)).

**Figura 2 – Emissioni nette di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura nell'UE-27, periodo 1990-2021**

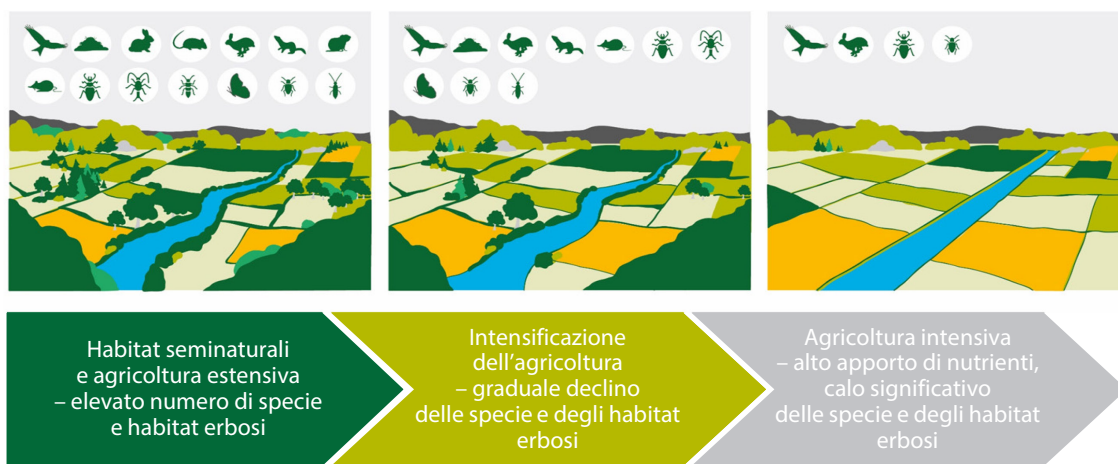


Fonte: Corte dei conti europea sulla base degli inventari dei GES dell'UE-27 nel periodo 1990-2021 (EEA [greenhouse gas data viewer](#)).

**04** I cambiamenti climatici avranno un impatto diretto sulla produzione agricola: le condizioni meteorologiche estreme, come la siccità, incideranno sulle rese agricole. Nel 2018 il Centro comune di ricerca (*Joint Research Centre – JRC*) ha stimato che l'impatto complessivo dei cambiamenti climatici potrebbe ridurre del 16 % il reddito agricolo totale, con ampie variazioni regionali.

**05** Nell'[ultima relazione sullo stato dell'ambiente](#), l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha constatato che l'intensificazione agricola resta una delle principali cause della perdita di biodiversità e del degrado degli ecosistemi in Europa, accanto alla selvicoltura intensiva, all'abbandono dei terreni e all'espansione urbana. Nella [relazione speciale 13/2020](#) la Corte ha rilevato che, in molte zone d'Europa, l'intensificazione ha trasformato paesaggi precedentemente diversificati, con tanti piccoli appezzamenti e habitat, in distese uniformi e ininterrotte di campi gestiti con grandi macchinari e una ridottissima forza lavoro (cfr. [figura 3](#)).

**Figura 3 – Declino della biodiversità nei terreni agricoli per effetto dell'uso intensivo dei terreni**



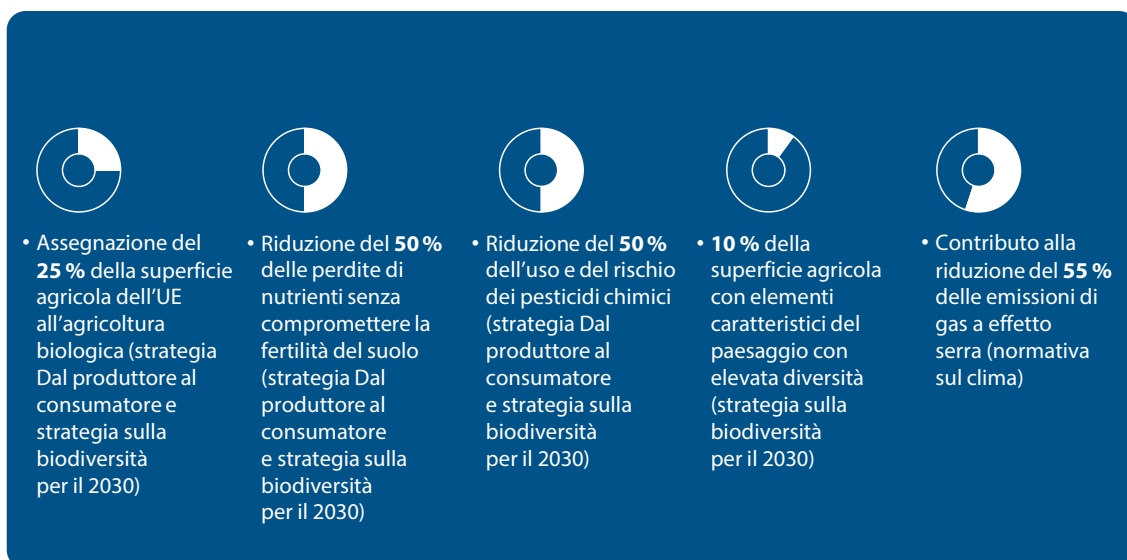
Fonte: Relazione speciale 13/2020.

**06** Nel dicembre 2019 la Commissione ha pubblicato la [comunicazione sul Green Deal europeo](#), una strategia di crescita con cui l'UE mira a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, nonché a contrastare la perdita di biodiversità e l'inquinamento in modo equo e inclusivo. Nel maggio 2020 ha adottato due strategie associate: la “[strategia sulla biodiversità](#)”, per portare la biodiversità sulla via della ripresa entro il 2030 e la [strategia “Dal produttore al consumatore”](#) per promuovere un sistema alimentare sostenibile.

**07** Tali strategie fissano gli obiettivi del Green Deal da raggiungere entro il 2030, tra cui diversi nel settore ambientale e pertinenti per l'agricoltura: l'aumento dei terreni coltivati con pratiche biologiche, la riduzione delle perdite di nutrienti che inquinano l'acqua, nonché l'uso e il rischio dei pesticidi e la protezione degli elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità. Nel luglio 2021 la [normativa sul clima](#) ha definito il percorso verso il conseguimento della neutralità climatica, fissando l'obiettivo climatico del Green Deal di ridurre le emissioni nette di GES di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (cfr. [figura 4](#)). Nel giugno 2022 la Commissione ha avanzato la [proposta](#) di inserire nella normativa l'obiettivo del Green Deal sulla riduzione dei pesticidi, ritirandola però nel marzo 2024 in vista del prevedibile rigetto nel processo legislativo.



## Figura 4 – Obiettivi climatici e ambientali del Green Deal pertinenti per l'agricoltura



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della strategia “Dal produttore al consumatore”, della strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e della normativa europea sul clima.

### Una PAC più verde

**08** La politica agricola comune (PAC), un ambito di intervento chiave dell'Unione europea, costituisce il 31 % (387,5 miliardi di euro) del bilancio 2021-2027 dell'UE. Negli ultimi decenni la PAC è stata oggetto di diverse riforme per aiutare l'agricoltura dell'UE ad affrontare nuove sfide, quali i cambiamenti climatici, l'uso sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo delle zone rurali.

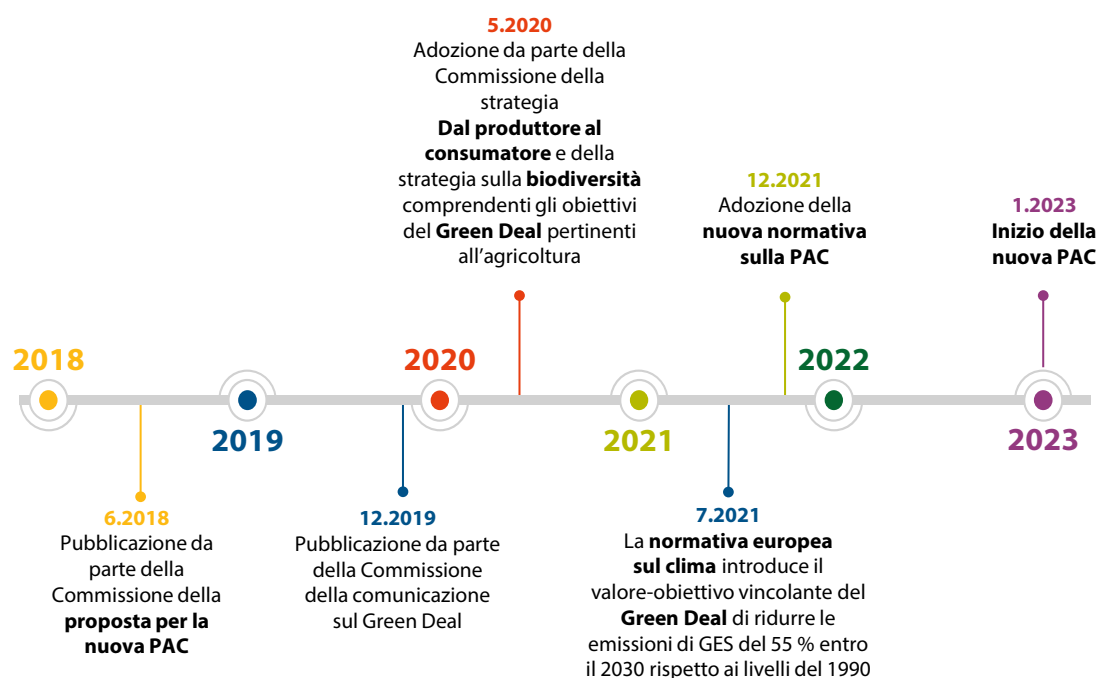
**09** L'ultima riforma della PAC è stata adottata il 2 dicembre 2021 (cfr. [figura 5](#)) con il [regolamento](#)<sup>1</sup> sui piani strategici della PAC, il [regolamento](#) sulla gestione della PAC<sup>2</sup> e il [regolamento](#) recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli<sup>3</sup> (di seguito tutti denominati “regolamenti sulla PAC”). L'obiettivo di questa riforma era aprire la strada a una PAC più verde.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2021/2115.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2021/2116.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2021/2117.

**Figura 5 – Sviluppo della nuova normativa sulla PAC e del quadro del Green Deal**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del sito Internet della DG AGRI.

**10** La PAC si compone di due fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Le spese nell'ambito del FEAGA sono denominate per la maggior parte "pagamenti diretti", ossia pagamenti agli agricoltori effettuati a titolo di sostegno del reddito, per lo più per ettaro di terreno agricolo.

**11** Oltre a garantire un equo sostegno al reddito degli agricoltori, la sicurezza alimentare e i mezzi di sussistenza delle zone rurali, la PAC intende "sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima"<sup>4</sup>. La **figura 6** evidenzia in verde gli obiettivi generali e specifici della PAC in materia di clima e ambiente.

<sup>4</sup> Articolo 5, lettera b), del [regolamento](#) sui piani strategici della PAC.

**Figura 6 – Obiettivi generali, specifici e trasversali della PAC**



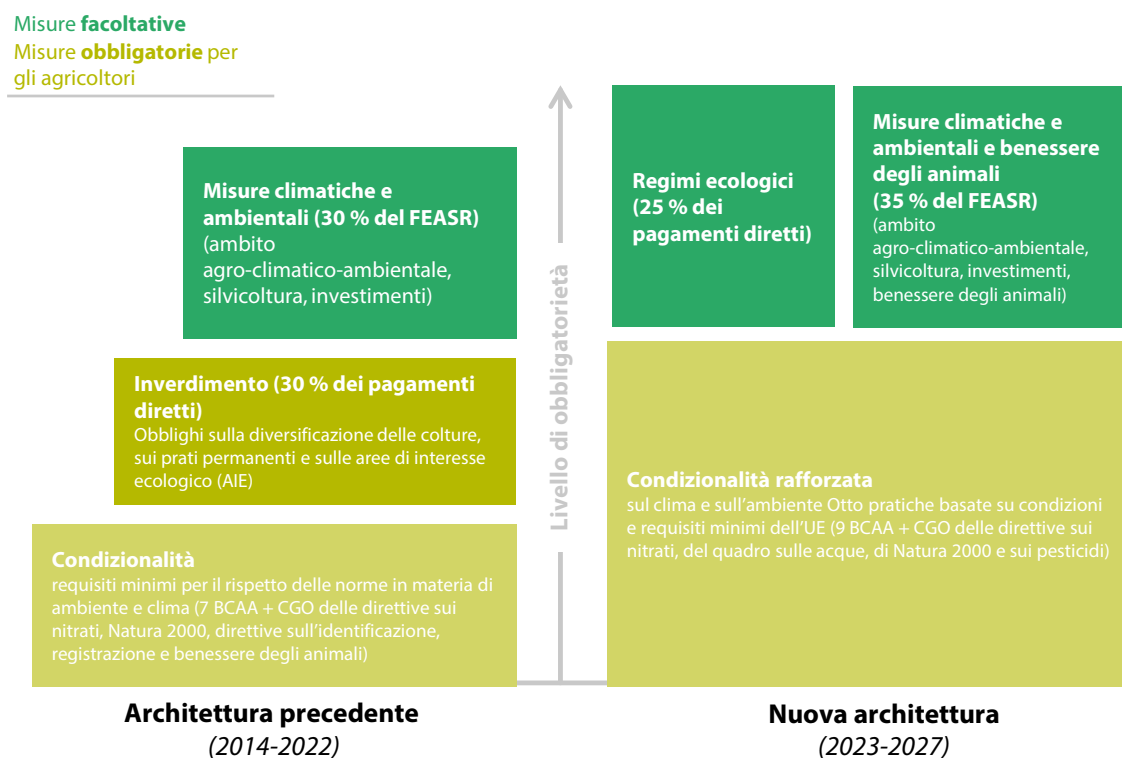
*Nota:* Gli obiettivi non pertinenti ai fini del presente audit sono riportati in grigio.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base del regolamento sui piani strategici della PAC.

**12** A sostegno di tali obiettivi, il regolamento sui piani strategici della PAC ha creato una nuova “architettura verde” (cfr. [figura 7](#)), costituita principalmente da:

- un nuovo sistema di “condizionalità rafforzata”, che si basa sul precedente sistema di condizionalità e sugli obblighi di “inverdimento” della precedente PAC;
- l’introduzione di “regimi ecologici” nell’ambito del FEAGA, a sostegno delle pratiche agricole benefiche per il clima, l’ambiente e il benessere degli animali. In genere suddetti regimi, ai quali gli agricoltori aderiscono su base volontaria, dovrebbero rappresentare almeno il 25 % dei pagamenti diretti in ciascun piano;
- l’assegnazione di almeno il 35 % dei finanziamenti del FEASR in ciascun piano a interventi riguardanti l’ambiente, il clima e il benessere degli animali, anch’essi con adesione su base volontaria da parte degli agricoltori.

**Figura 7 – Architettura verde della PAC**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della Commissione europea, *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027)*, giugno 2023.

**13** L'architettura verde è supportata da sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (*Agricultural Knowledge and Innovation System – AKIS*), che comprendono servizi di consulenza alle aziende agricole, trasferimento di conoscenze, innovazione e cooperazione.

**14** I regolamenti sulla PAC introducono un quadro di monitoraggio per misurare la performance. Il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione della performance si basano su una serie di indicatori comuni di realizzazione, risultato e impatto.

## Principali responsabilità

**15** La Commissione e i colegislatori hanno definito la politica agricola comune dell'UE per il periodo 2023-2027 proponendo e adottando la legislazione pertinente. Per sostenerne l'attuazione gli Stati membri hanno presentato i piani strategici della PAC (indicati nella presente relazione come "piani") per il periodo 2023-2027 alla Commissione, la quale ha poi formulato osservazioni che sono servite da base per la revisione dei piani iniziali da parte degli Stati membri. La direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) ha guidato questo processo con il sostegno di altre direzioni generali, quali la direzione generale Azione per il clima (DG CLIMA) e la direzione generale dell'Ambiente (DG ENV). La Commissione ha poi approvato i piani modificati tra agosto e dicembre 2022. Il [regolamento](#) prevede la possibilità che gli Stati membri modifichino i propri piani.

**16** La Commissione e gli Stati membri devono monitorare e comunicare periodicamente gli esiti dei piani; in particolare, nelle "relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione" devono riferire annualmente in merito a realizzazioni e risultati. I pagamenti della Commissione agli Stati membri sono soggetti a una "verifica dell'efficacia dell'attuazione" annuale, basata su una spesa dichiarata con un output (realizzato) corrispondente, e a "esami dell'efficacia dell'attuazione", basati su indicatori di risultato. La Commissione eseguirà anche valutazioni.

## Finanziamenti PAC per il clima e l'ambiente

**17** La Commissione comunica annualmente la spesa complessiva relativa al clima. La PAC 2023-2027 dovrebbe assegnare agli obiettivi legati al clima il 40 % della spesa nell'ambito dei piani<sup>5</sup>. Applicando la ponderazione delineata nel regolamento sui piani strategici della PAC, la Commissione ha calcolato che il 47 % dei finanziamenti della PAC previsti nei piani riguarderà il clima, ossia 123 miliardi di euro nel periodo 2023-2027.

**18** Nella [relazione speciale 09/2022](#), la Corte aveva già osservato che la Commissione aveva probabilmente sovrastimato i contributi relativi al clima provenienti dalla politica agricola di quasi 60 miliardi di euro nel periodo 2014-2020 e che, nonostante alcuni miglioramenti, alcune delle ponderazioni da applicare per il nuovo periodo, come stabilito nel regolamento sui piani strategici della PAC, rimangono problematiche.

---

<sup>5</sup> Considerando 94 del regolamento sui piani strategici della PAC.

**19** L'UE si è inoltre fissata obiettivi per la spesa che contribuisce a invertire il declino della biodiversità, con lo scopo di destinare agli obiettivi in materia di biodiversità il 7,5 % del bilancio totale dell'UE per il 2024, per poi raggiungere il 10 % nel 2026 e nel 2027<sup>6</sup>. Sebbene non esista un obiettivo specifico di spesa della PAC per la biodiversità, la Commissione ha stimato che a quest'ultima nel 2024 verranno destinati quasi 9 miliardi di euro, pari al 17 % della spesa per la PAC<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020, articolo 16, lettera e).

<sup>7</sup> Commissione europea, *Statement of estimates 2024*.

## Estensione e approccio dell'audit

**20** La Corte ha valutato se i piani strategici della PAC 2023-2027 costituiscano una base solida per conseguire l'obiettivo strategico di una PAC più verde. Ha verificato se:

- o i piani mostrino una maggiore ambizione ambientale e climatica rispetto al precedente periodo della PAC;
- o i piani siano in linea con gli obiettivi e i valori-obiettivo del Green Deal;
- o i piani dispongano di un quadro di monitoraggio adeguato per seguire quanto conseguito in materia di ambiente e clima.

**21** L'audit ha riguardato il periodo compreso tra giugno 2018 e aprile 2024.

La [figura 8](#) mostra in che modo la Corte ha ottenuto elementi probatori per le proprie osservazioni. La Corte si è inoltre basata sui propri precedenti lavori sulla PAC (cfr. [allegato III](#)). La presente relazione vuole fornire un contributo per eventuali future modifiche dei piani o per la revisione dei regolamenti sulla PAC, in modo da tutelare meglio il clima e l'ambiente.

**Figura 8 – Approccio di audit della Corte: lavoro svolto**



**Esame del lavoro della Commissione**, in particolare degli orientamenti iniziali per gli Stati membri, della valutazione dei progetti di piano, delle conseguenti osservazioni, delle informazioni disponibili sul modo in cui gli Stati membri hanno risposto a queste ultime, e delle relazioni della Commissione sui piani e sulla PAC



**Esame approfondito dei piani di quattro Stati membri** - Irlanda, Spagna, Francia e Polonia. La selezione si è basata su: rilevanza del bilancio, equilibrio tra piani gestiti a livello nazionale e regionale e importanza delle principali sfide climatiche/ambientali in questi paesi, nonché sulla valutazione di temi specifici a livello dell'UE (ad esempio condizionalità)



**Esame delle valutazioni e degli studi** di diversi portatori d'interesse: organizzazioni agricole, ricercatori e organizzazioni non governative per l'ambiente



**Colloqui con 66 agricoltori** visitati in 14 Stati membri nell'ambito dell'audit ai fini della dichiarazione di affidabilità della Corte dei conti europea 2023, su come la nuova PAC modificherebbe le loro pratiche

Fonte: Corte dei conti europea.



# Osservazioni

## La normativa sulla PAC è più verde, ma i piani non sfruttano a sufficienza tale potenziale

**22** La PAC 2023-2027 mira ad avere una maggiore ambizione in materia di obiettivi ambientali e climatici rispetto alla PAC precedente<sup>8</sup>. La Corte ha verificato se e in che modo si è tenuto conto di ciò:

- o nell'architettura verde delineata nel regolamento sui piani strategici della PAC;
- o nella valutazione dei progetti di piano da parte della Commissione;
- o durante i successivi negoziati con la Commissione e nelle modifiche dei piani da parte degli Stati membri;
- o nei piani approvati;
- o nelle recenti misure adottate dall'UE fino ad aprile 2024 in risposta alle richieste degli agricoltori.

## L'architettura verde del regolamento sui piani strategici della PAC permette una maggiore ambizione ambientale e climatica

**23** La Corte ha valutato se la nuova architettura verde consenta un livello di ambizione ambientale e climatica maggiore rispetto al periodo precedente.

**24** Il nuovo **sistema di condizionalità** amplia e rafforza i sistemi di condizionalità e di inverdimento della PAC precedente. Nell'ambito del precedente regime di condizionalità, gli agricoltori beneficiari dei pagamenti della PAC dovevano soddisfare buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) specifiche e criteri di gestione obbligatori (CGO) in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, benessere degli animali e ambiente. Il sistema rafforzato di condizionalità introduce una nuova BCAA e due nuovi CGO e aggiorna quattro precedenti obblighi di inverdimento (cfr. [figura 9](#) e [allegato I](#)).

---

<sup>8</sup> Considerando 123 e articolo 105, del [regolamento](#) sui piani strategici della PAC.

**Figura 9 – Nuovo sistema di condizionalità**



Fonte: Corte dei conti europea.

**25** Al nuovo sistema rafforzato di condizionalità, la nuova architettura verde ha affiancato i **regimi ecologici** e ha riconfermato le misure di **sviluppo rurale**, in entrambi i casi con l'obbligo, che tutti gli Stati membri devono rispettare, di assegnare una percentuale minima di fondi alle misure ambientali e climatiche (cfr. paragrafo 12). I regimi ecologici, che premiano le pratiche benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali nel FEAGA, sono una delle principali innovazioni della PAC 2023-2027. La dotazione di bilancio per il clima e l'ambiente (esclusi gli interventi specifici per il benessere degli animali<sup>9</sup>) nell'ambito del FEASR registra un modesto aumento rispetto al periodo precedente (dal 42,5 % al 44,5 %).

**26** La nuova architettura verde richiede ulteriori sforzi da parte degli agricoltori. Nella valutazione d'impatto sulla proposta della nuova normativa sulla PAC la Commissione **ha stimato per vari scenari una riduzione del reddito degli agricoltori compresa tra il 5 % e il 10 %** dovuta all'effetto combinato delle riduzioni della dotazione di bilancio e dell'aggiunta di requisiti ecologici. Un altro studio<sup>10</sup> ha esaminato in modo specifico l'impatto complessivo della nuova architettura verde sui redditi degli agricoltori, stimando che la condizionalità rafforzata e i regimi ecologici comporterebbero una diminuzione del reddito degli agricoltori tra il 2,1 % e il 3,5 % rispetto alla PAC precedente, principalmente a causa di ulteriori vincoli all'agricoltura e dell'aumento dei costi di attuazione. La Commissione non ha valutato i costi per gli agricoltori e i benefici per il clima e l'ambiente della nuova architettura verde a un livello più dettagliato, ad esempio per ogni BCAA e CGO. Un'analisi di questo tipo avrebbe contribuito a valutare l'equilibrio dei benefici e dei costi di queste singole componenti della PAC 2023-2027.

<sup>9</sup> Articolo 70 del regolamento sui piani strategici della PAC.

<sup>10</sup> Petsakos A. et al., *Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 45(2), 2023, pag. 1178.

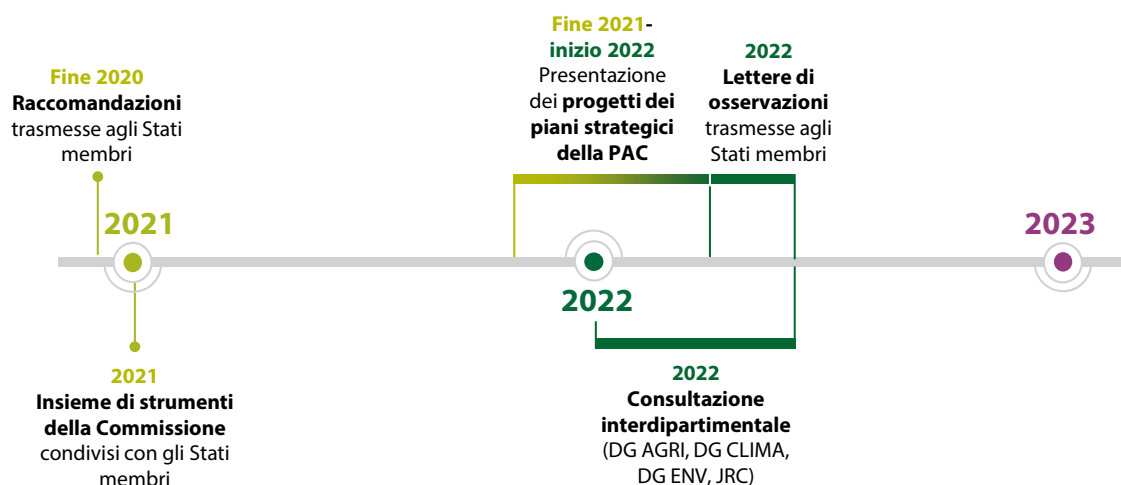
**27** La valutazione della Corte mostra che la nuova architettura verde permette una maggiore ambizione. Tuttavia, i risultati dipendono dal modo in cui gli Stati membri traducono l'architettura verde nei loro piani e dall'adesione a tali sistemi volontari da parte degli agricoltori.

**La Commissione ha esaminato in modo approfondito i progetti di piano, ma non ha utilizzato criteri misurabili per valutare l'ambizione verde**

**28** La Corte ha analizzato in che modo la Commissione, attraverso la propria valutazione dei piani, abbia mirato a una maggiore ambizione grazie all'architettura verde.

**29** Lo stesso regolamento sui piani strategici della PAC non ha fissato criteri per misurare l'ambizione verde. Tuttavia, al di fuori del regolamento, la Commissione ha elaborato un insieme completo di strumenti per la valutazione dei piani, che nel 2021 ha condiviso con gli Stati membri a fini informativi (cfr. [figura 10](#)). Quest'ultima ha affermato che lo spirito della PAC 2023-2027 dovrebbe prevedere un aumento sostanziale del livello di ambizione.

**Figura 10 – Processo di valutazione dei piani**



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

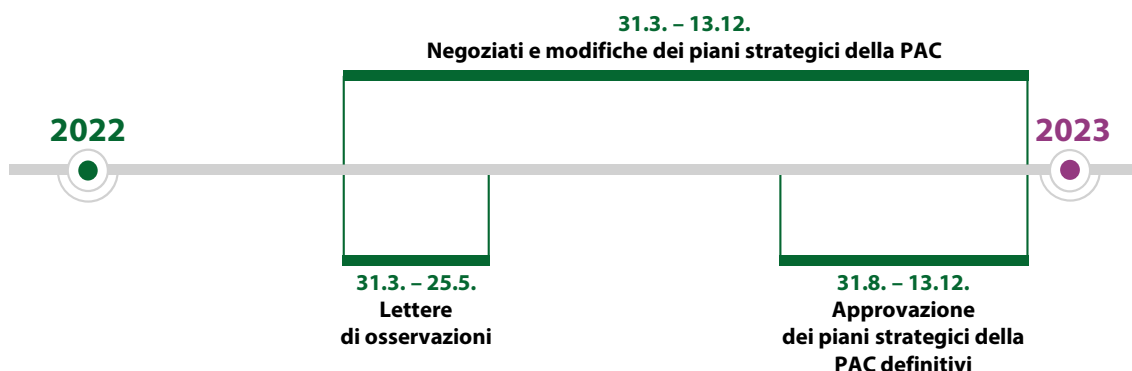
**30** La Commissione ha innanzitutto formulato raccomandazioni per ogni Stato membro, mettendo in evidenza le principali priorità da prendere in considerazione; ha poi effettuato la valutazione dei piani presentati dagli Stati membri nel 2022. La Corte ha constatato che la Commissione ha valutato in modo approfondito i quattro piani oggetto di audit e che, tuttavia, ha potuto applicare solo parzialmente i criteri stabiliti nel suo insieme di strumenti orientativi, principalmente a causa della difficoltà di confrontare le informazioni relative ai diversi periodi della PAC. Ha invece analizzato ciascuna sezione dei piani in modo prevalentemente qualitativo e ha utilizzato un approccio “olistico” come base per l’approvazione dei piani. Di conseguenza, la Commissione non è stata in grado di stabilire in che misura sia aumentato il livello di ambizione ambientale e climatica nei piani. La Corte ha richiamato l’attenzione su tale rischio per la prima volta nel [parere 07/2018](#).

**31** Dopo aver esaminato i progetti di piano, la Commissione [ha inviato lettere di osservazioni agli Stati membri](#), esprimendo preoccupazione per il fatto che, su 28 piani (il Belgio ha presentato un piano per la Vallonia e uno per le Fiandre), 25 non consentissero di raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici dell’UE. Uno [studio](#) commissionato dal Parlamento europeo ha inoltre rilevato una pertinenza ecologica moderata nell’ambito dei progetti di piano.

**Sebbene gli Stati membri abbiano risposto a tutte le osservazioni della Commissione, spesso non hanno modificato i piani**

**32** La Corte ha valutato in che modo, durante il processo di approvazione (cfr. [figura 11](#)), i quattro Stati membri da essa selezionati abbiano dato seguito alle osservazioni della Commissione che invitavano a accrescere in misura sostanziale l’ambizione verde.

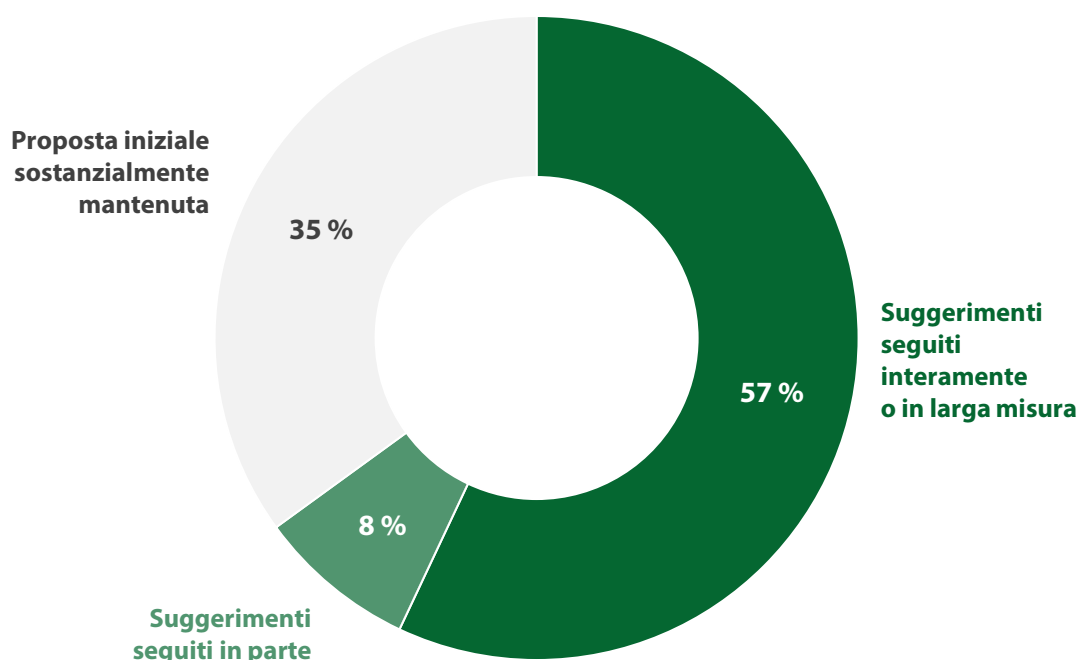
**Figura 11 – Processo di approvazione dei piani**



Fonte: Corte dei conti europea.

**33** Gli Stati membri hanno risposto a tutte le osservazioni della Commissione, apportando rettifiche in risposta a 79 di queste, relative al mancato rispetto del regolamento sui piani strategici della PAC. Altre osservazioni della Commissione (quasi 200) andavano oltre i requisiti giuridici specifici. Gli Stati membri hanno seguito interamente o in larga misura il 57 % di suddette osservazioni, apportando modifiche ai rispettivi piani o fornendo i chiarimenti richiesti dalla Commissione. Per il restante 43 %, hanno seguito solo in parte i suggerimenti della Commissione (8 %) o hanno spiegato perché avevano mantenuto sostanzialmente la loro proposta iniziale (35 %) (cfr. [figura 12](#)).

**Figura 12 – Risposta degli Stati membri ai suggerimenti della Commissione per un aumento dell’ambizione verde al di là del requisito di legalità**



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

**34** Il [riquadro 1](#) riporta esempi in cui gli Stati membri:

- o hanno seguito interamente o in larga misura i suggerimenti della Commissione;
- o hanno seguito in parte i suggerimenti della Commissione, avviando azioni meno ambiziose di quelle raccomandate dalla Commissione;
- o hanno mantenuto sostanzialmente la loro proposta iniziale nonostante i suggerimenti della Commissione, motivando le loro decisioni e/o facendo riferimento a politiche nazionali complementari di loro esclusiva competenza. In quest’ultimo caso, la Commissione non esercita alcun controllo su tali azioni.

## Riquadro 1

### Risposte alle osservazioni della Commissione sui piani

#### Gli Stati membri hanno seguito i suggerimenti della Commissione

**Francia:** La Commissione ha invitato le autorità francesi ad aumentare i pagamenti per l'agricoltura biologica nell'ambito del regime ecologico per renderlo più attraente e premiare maggiori benefici ambientali. Di conseguenza, le autorità francesi hanno modificato il regime ecologico.

**Spagna:** La Commissione ha invitato le autorità spagnole ad aumentare la percentuale di superficie che, nei regimi ecologici, dovrebbe essere soggetta alla rotazione annuale delle colture. Le autorità spagnole hanno aumentato la percentuale minima dal 40 % al 50 %.

#### Gli Stati membri hanno seguito solo in parte i suggerimenti della Commissione

**Irlanda:** La Commissione ha sottolineato il modesto valore ambientale di alcune delle pratiche proposte nell'ambito dell'unico regime ecologico proposto dall'Irlanda. Sebbene le autorità irlandesi abbiano rafforzato gli obblighi di alcune pratiche, hanno mantenuto per lo più il regime ecologico originario in quanto la loro strategia mirava principalmente a massimizzare la partecipazione degli agricoltori.

**Spagna:** La Commissione ha invitato la Spagna ad aumentare dal 5 % al 10 % la percentuale minima di risparmio idrico da ottenere migliorando i sistemi di irrigazione esistenti al di fuori delle aziende agricole. Alla fine, tale percentuale nel piano è stata fissata al 7 %.

### Le proposte iniziali degli Stati membri sono state sostanzialmente mantenute

- Spagna:** La Commissione ha raccomandato di coinvolgere un maggior numero di regioni nelle azioni per le alternative al controllo fitosanitario di tipo chimico. Le autorità spagnole non hanno modificato il piano, ritenendo che l'agricoltura biologica, prevista in tutte le regioni, contribuisse già all'obiettivo.
- Francia:** La Commissione ha vivamente incoraggiato la Francia ad aumentare i finanziamenti del FEASR per l'ambiente e il clima oltre il livello minimo richiesto dal regolamento sui piani strategici della PAC. È stata apportata una modifica trascurabile poiché le autorità francesi hanno indicato di aver soddisfatto i requisiti giuridici.

### Riferimenti alle politiche nazionali al di fuori dei piani

- Irlanda:** La Commissione ha ritenuto che le azioni previste dal piano per far fronte alla pressione esercitata dal settore lattiero-caseario sull'ambiente e sul clima potessero non essere sufficienti. Per affrontare suddette questioni l'Irlanda ha fatto riferimento a diverse iniziative nazionali complementari, come quelle comprese nel piano d'azione per il clima dell'Irlanda. La Commissione non esercita alcun controllo su tali azioni.

**35** Una [relazione commissionata dal Parlamento europeo](#), riguardante tutti gli obiettivi della PAC, tra cui il clima e l'ambiente, ha inoltre rilevato che le risposte degli Stati membri alle lettere di osservazioni indicano una propensione relativamente minore ad attuare le osservazioni talvolta più sostanziali formulate dalla Commissione europea. La relazione rileva che gli Stati membri hanno presentato varie motivazioni al riguardo, tra cui la maggiore sussidiarietà che disciplina l'attuale periodo della PAC, la limitazione del quadro giuridicamente vincolante e la necessità di approvare i piani il più rapidamente possibile. Fa inoltre riferimento al passaggio dall'utilizzo degli interventi della PAC per rispondere alle necessità all'utilizzo di strumenti di intervento esterni ad essa, come le politiche nazionali. La Commissione ha confermato che a seguito delle osservazioni non sono state apportate modifiche radicali o strutturali ai piani e ha inoltre fatto riferimento al fatto che gli Stati membri mirano a raggiungere i loro obiettivi mobilitando risorse al di fuori dei piani o attraverso politiche e strumenti nazionali<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, *Multimedia Centre* del Parlamento europeo (europa.eu), 29.6.2023, da 9'25" in avanti.

## Nel complesso i piani approvati sono più ecologici, ma non in modo significativo

**36** La nuova architettura verde contribuisce a rendere i piani più ecologici (cfr. paragrafo 27). Gli auditor della Corte hanno verificato se sia stato sfruttato questo potenziale e se sia stata mostrata una maggiore ambizione “sostanziale” per i tre elementi principali dell’“architettura verde” rispetto al periodo precedente.

### Condizionalità rafforzata

**37** I quattro Stati membri esaminati dalla Corte avevano introdotto requisiti più rigorosi per le norme BCAA e CGO rispetto a quelli esistenti nell’ambito della condizionalità nella PAC precedente (cfr. [figura 9](#)). Il [riquadro 2](#) ne fornisce alcuni esempi. L’[allegato II](#) mette a confronto i due periodi della PAC.

#### Riquadro 2

##### Esempi di requisiti più rigorosi presenti nei piani

In Spagna e in Francia le fasce tampone lungo i corsi d’acqua ora devono essere coperte da erba; ciò contribuisce a trattenere l’acqua e a proteggere il suolo dalla percolazione di pesticidi.

In Irlanda, Spagna e Polonia è stata estesa l’ampiezza di tali fasce.

Nei quattro Stati membri esaminati dalla Corte, è stata estesa la superficie soggetta a obblighi per ridurre l’erosione del suolo.

**38** Le nuove BCAA e i quattro obblighi di inverdimento aggiornati (cfr. paragrafo 24) introducono cambiamenti potenzialmente positivi, come la rotazione obbligatoria delle colture; ma i potenziali benefici per l’ambiente e il clima non sono stati pienamente sfruttati nei piani dei 27 Stati membri in due modi.



**39** In primo luogo, gli Stati membri si sono avvalsi delle disposizioni del regolamento sui piani strategici della PAC per ridurre l'applicabilità di alcuni obblighi o per ritardarne l'applicazione. Ad esempio, tutti gli Stati membri hanno esentato alcuni beneficiari dall'obbligo di rotazione delle colture (BCAA n. 7) e 24 lo hanno fatto per la percentuale minima di superfici o elementi non produttivi (BCAA n. 8). 16 Stati membri hanno rinviato al 2024 o al 2025 l'obbligo di proteggere le torbiere e le zone umide (BCAA n. 2), in quanto le zone non erano state completamente mappate. Tra questi figurano l'Irlanda e la Polonia, grandi produttrici di GES generati dalla coltivazione delle torbiere<sup>12</sup>.

**40** In secondo luogo, gli Stati membri godono di flessibilità per definire le BCAA, ma non sempre hanno fatto in modo di massimizzare il relativo potenziale ambientale e climatico (cfr. esempi nel riquadro 3). In entrambi i casi, gli Stati membri hanno citato considerazioni quali la necessità di preservare la redditività di determinate aziende e la mancanza di un mercato per colture alternative.

### Riquadro 3

#### Gli Stati membri non sfruttano appieno il potenziale di alcune BCAA

La BCAA n. 7 del regolamento sui piani strategici della PAC stabilisce una rotazione annuale delle colture, una pratica benefica per la qualità del suolo. Nei propri piani la maggior parte degli Stati membri, tra cui i quattro selezionati per l'audit, impone ai beneficiari di cambiare la coltura principale soltanto dopo tre anni o con cadenza annuale solo su una parte dei terreni agricoli.

Ventidue Stati membri, tra cui Irlanda e Polonia, hanno stabilito nei rispettivi piani che il rapporto tra prato permanente e superficie agricola totale (BCAA n. 1) dovrebbe essere rispettato a livello nazionale anche se, per limitare i cambiamenti della destinazione dei terreni, è preferibile agire a livello regionale, come in Spagna e Francia, o a livello di azienda agricola<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Greifswald Mire Centre, *Briefing paper on the role of peatlands in the new European Common Agricultural Policy (CAP)*, novembre 2019.

<sup>13</sup> Commissione europea, *Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources) SWD(2021) 425 final*, dicembre 2021, pag. 34; ministero della Transizione ecologica e della sfida demografica, *risoluzione del 7 dicembre 2022*, pag. 188171; Commissione europea, *Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, novembre 2023, pag. 538.

## Regimi ecologici

**41** Nell'esaminare i quattro piani selezionati la Corte ha rilevato che in Irlanda e Francia i regimi ecologici costituivano per lo più un proseguimento di pratiche agricole verdi esistenti. In Spagna e Polonia la Corte ha individuato esempi che consentivano l'espansione delle pratiche verdi, ma non ha rilevato alcun dato per valutare il cambiamento complessivo apportato dai regimi ecologici (cfr. [riquadro 4](#)).

### Riquadro 4

#### Diverse possibilità di modifica dei regimi ecologici

##### Esempio di espansione di pratiche verdi

- Diversi regimi ecologici spagnoli sostengono alcuni tipi di terreni agricoli, come gli oliveti, i vigneti e i frutteti, con vegetazione o resti di potatura, migliorando in tal modo il suolo e riducendo l'erosione. Tali regimi hanno consentito di estendere la superficie coperta da questa pratica dai 1,3 milioni di ettari esistenti a 2,4 milioni di ettari.

##### Continuazione delle pratiche agricole esistenti

- Un recente studio<sup>14</sup> ha rivelato che in Francia quasi tutti gli agricoltori (99,9 %) non hanno bisogno di modificare le pratiche per ricevere un pagamento.
- In Irlanda il nuovo tasso di sostegno è un tasso fisso unico concesso agli agricoltori i quali, da un elenco di otto pratiche, scelgono e attuano due pratiche standard o una rafforzata. Le autorità irlandesi hanno spiegato alla Corte che, prima dell'inizio del nuovo periodo della PAC, il 91 % degli agricoltori rispettava già gli obblighi delle pratiche rafforzate,
- come confermato dai riscontri ottenuti in loco dagli agricoltori in Francia e in Irlanda. I 12 agricoltori visitati dagli auditor che avevano presentato domanda per i regimi ecologici hanno comunicato loro che tali regimi costituivano una continuazione di pratiche che stavano già utilizzando.

<sup>14</sup> Lassalas M. et al., *The declination of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious*. Contributo al XVII congresso dell'European Association of Agricultural Economists a Rennes (Francia) dal 29 agosto al 1° settembre 2023.

**42** L'adesione da parte degli agricoltori ai regimi ecologici è volontaria e decisiva in termini di impatto. Può essere difficile garantire un'elevata adesione e allo stesso tempo una maggiore ambizione. In Germania, ad esempio, l'adesione a tali regimi è particolarmente bassa: secondo le stime della Corte, è stato utilizzato solo il 66 % della superficie prevista. Le autorità hanno modificato il piano il 30 novembre 2023, attenuando alcuni obblighi ambientali e aumentando il tasso di pagamento al fine di ottenere maggiore adesione.

### **Contributo del FEASR all'ambiente e al clima**

**43** La Corte ha verificato l'impostazione dei principali interventi concepiti nell'ambito del FEASR nei quattro piani esaminati: "impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione", "sostegno alle zone soggette a vincoli naturali" e "sostegno alle zone con svantaggi specifici" per valutarne il potenziale in termini di benefici ambientali e climatici. Tali interventi rappresentano oltre l'80 % della dotazione del FEASR che nei piani è assegnata al clima e all'ambiente. Il restante 20 % proviene da misure di investimento che possono contribuire al clima e all'ambiente ma che, essendo spesso definite in modo molto ampio, rendono difficile valutare tale contributo e mettere a confronto i periodi.

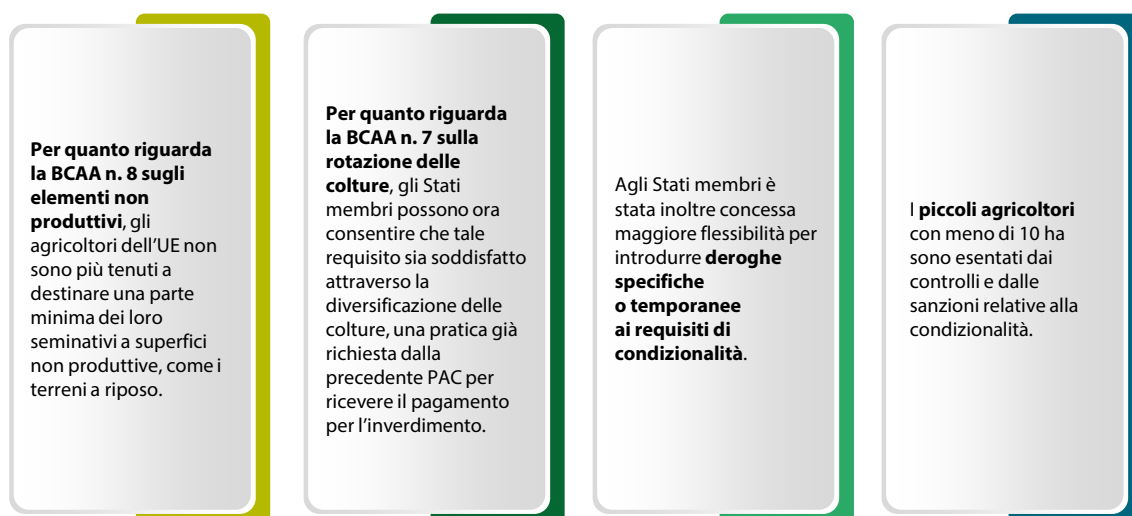
**44** L'analisi della Corte mostra che la superficie sovvenzionata per l'agricoltura biologica è aumentata e che sono stati inclusi alcuni nuovi e positivi interventi verdi del FEASR, come quello che ricompensa lo stato degli habitat (sulla base dei risultati) in Irlanda e il nuovo intervento per aumentare la biodiversità dei seminativi in Polonia. Tuttavia, molti interventi del FEASR sono simili a quelli del periodo precedente.

**45** Gli indicatori di performance sono cambiati in modo significativo tra i due periodi della PAC, in parte a causa della nuova architettura verde adottata da quest'ultima. Ne deriva l'impossibilità di utilizzare tali indicatori per effettuare confronti significativi in termini di ambizione verde tra i periodi per gli interventi di sviluppo rurale.

### **In risposta alle richieste degli agricoltori l'UE ha ridotto i requisiti di condizionalità**

**46** Nel primo trimestre del 2024 gli agricoltori di tutta l'UE hanno organizzato manifestazioni per protestare contro un'ampia gamma di questioni, tra cui l'assetto della PAC 2023-2027. In risposta alle richieste degli agricoltori, la Commissione ha proposto un regolamento dell'UE per attenuare alcuni requisiti di condizionalità, adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel maggio 2024 (cfr. [figura 13](#))

**Figura 13 – Misure volte a ridurre la condizionalità nel 2024**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento \(UE\) 2024/1468](#).

**47** Se da un lato tali modifiche rendono più facile per gli agricoltori soddisfare i requisiti di condizionalità, dall'altro generano minori benefici ambientali e climatici. Ad esempio, la rotazione delle colture (BCAA n. 7) era intesa a produrre ulteriori benefici per la qualità del suolo, ma è diventata facoltativa. La BCAA n. 8 mirava a migliorare la biodiversità imponendo una quota minima di terreni da destinare a elementi non produttivi, ma ora non è più richiesta. Gli Stati membri devono invece offrire sostegno alle zone non produttive e ai nuovi elementi caratteristici del paesaggio attraverso regimi ecologici. Questi sono però volontari per gli agricoltori e vanno probabilmente a scapito di altre misure verdi. Inoltre non vi è più l'obbligo di disporre di una quota minima di superficie non produttiva.

### **I piani non sono pienamente in linea con gli obiettivi e i valori-obiettivo del Green Deal**

**48** Il Green Deal europeo individua nella PAC 2023-2027 uno strumento chiave per sostenere gli sforzi volti a contrastare i cambiamenti climatici, proteggere l'ambiente e preservare la biodiversità. La Corte ha verificato se:

- i valori-obiettivo del Green Deal (cfr. paragrafi **06** e **07**) siano stati recepiti nella normativa sulla PAC;
- la valutazione dei piani effettuata dalla Commissione abbia garantito l'allineamento con gli obiettivi del Green Deal;
- i piani contribuiscano in modo significativo agli obiettivi del Green Deal;
- i piani abbiano incluso pratiche agricole fondamentali benefiche ai fini del conseguimento degli obiettivi più ampi del Green Deal.

## I valori-obiettivo del Green Deal europeo non sono stati integrati nella normativa sulla PAC

**49** Come mostrato nella [figura 4](#), cinque valori-obiettivo del Green Deal pertinenti per l'agricoltura riguardano il clima e l'ambiente. La Corte ha valutato in che modo tali valori-obiettivo siano stati integrati nella normativa della PAC,

**50** la quale è stata concepita durante lo sviluppo del Green Deal (cfr. [figura 5](#)), proposta dalla Commissione nel giugno 2018 e adottata nel dicembre 2021. La [comunicazione sul Green Deal](#) è stata diffusa nel dicembre 2019. I quattro valori-obiettivo per l'ambiente, non vincolanti e quantificati nel Green Deal, sono stati delineati nel maggio 2020 nella strategia "Dal produttore al consumatore" e nella strategia dell'UE sulla biodiversità. Nel luglio 2021 è entrata in vigore la [normativa europea sul clima](#), che ha introdotto il valore-obiettivo vincolante del Green Deal di ridurre le emissioni di GES del 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

**51** Il regolamento sui piani strategici della PAC indica che i piani dovrebbero contribuire ai valori-obiettivo del Green Deal<sup>15</sup>, ma non introduce obblighi specifici a tal fine. Come sottolineato da diversi studi<sup>16</sup>, l'importanza dei valori-obiettivo del Green Deal non si riflette nella nuova normativa sulla PAC.

## In mancanza di stime quantificate, la Commissione non ha potuto misurare il contributo dei piani al conseguimento dei valori-obiettivo del Green Deal europeo

**52** La Corte ha esaminato il modo in cui la Commissione ha valutato se i piani fossero allineati in termini di coerenza con i valori-obiettivo del Green Deal per il 2030.

---

<sup>15</sup> Considerando 122 e 123, e articolo 109, paragrafo 2, lettera a), punto v), del [regolamento sui piani strategici della PAC](#).

<sup>16</sup> Cuadros-Casanova I. et al., *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, gennaio 2023; Guyomard H. et al., *Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources*. Parlamento europeo, 2020.

**53** Né il regolamento né la Commissione hanno richiesto agli Stati membri di includere nei loro piani valori-obiettivo o una stima dei contributi forniti dalla PAC al Green Deal. Tuttavia, per l'agricoltura biologica, la normativa ha imposto agli Stati membri di utilizzare un indicatore di risultato che consenta di valutare il contributo dei piani al conseguimento del valore-obiettivo del Green Deal. A parte per l'agricoltura biologica e per qualche altra eccezione (cfr. [riquadro 5](#) come esempio), gli Stati membri non hanno fornito una stima del contributo che i piani stessi apporterebbero al conseguimento degli obiettivi del Green Deal (cfr. [allegato IV](#)). I quattro Stati membri del campione della Corte hanno menzionato alcuni problemi, quali la mancanza di definizioni e metodi comuni per ottenere tali stime.

### Riquadro 5

#### Contributo dei Piani al conseguimento dell'obiettivo del Green Deal

Il piano francese afferma che, secondo le stime dell'associazione di ricerca CITEPA, le misure del piano consentirebbero una riduzione delle emissioni di GES nel settore agricolo compresa tra il 9 % e l'11 % nel 2030 rispetto ai livelli del 2015. Ciò avverrebbe mediante:

- una riduzione del 10-12 % delle emissioni di protossido di azoto;
- una riduzione del 9-12 % delle emissioni di metano.

**54** La Commissione ha chiesto agli Stati membri di includere nei loro piani "valori nazionali espliciti" per gli obiettivi ambientali del Green Deal, in riferimento non solo alla PAC, bensì a tutte le azioni degli Stati membri. Come evidenziato anche da uno studio commissionato dal Parlamento<sup>17</sup>, nonostante le richieste della Commissione, nella maggior parte dei casi gli Stati membri non hanno indicato valori nazionali nei loro piani, fatta eccezione per l'agricoltura biologica (cfr. [allegato IV](#)).

**55** Gli Stati membri hanno fornito spiegazioni qualitative con diversi gradi di dettaglio sul modo in cui i loro piani erano allineati agli obiettivi del Green Deal. La Commissione ha inoltre ritenuto che quattro indicatori di risultato fossero associati agli obiettivi ambientali del Green Deal<sup>18</sup> (cfr. [allegato V](#)).

<sup>17</sup> Münch A. et al., 2023, pag. 65.

<sup>18</sup> Commissione europea, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, maggio 2020.

**56** L'esame svolto dalla Corte sulla valutazione della Commissione riguardo all'allineamento dei piani agli obiettivi del Green Deal per il 2030 rivela che, ad eccezione dell'agricoltura biologica, la Commissione non può misurare la portata del contributo dei piani e non può quindi verificare se essi siano in linea con suddetti obiettivi.

### Il conseguimento dei valori-obiettivo del Green Deal dipende in larga misura da azioni esterne alla PAC

**57** Per valutare i contributi dei piani agli obiettivi del Green Deal, la Corte ha esaminato i requisiti di condizionalità e i valori-obiettivo per il periodo 2023-2027 fissati per i relativi indicatori di risultato della PAC (cfr. *tabella 1*). Questi ultimi comprendono gli indicatori che la Commissione ha ritenuto associati agli obiettivi del Green Deal (cfr. paragrafo *55*) e due ulteriori indicatori di risultato che, secondo la Corte, possono essere interamente associati alla riduzione delle emissioni di GES.

**Tabella 1 – Indicatori di risultato per gli obiettivi del Green Deal negli Stati membri selezionati**

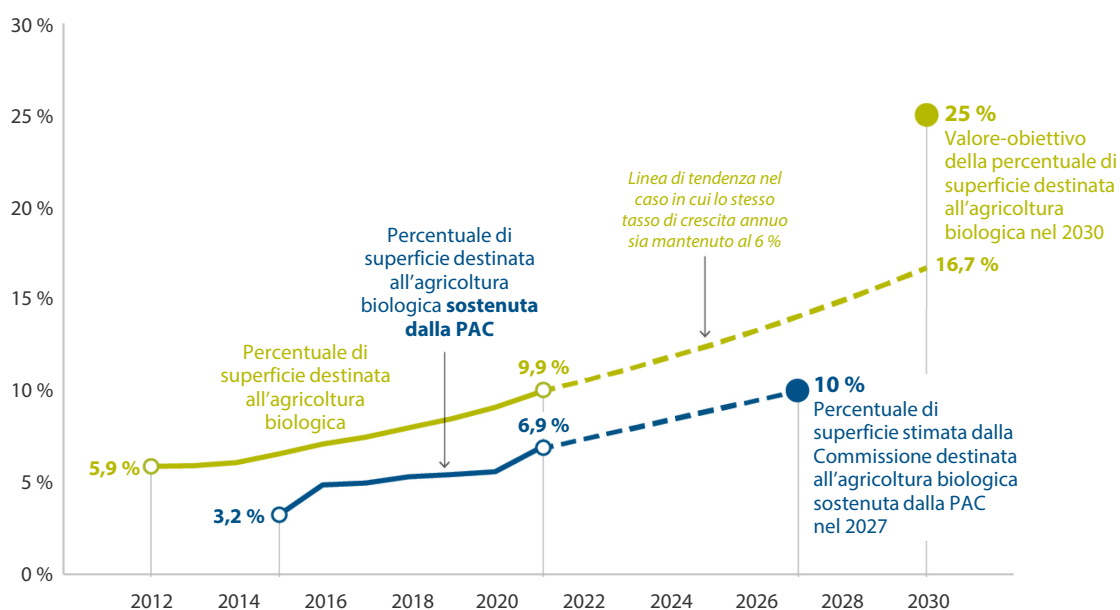
| Valori-obiettivo per il periodo 2023-2027 della PAC | R.29<br>– Sviluppo dell'agricoltura biologica (% della superficie agricola totale) | R.22<br>– Gestione sostenibile dei nutrienti (% della superficie agricola totale) | R.24<br>– Uso sostenibile e ridotto dei pesticidi (% della superficie agricola totale) | R.34<br>– Tutela degli elementi caratteristici del paesaggio (% della superficie agricola totale) | R.13<br>– Riduzione delle emissioni nel settore zootecnico (% delle unità di bestiame adulto totali) | R.14<br>– Stoccaggio del carbonio nel suolo e biomassa (% della superficie agricola totale) |
|---|--|---|--|---|--|---|
| <b>Irlanda</b>                                      | 7,5 %  | 42,4 %  | 7,5 %  | 4,7 %   | –  | 8,9 %   |
| <b>Spagna</b>                                       | 5,1 %  | 5,6 %   | 4,6 %  | 0,3 %   | 0,1 %  | 32,1 %  |
| <b>Francia</b>                                      | 11,7 %   | 1,1 %   | 61,1 %   | 0,3 %   | –  | 26,2 %  |
| <b>Polonia</b>                                      | 4,5 %  | 27,0 %  | 9,4 %  | 0,2 %   | –  | 38,0 %  |
| <b>Valori aggregati UE</b>                          | <b>10 %</b>  | <b>15,2 %</b>   | <b>26,8 %</b>  | <b>1,8 %</b>  | <b>2,4 %</b>   | <b>35,1 %</b>   |

*Nota:* I valori-obiettivo indicati, che derivano dai primi piani approvati e che dipendono dalla scelta delle misure da parte di ciascuno Stato membro, mostrano il target intermedio più alto previsto per il periodo 2023-2027 della PAC.

*Fonte:* piani strategici della PAC.

**58** Per quanto riguarda l'agricoltura biologica, per l'indicatore di risultato **R.29** la Commissione ha utilizzato i valori-obiettivo dei piani per stimare che il 10 % delle superfici agricole dell'UE sarà coltivato con metodi biologici entro il 2027 grazie al sostegno della PAC. Pur pianificando un aumento significativo della superficie che beneficia del sostegno della PAC 2023-2027, l'obiettivo del Green Deal di destinare il 25 % dei terreni all'agricoltura biologica entro il 2030 sembra piuttosto difficile da conseguire (cfr. [figura 14](#)). La recente [relazione speciale 19/2024](#) della Corte sull'agricoltura biologica dell'UE ha rilevato che, per raggiungere tale obiettivo, l'adesione a pratiche di agricoltura biologica dovrebbe raddoppiare. L'AEA osserva che il conseguimento del valore-obiettivo del 25 % entro il 2030 è "molto improbabile".

**Figura 14 – Percentuale di superficie agricola dell'UE destinata all'agricoltura biologica nel periodo 2012-2021 e valori-obiettivo da raggiungere (entro il 2027 e il 2030)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione, dei dati di Eurostat e dei piani.



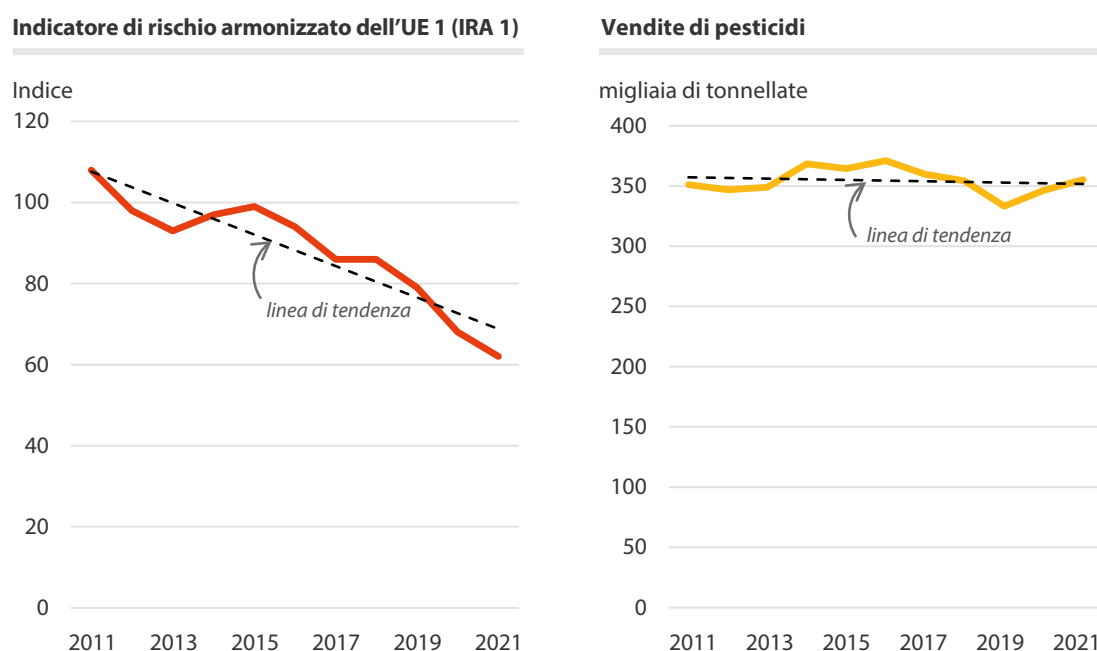
**59** Secondo i piani il 15,2 % della superficie agricola dell'UE dovrebbe essere oggetto di una gestione sostenibile dei nutrienti entro il 2027 (indicatore di risultato **R.22**); questo intento è collegato all'obiettivo del Green Deal di ridurre del 50 % le perdite di nutrienti entro il 2030. Anche la condizionalità, e in particolare il CGO che fa rispettare l'attuazione della direttiva Nitrati, sono pertinenti ai fini del conseguimento dell'obiettivo del Green Deal, ma nella [relazione speciale 19/2023](#) la Corte ha recentemente concluso che nella PAC 2023-2027 le modifiche apportate alle norme di condizionalità per la protezione del suolo sono state insufficienti. Un [recente studio dell'AEA](#) indica che, relativamente alle acque sotterranee, dal 2000 sono stati compiuti scarsi progressi in termini di concentrazione di azoto e che rimane improbabile ma incerto che le perdite di nutrienti diminuiscano del 50 % entro il 2030 in tutta l'UE.

**60** La condizionalità, e in particolare i CGO sull'uso di prodotti fitosanitari e la rotazione obbligatoria delle colture, sono pertinenti per l'obiettivo del Green Deal di ridurre del 50 % il rischio totale e l'uso dei pesticidi entro il 2030. Gli Stati membri intendono inoltre destinare il 26,8 % della superficie agricola dell'UE a un uso sostenibile e ridotto di pesticidi (indicatore di risultato **R.24**). La Commissione ha riferito che il controllo dei piani non ha individuato alcun regime ecologico la cui attuazione sarebbe prioritaria nelle aree ad alto uso e rischio di pesticidi<sup>19</sup>. Inoltre, anche se l'"indicatore di rischio armonizzato a livello dell'UE" monitorato da Eurostat mostra progressi costanti (cfr. [figura 15](#)), nella [relazione speciale 05/2020](#) la Corte aveva già segnalato che la metodologia adottata porta a sovrastimare la riduzione del rischio connesso all'uso di pesticidi. In realtà, dal 2011 le vendite di pesticidi (in tonnellate) sono rimaste relativamente costanti (cfr. [figura 15](#)). L'annuncio che la proposta di un [regolamento relativo all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari](#) sarà ritirata (cfr. paragrafo **07**) rappresenta un'ulteriore sfida per il conseguimento dell'obiettivo del Green Deal.

---

<sup>19</sup> Commissione europea, *Mapping and Analysis of the CAP strategic plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, novembre 2023, pag. 561.

**Figura 15 – Indicatore dell’uso e del rischio di pesticidi e vendite di pesticidi nell’UE-27 (periodo 2011-2021)**



Fonte: Commissione europea sulla base dei dati Eurostat e dati Eurostat.

**61** Il conseguimento dell’obiettivo del Green Deal di destinare il 10 % della superficie ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità (tra cui alcuni terreni lasciati a riposo) dipenderà in larga misura da quanto si supererà la superficie minima richiesta dalla BCAA n. 8 (4 %), i cui obblighi sono stati ridotti (cfr. paragrafo 46). I regimi ecologici e le misure di sviluppo rurale dei piani mirano a preservare gli elementi caratteristici del paesaggio sull’1,8 % della superficie agricola dell’UE (indicatore di risultato R.34). Sebbene nelle lettere di osservazioni alla [Spagna](#), alla [Francia](#) e alla [Polonia](#), la Commissione abbia indicato che i valori-obiettivo per questo indicatore erano troppo bassi, nei piani definitivi essi sono ancora più bassi a causa di fattori quali le sovrastime iniziali. La Commissione riconosce che, per quanto riguarda la protezione della biodiversità, in alcuni casi i valori-obiettivo dei piani appaiono limitati<sup>20</sup> e che per aumentare la presenza di elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità gli “sforzi meritano maggiore attenzione”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Commissione europea, *Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary*, novembre 2023, pag. 5.

<sup>21</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: “Sintesi dei piani strategici della PAC per il periodo 2023-2027: uno sforzo congiunto e un’ambizione collettiva”*, novembre 2023, pag. 10.

**62** Per quanto riguarda la mitigazione dei cambiamenti climatici, i piani comprendono misure per combattere le emissioni di GES, sia riducendo le emissioni alla fonte (**R.13**) che promuovendo i pozzi di assorbimento del carbonio (**R.14**). Il valore-obiettivo aggregato dell'UE per **R.13** mostra che le misure volte a ridurre le emissioni nel settore zootecnico dovrebbero essere applicate solo al 2,4 % del bestiame dell'UE, che da solo è responsabile del 58 % delle emissioni prodotte dall'agricoltura. Gli Stati membri hanno giustificato tale valore, tra l'altro, con la difficoltà di progettare interventi legati al numero di capi di bestiame o di calcolare e comunicare i risultati conseguiti. Secondo l'AEA, dati i progressi limitati compiuti negli ultimi anni, il settore agricolo richiede notevoli sforzi supplementari.

**63** Per quanto riguarda lo stoccaggio del carbonio, il valore-obiettivo aggregato dell'UE per **R.14** è pari al 35 % (percentuale di terreni disponibili su cui saranno attuate le azioni). Quanto agli Stati membri selezionati, la Commissione ha giudicato "basso" il valore-obiettivo dell'Irlanda (8,9 %), ma quest'ultima non ha apportato alcuna modifica. Dopo il termine di attuazione consentito (cfr. paragrafo 39), anche i nuovi requisiti di condizionalità, in particolare la BCAA n. 2 sulla protezione delle torbiere, contribuiranno alle misure di stoccaggio del carbonio. L'AEA afferma che le proiezioni sui GES presentate dagli Stati membri nel marzo 2023 prevedono un ulteriore aumento dei pozzi di assorbimento del carbonio, ma non con un tasso di crescita che consenta di raggiungere il livello-obiettivo entro il 2030.

**64** Nella relazione del 2023 sugli sforzi congiunti, la Commissione afferma che per l'agricoltura biologica i piani contribuiscono in modo sostanziale agli obiettivi del Green Deal e in modo conveniente agli altri obiettivi<sup>22</sup>. Alcuni studi<sup>23</sup> hanno evidenziato che l'attuale impostazione della PAC potrebbe non essere sufficiente per raggiungere i valori-obiettivo, il che è confermato dall'analisi dei piani svolta dalla Corte. La valutazione complessiva della Corte è che, sebbene i piani contribuiscano in qualche misura agli obiettivi del Green Deal, il loro conseguimento dipende in larga misura da azioni esterne alla PAC.

---

<sup>22</sup> Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: "Sintesi dei piani strategici della PAC per il periodo 2023-2027: uno sforzo congiunto e un'ambizione collettiva"*, novembre 2023, pagg. 6-9.

<sup>23</sup> OCSE, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union, OECD Agriculture and Food Policy Reviews*, ottobre 2023, pag. 11; Pe'er et al., *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, giugno 2022; Cuadros-Casanova I et al., *Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal*, gennaio 2023.

## Alcune pratiche agricole chiave per gli obiettivi del Green Deal non sono state sufficientemente prese in considerazione nei quattro piani selezionati

**65** Mentre i piani definiscono l'impostazione delle politiche per il periodo 2023-2027, la natura delle sfide climatiche e ambientali connesse all'agricoltura riguarda il lungo termine. Il Green Deal afferma che i piani "dovrebbero portare all'uso di pratiche sostenibili". La Commissione e gli esperti hanno individuato varie pratiche chiave, a molte delle quali la Commissione ha fatto riferimento durante l'elaborazione dei piani. Gli auditor della Corte hanno verificato se i quattro piani inclusi nel campione abbiano promosso tali pratiche,

**66** riscontrando che essi contengono alcune pratiche chiave in relazione, ad esempio, al pascolo estensivo, alla gestione del letame, all'agricoltura di precisione, alle colture di copertura, alla lavorazione ridotta del terreno e alle azioni volte a preservare la biodiversità. Tuttavia, come illustrato di seguito, altre pratiche chiave sono scarsamente contemplate nei quattro piani esaminati.

**67** Le emissioni di metano derivanti dalla fermentazione enterica sono responsabili di quasi la metà del totale delle emissioni agricole di GES<sup>24</sup>. Tuttavia, nei quattro piani pochissimi interventi riguardano tale settore (cfr. paragrafo **62**). Come indicato dalla Corte nella [relazione speciale 16/2021](#), anche il ripristino delle torbiere è un modo efficace riconosciuto per ridurre le emissioni di GES. Sebbene Irlanda e Polonia abbiano vaste superfici con torbiere, i rispettivi piani non contemplano quasi mai azioni sul loro ripristino.

**68** Uno [studio del JRC del 2020](#) fa riferimento ad altre misure volte ad affrontare i cambiamenti climatici, come l'uso di digestori anaerobici per produrre biogas dal letame o inibitori della nitrificazione, che riducono le emissioni di gas a effetto serra e le perdite di nitrati. Due dei quattro Stati membri inclusi nel campione della Corte hanno indicato nei rispettivi piani azioni chiare (Polonia) o opzioni (Spagna) in materia di digestori anaerobici, mentre nessun piano menziona esplicitamente le misure inibitorie della nitrificazione.

---

<sup>24</sup> Agenzia europea dell'ambiente, ottobre 2023.

**69** La [strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici](#) osserva che “la frequenza e la gravità degli eventi climatici e meteorologici estremi sono in aumento” e che il passaggio a colture più adatte alla siccità è una pratica fondamentale. La Spagna ha previsto un intervento che include colture resistenti alla siccità, ma solo come opzione, mentre i restanti tre piani del campione della Corte non contengono misure specifiche a sostegno di tale pratica. In alcuni casi, i piani fanno affidamento su investimenti in infrastrutture di irrigazione, di cui non è chiara l'efficacia per la riduzione del consumo totale di acqua<sup>25</sup>. La relazione sugli sforzi congiunti riconosce che il passaggio a modelli colturali più resistenti alla siccità avrebbe potuto essere ulteriormente portato avanti<sup>26</sup>.

**70** Inoltre, sebbene si riconosca che la soluzione più indicata per far fronte a eventi climatici estremi sia collegare i pagamenti a una combinazione di pratiche di adattamento, la maggior parte dei 28 piani<sup>27</sup>, compresi tre dei quattro Stati membri inclusi nel campione della Corte, applica per i regimi ecologici un approccio più semplice. Per contro, la Polonia ha introdotto un regime ecologico che premia la combinazione di più pratiche da parte degli agricoltori.

**71** L'agroforestazione è benefica per la biodiversità e per l'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>28</sup>. Tre piani su quattro prevedono interventi specifici di agroforestazione, ma la superficie interessata non è nota (Francia) o trascurabile (Polonia, con solo lo 0,03 % dei terreni agricoli, e Spagna).

**72** I piani contengono interventi a beneficio della biodiversità a livello di azienda agricola. Tuttavia, il coordinamento spaziale delle azioni degli agricoltori è considerato un modo più efficiente per ottenere un maggiore impatto ambientale rispetto a pratiche individuali non coordinate a livello di azienda agricola<sup>29</sup>. Nel complesso, come riconosciuto dalla Commissione nella [relazione sugli sforzi congiunti](#), nei piani la cooperazione è ancora poco sviluppata.

---

<sup>25</sup> Relazione speciale n. 20/2021, paragrafi 77-78; OCSE (2023), *Policies for the Future of Farming and Food in Spain, OECD Agriculture and Food Policy Reviews*, giugno 2023.

<sup>26</sup> Commissione europea, *Mapping and Analysis of the CAP strategic plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027*, novembre 2023, pag. 553.

<sup>27</sup> Devot A. et al., *Ricerca per la commissione AGRI – L'impatto degli eventi climatici estremi sulla produzione agricola nell'UE*, Parlamento europeo, aprile 2023, pag. 64.

<sup>28</sup> EPRS, *Agroforestry in the European Union*, giugno 2020.

<sup>29</sup> Pe'er et al., *How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts*, giugno 2022.

## Il quadro di monitoraggio è migliorato, ma è privo di elementi chiave per valutare la performance verde della PAC

**73** La presente sezione è incentrata sul quadro di monitoraggio per la PAC 2023-2027 applicabile al clima e all'ambiente. La Corte ha verificato se:

- o il quadro stabilito nel regolamento sui piani strategici della PAC comprenda obiettivi chiari per la PAC e indicatori pertinenti;
- o i piani riflettano tale quadro in modo coerente e vi siano collegamenti logici tra indicatori e obiettivi.

### Un quadro di monitoraggio semplificato, ma obiettivi poco chiari e indicatori incentrati sulle realizzazioni piuttosto che sui risultati

**74** La Corte ha esaminato gli obiettivi generali e specifici, nonché gli indicatori compresi nella normativa sulla PAC per valutare se essi consentano di riferire in merito alla performance verde della PAC. La PAC 2023-2027 armonizza sia gli obiettivi specifici che gli indicatori tra i due pilastri, il che rappresenta una struttura semplificata rispetto al periodo precedente.

**75** Tuttavia, come osservato dalla Corte nel [parere 07/2018](#), gli stessi obiettivi specifici, compresi quelli relativi al clima e all'ambiente, non sono chiaramente definiti (ad esempio, "contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile"), né sono collegati a obiettivi quantificati. Tali questioni rendono difficile monitorare il conseguimento degli obiettivi specifici.

**76** Nel [parere 07/2018](#) la Corte ha già osservato che la mancanza di obiettivi di alto livello sufficientemente mirati potrebbe ostacolare il raggiungimento di buoni risultati operativi, e che obiettivi chiari e specifici dovrebbero essere il punto di partenza di un efficace sistema basato sulla performance. Studi recenti commissionati dalla commissione AGRI del Parlamento europeo hanno inoltre concluso che gli obiettivi specifici della PAC non sono quantificati a livello dell'UE<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Münch A. et al., 2023.

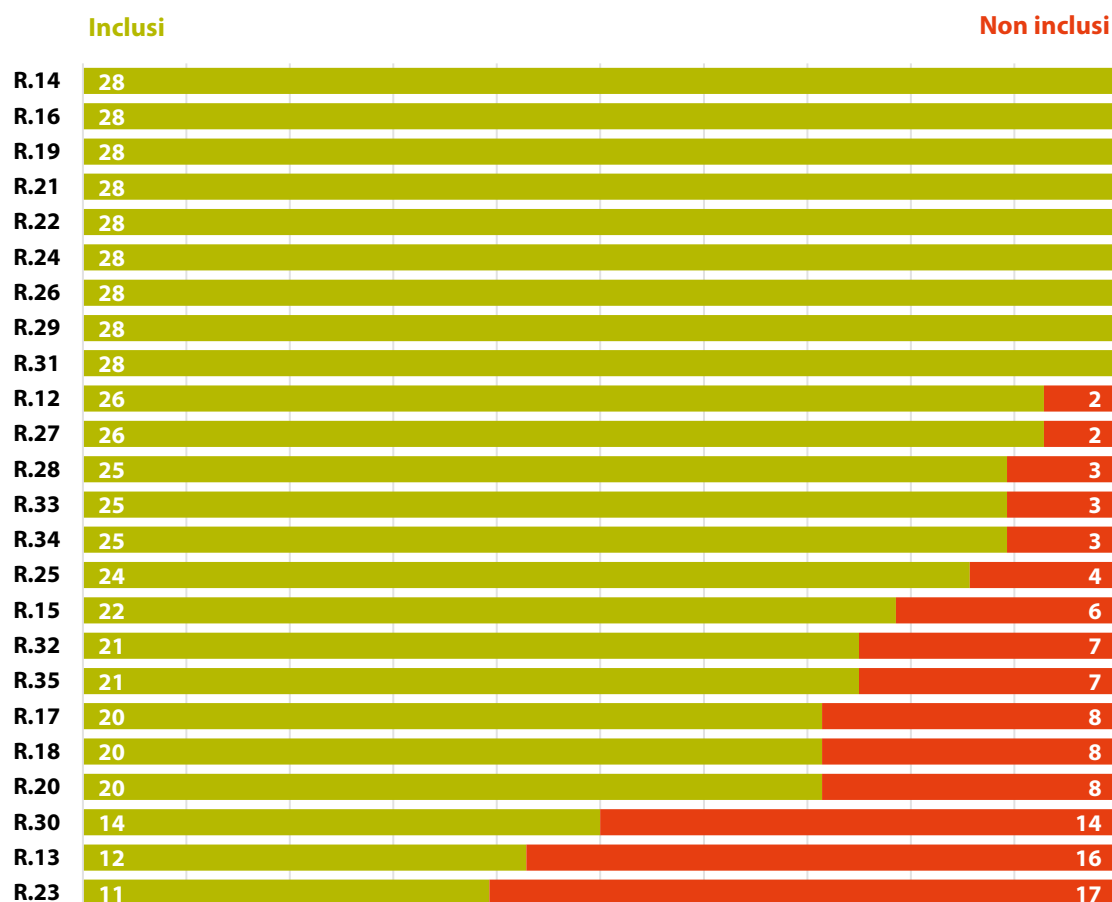
**77** Inoltre, come osservato nel [parere](#) della Corte, gli indicatori di risultato più comuni riflettono di fatto le realizzazioni, come la percentuale di superficie, il numero di animali o le aziende agricole oggetto degli interventi, ma non misurano gli effetti degli interventi stessi. Ad esempio, R.14 riflette la quota di superficie agricola soggetta agli impegni sovvenzionati per ridurre le emissioni o per mantenere o migliorare lo stoccaggio del carbonio. Tuttavia, ciò non dice nulla sull'efficacia delle azioni attuate.

### **In alcuni piani mancano importanti indicatori di risultato e i collegamenti con obiettivi specifici variano notevolmente**

**78** Nei rispettivi piani agli Stati membri è stata concessa una certa flessibilità su come applicare il quadro di monitoraggio. La Corte ha esaminato in che modo la Commissione ha verificato se gli indicatori climatici e ambientali fossero coerenti con le valutazioni delle esigenze, gli obiettivi specifici e i relativi interventi degli Stati membri.

**79** Ha riscontrato che gli indicatori inclusi nei piani variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro (cfr. [figura 16](#)). In totale, 9 dei 24 indicatori climatici e ambientali erano stati selezionati da tutti gli Stati membri.

**Figura 16 – Indicatori di risultato relativi al clima e all’ambiente inclusi nei piani**



*Nota:* Il Belgio ha presentato un piano per la Vallonia e uno per le Fiandre.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

**80** Sulla base di obiettivi specifici, ciascuno dei quattro Stati membri selezionati ha individuato priorità fondamentali che rispondessero alle proprie esigenze. Gli Stati membri non hanno però incluso nei piani definitivi tutti gli indicatori pertinenti a tali priorità, in quanto non hanno elaborato interventi rendicontabili dai suddetti indicatori. Ad esempio, pur considerando una priorità la riduzione delle emissioni di GES, Irlanda, Francia e Polonia non hanno incluso l’indicatore R.13 (Riduzione delle emissioni nel settore zootecnico), poiché destinato solo a interventi legati al numero di capi di bestiame, che tali paesi ritenevano difficili da definire (cfr. paragrafo 62). Sebbene la Spagna reputi prioritario il buono stato delle risorse idriche in termini sia quantitativi che qualitativi, non ha incluso l’indicatore R.23 (Uso sostenibile dell’acqua). Questo indicatore è destinato unicamente agli interventi basati sulla superficie, mentre, nel piano spagnolo, i contributi previsti per la gestione sostenibile delle risorse idriche provengono in gran parte da investimenti che non dispongono di un indicatore specifico sul consumo idrico.



**81** Dei 24 indicatori di risultato per l'ambiente e il clima, solo 13 sono obbligatori per la verifica della performance svolta dalla Commissione e utilizzata per monitorare i progressi, richiedere azioni correttive o, da ultimo, ridurre o sospendere i pagamenti (cfr. *allegato VI*). La Commissione, che aveva inizialmente previsto di utilizzare tutti i 24 indicatori per la verifica della performance, durante il processo legislativo ne ha usati 13, di cui solo 7 sono stati selezionati da tutti gli Stati membri. La riduzione del numero di indicatori usati ostacolerà una verifica significativa della performance e potrebbe portare a un trattamento non uniforme degli Stati membri.

**82** Gli auditor della Corte hanno inoltre esaminato il modo in cui gli Stati membri hanno collegato i 24 indicatori di risultato agli obiettivi specifici. Tale collegamento ha lo scopo di consentire la tracciabilità dei rapporti causa-effetto. Gli auditor hanno riscontrato notevoli differenze tra gli Stati membri nell'uso di tali collegamenti. Ciò potrebbe rendere difficile monitorare il contributo fornito dai piani ai fini del conseguimento di obiettivi specifici a livello dell'UE.

## Conclusioni e raccomandazioni

**83** La Corte conclude che i piani per il periodo 2023-2027 sono più ecologici rispetto al precedente periodo della politica agricola comune (PAC) ma non sono all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente e che mancano elementi chiave per valutare la performance verde.

**84** L'architettura verde del regolamento sui piani strategici della PAC permette una maggiore ambizione ambientale e climatica di tale politica. Il nuovo sistema di condizionalità amplia e rafforza i sistemi di condizionalità e di inverdimento della PAC precedente. A tali requisiti rafforzati sono stati affiancati i regimi ecologici e gli interventi di sviluppo rurale che premiano le pratiche benefiche per il clima e l'ambiente (paragrafi [23-27](#)).

**85** La PAC 2023-2027 ha concesso agli Stati membri una grande flessibilità per riflettere l'architettura verde nei loro piani. Il ruolo della Commissione era garantire che i piani presentassero una "maggiore ambizione" con lo scopo di raggiungere una crescita sostanziale. La Commissione ha formulato osservazioni sui progetti di piano. I quattro Stati membri del campione della Corte hanno risposto a tutte le osservazioni della Commissione, anche se spesso hanno seguito solo in parte i suoi suggerimenti o hanno spiegato perché si fossero sostanzialmente attenuti alla loro proposta iniziale. In molti casi, hanno fatto riferimento a politiche nazionali complementari sulle quali la Commissione non esercita alcun controllo (paragrafi [28-35](#)).

**86** Il modo in cui l'architettura verde è tradotta nei piani determina il loro livello di ambizione. Per quanto riguarda il nuovo sistema di condizionalità, tutti gli Stati membri si sono avvalsi delle esenzioni per le buone condizioni agronomiche e ambientali, e 16 Stati membri hanno rinviato l'obbligo di proteggere le torbiere e le zone umide, utilizzando le opzioni stabilite nel regolamento sui piani strategici della PAC. Inoltre, talvolta gli Stati membri non hanno sfruttato appieno il potenziale di suddette condizioni. I regimi ecologici su base volontaria e le misure di sviluppo rurale spesso non comportano un cambiamento delle pratiche esistenti. Nel complesso, l'analisi della Corte rileva che i piani definitivi non mostrano un aumento sostanziale dell'ambizione verde rispetto al periodo precedente (paragrafi [36-45](#)).

**87** Se da un lato i piani contengono alcune pratiche chiave volte ad affrontare le sfide climatiche e ambientali a lungo termine, dall'altro i quattro piani campionati non includono a sufficienza altre pratiche fondamentali (paragrafi [65-72](#)).

**88** L’impatto effettivo dei piani sul clima e sull’ambiente è influenzato dalle recenti misure introdotte dalla Commissione in risposta alle richieste degli agricoltori e dipende anche dal livello di adesione degli agricoltori ai sistemi volontari (paragrafi [42-47](#)).

## **Raccomandazione 1 – Promuovere gli scambi di buone pratiche “verdi” nei piani**

---

Per estenderne l’uso nei piani, la Commissione dovrebbe promuovere scambi di buone pratiche nei regimi ecologici e delle pratiche e degli approcci chiave per affrontare meglio le sfide climatiche e ambientali a lungo termine.

**Termine di attuazione: 2025**

**89** Nonostante l’importanza del Green Deal per la Commissione, la Corte ha riscontrato che i piani non sono ben allineati agli obiettivi e ai valori-obiettivo del Green Deal. Ciò conferma il parere dei portatori di interessi sull’insufficiente allineamento tra la PAC e il Green Deal. Il regolamento sui piani strategici della PAC fa riferimento ad alcuni obiettivi del Green Deal, ma non include valori-obiettivo finali specifici da conseguire nell’ambito della PAC (paragrafi [49-51](#)).

**90** Inoltre, esso non impone agli Stati membri di includere nei loro piani valori-obiettivo del Green Deal o stime del contributo che la PAC può fornire ai fini del conseguimento di tali obiettivi. In parte a causa della mancanza di definizioni e metodologie comuni, e con alcune eccezioni, gli Stati membri non hanno fissato valori-obiettivo o stime a livello di piano (paragrafi [52-53](#)). Pertanto, ad eccezione dell’aumento dei terreni coltivati con metodi biologici, la Commissione non ha potuto misurare la portata del contributo dei piani al conseguimento degli obiettivi del Green Deal. L’analisi della Corte mostra che il conseguimento di tali obiettivi dipende in larga misura da azioni esterne alla PAC (paragrafi [54-64](#)).

## Raccomandazione 2 – Stima del contributo della PAC al conseguimento degli obiettivi ambientali e climatici del Green Deal

---

Nella relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul contributo dei piani agli impegni dell'Unione in materia di ambiente e clima prevista entro il 31 dicembre 2025, la Commissione dovrebbe includere stime quantificate del contributo dei piani al conseguimento degli obiettivi del Green Deal.

**Termine di attuazione: 2025**

**91** Senza una definizione di “maggiore ambizione” o l’uso di una serie di criteri trasparenti e misurabili, la Commissione non ha potuto dimostrare il livello di ambizione ambientale e climatica dei piani, nonostante abbia svolto un’ampia valutazione qualitativa prima di approvarli (paragrafi [28-30](#)).

**92** Per quanto riguarda la valutazione della performance, la Corte ha rilevato che il nuovo quadro di monitoraggio per gli obiettivi climatici e ambientali rappresenta un miglioramento in termini di coerenza, ma non dispone degli elementi necessari per monitorare la performance in modo efficace. Gli obiettivi specifici sono poco chiari e gli indicatori di risultato più comuni riflettono di fatto le realizzazioni. In alcuni piani mancano importanti indicatori di risultato che esprimono le priorità assolute degli Stati membri o che sono necessari per la verifica della performance, e i collegamenti con obiettivi specifici variano notevolmente. Suddetti problemi di monitoraggio della performance rendono difficile dimostrare i risultati conseguiti dalla PAC nel periodo 2023-2027 (paragrafi [73-82](#)).

### **Raccomandazione 3 – Rafforzare il futuro quadro di monitoraggio della PAC per il clima e l'ambiente**

---

Nel preparare la proposta per il periodo della PAC successivo al 2027, la Commissione dovrebbe tenere conto delle seguenti necessità individuate nella relazione:

- valutare quali degli obiettivi climatici e ambientali dell'UE potrebbero essere integrati nei valori-obiettivo quantificati per la PAC e in che modo;
- chiarire in che modo tali valori-obiettivo saranno utilizzati come criteri per valutare i documenti degli Stati membri sulla programmazione della PAC;
- definire indicatori di risultato per monitorare i progressi compiuti nel conseguimento dei suddetti valori-obiettivo.

**Termine di attuazione: 2027**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 10 luglio 2024.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – BCAA e CGO – corrispondenza tra periodi

|  | 2014-2020  | 2023-2027  |
|--|--|--|
| Criteri di gestione obbligatori (CGO)            |  |  |
|  | CGO:   | Stessi CGO + nuovo CGO n. 1 sulla direttiva sulle acque e CGO n. 8 sull'uso di pesticidi - CGO sull'identificazione e il benessere degli animali   |
| Buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) |  |  |
| Cambiamenti climatici                            | Inverdimento. La percentuale di prato permanente rispetto alla superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori non diminuisce di oltre il 5 % rispetto a una quota di riferimento del 2015   | BCAA n. 1. La quota di prato permanente rispetto alla superficie agricola totale a livello nazionale, regionale, subregionale, di gruppo di aziende o di azienda non diminuisce di oltre il 5 % rispetto alla quota del 2018                     |
|  |  | BCAA n. 2. Protezione di zone umide e torbiere   |
|  | BCAA n. 6. Mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo, compreso il divieto di bruciare le stoppie   | BCAA n. 3. Divieto di bruciare le stoppie  |
| Acque e suolo                                    | BCAA n. 1. Introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua   | BCAA n. 4. Introduzione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua   |
|  | BCAA n. 2. Procedure di autorizzazione per l'utilizzo delle acque a fini di irrigazione.   | Integrato nel nuovo CGO n 1  |
|  | BCAA n. 3. Protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento  | Integrato nel nuovo CGO n 1  |
|  | BCAA n. 4. Copertura del suolo   | BCAA n. 6. Copertura minima del suolo per evitare di lasciarlo nudo nei periodi più sensibili  |
|  | BCAA n. 5. Gestione dei terreni per limitare l'erosione  | BCAA n. 5. Gestione della lavorazione del terreno per ridurre i rischi di degrado ed erosione del suolo, tenendo anche conto della pendenza  |
|  | Inverdimento. Diversificazione delle colture (superiore a 10 ha e con una copertura di erba inferiore al 75 %)   | BCAA n. 7. Rotazione delle colture nei seminativi  |
| Biodiversità                                     | Inverdimento. 5 % delle aree di interesse ecologico (AIE) nei seminativi (superiore a 15 ha e con una copertura di erba inferiore al 75 %)   | BCAA n. 8.1. 4 % delle superfici destinate a elementi non produttivi (superiore a 10 ha e con una copertura di erba inferiore al 75 %). Possibilità di optare per il 3 % includendo le superfici produttive fino a un totale del 7 %             |
|  | BCAA n. 7. Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, divieto di potare siepi e alberi durante la stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli, misure per evitare le specie vegetali invasive (facoltativo) | BCAA n. 8.2. Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, divieto di potare siepi e alberi durante la stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli, misure per evitare le specie vegetali invasive (facoltativo) |
|  | Inverdimento. Divieto di conversione o aratura dei prati permanenti situati in zone designate dagli Stati membri come sensibili sotto il profilo ambientale nelle zone Natura 2000 e, se del caso, al di fuori di queste                       | BCAA n. 9. Divieto di conversione o aratura dei prati permanenti indicati come prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale nei siti Natura 2000   |

Fonte: Corte dei conti europea. Presentazione basata su Guyomard H. et al., *How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener* (2023).

## Allegato II – Principali modifiche dei requisiti BCAA per i quattro piani del campione della Corte

| BCAA   | Irlanda   | Spagna  | Francia   | Polonia   |
|--|---|---|---|---|
| BCAA n. 1.<br>Percentuale di prato permanente        | Applicata anche ai piccoli agricoltori biologici. Norme rafforzate in materia di autorizzazione preventiva e sanzioni                       | Quota fissata a livello regionale (in precedenza nazionale). Autorizzazione in caso di riduzione compresa tra il 4 % e il 5 % (in precedenza tra il 4,5 % e il 5 %). Applicata anche ai piccoli agricoltori biologici | Necessità di autorizzazione in caso di riduzione compresa tra il 2 % e il 5 % (in precedenza tra il 2,5 % e il 5 %). Applicata anche ai piccoli agricoltori biologici | Applicata anche ai piccoli agricoltori biologici  |
| BCAA n. 2.<br>Protezione di zone umide e torbiere    | A partire dal 2025. Condizioni da stabilire   | A partire dal 2024. Divieto di drenaggio, conversione in seminativi e aratura dei pascoli permanenti. Lavorazione superficiale consentita solo sui seminativi.  | A partire dal 2025. Condizioni da stabilire   | A partire dal 2025. Condizioni da stabilire   |
| BCAA n. 3.<br>Divieto di bruciare le stoppie         | Nessuna variazione di rilievo   | Nessuna variazione di rilievo   | Nessuna variazione di rilievo   | Nessuna variazione di rilievo   |
| BCAA n. 4.<br>Fasce tampone lungo i corsi d'acqua    | Larghezza aumentata da 2 a 3, 4 o 6 m   | Larghezza aumentata in alcune regioni (minimo 5 metri) e da coprire con erba. Inclusi alcuni canali di irrigazione non coperti  | Larghezza mantenuta (minimo 5 metri) ma da coprire con erba. Inclusi alcuni canali di irrigazione   | La fascia tampone è di 3 m e ora si applica a tutti i fertilizzanti e ai prodotti fitosanitari  |
| BCAA n. 5.<br>Gestione della lavorazione del terreno | Aggiunte le parcelle erbose con pendenza superiore al 20 %.<br><br>BCAA più limitata in termini di tempo                                    | Aumento della superficie (la pendenza applicabile passa dal 15 % al 10 %)   | Nessuna variazione  | Aumento della superficie (la pendenza applicabile passa dal 36 % al 14 %)   |
| BCAA n. 6.<br>Copertura del suolo                    | BCAA più limitata in termini di tempo, ma con disposizioni appartenenti a un'altra BCAA nel periodo 2014-2020 (gestione minima delle terre) | Lavorazione verticale non consentita e periodo di terreno nudo limitato   | Obbligo ora applicato anche alle aree al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati   | Superficie minima del suolo da coprire equivalente all'80 % (in precedenza 30 %); attualmente superficie coperta equivalente all'intero paese |

| BCAA                                     | Irlanda  | Spagna   | Francia  | Polonia   |
|--|--|--|--|---|
| BCAA n. 7.<br>Rotazione delle colture    | Rotazione delle colture principali a livello di parcella ogni quattro anni in combinazione con la diversificazione delle colture | Rotazione a livello di parcella almeno ogni 4 anni o coltura secondaria ogni anno. Completata con una diversificazione più rigorosa                    | A livello di azienda, il 35 % delle colture avvicendate annuali o secondarie ogni anno; a livello di parcella, rotazione della coltura principale su 4 anni o colture secondarie ogni anno | Rotazione annuale di almeno il 40 % dei seminativi dell'azienda. Stessa coltura principale sulla parcella per non più di 3 anni. Diversificazione più rigorosa e integrata alla rotazione |
| BCAA n. 8.<br>Aree di biodiversità       | Estesa agli agricoltori biologici. Con l'opzione solo per gli elementi non produttivi. Applicata anche ai prati permanenti       | Estesa agli agricoltori biologici. Con l'opzione degli elementi non produttivi o di una combinazione di elementi non produttivi ed elementi produttivi | Estesa agli agricoltori biologici. Con l'opzione degli elementi non produttivi o di una combinazione di elementi non produttivi ed elementi produttivi                                     | Estesa agli agricoltori biologici. Con l'opzione degli elementi non produttivi o di una combinazione di elementi non produttivi ed elementi produttivi                                    |
| BCAA n. 9.<br>Prati permanenti sensibili | Nessuna variazione di rilievo  | Nessuna variazione di rilievo  | Aumento delle aree protette  | Aumento delle aree protette   |

Fonte: Corte dei conti europea.



## **Allegato III – Panoramica del precedente lavoro di audit svolto dalla Corte**

Relazione annuale per l'esercizio finanziario 2014 capitolo 3 – Ottenere risultati dal bilancio dell'UE

Relazione speciale n. 21/2017 – L'inverdimento

Relazione speciale n. 33/2018 – Combattere la desertificazione nell'UE

Parere n. 07/2018 sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020

Relazione sulla performance del bilancio dell'UE alla fine del 2019 – capitolo 4

Relazione speciale n. 18/2019 – Emissioni di gas a effetto serra nell'UE

Analisi n. 01/2020 – Spesa legata all'azione per il clima

Relazione speciale n. 05/2020 – Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari

Relazione speciale n. 13/2020 – Biodiversità nei terreni agricoli

Relazione speciale n. 16/2021 – Cambiamenti climatici e agricoltura

Relazione speciale n. 20/2021 – Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura

Relazione speciale n. 09/2022 – Integrazione delle questioni climatiche

Relazione speciale n. 18/2023 – Obiettivi dell'UE in materia di energia e di clima

Relazione speciale n. 19/2023 – Gli sforzi dell'UE per una gestione sostenibile del suolo

Relazione speciale n. 19/2024 – L'agricoltura biologica nell'UE

## Allegato IV – Inclusione dei valori nazionali nei piani per gli obiettivi del Green Deal e del contributo stimato dei piani a tali obiettivi

|             | Agricoltura biologica | Perdite di nutrienti | Pesticidi | Elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità | GES (agricoltura) |
|-------------|-----------------------|----------------------|-----------|---|-------------------|
| Belgio (FL) | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Belgio (WA) | VN &P                 | –                    | –         | –   | VN                |
| Bulgaria    | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |
| Cechia      | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Danimarca   | VN &P                 | –                    | –         | –   | VN                |
| Germania    | VN &P                 | –                    | –         | –   | VN                |
| Estonia     | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Irlanda     | VN &P                 | VN                   | –         | VN  | VN &P             |
| Grecia      | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Spagna      | VN &P                 | –                    | –         | –   | VN                |
| Francia     | VN &P                 | P                    | VN        | –   | P                 |
| Croazia     | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |
| Italia      | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |
| Cipro       | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |
| Lettonia    | VN &P                 | –                    | P         | –   | –                 |
| Lituania    | VN &P                 | –                    | –         | VN  | –                 |
| Lussemburgo | VN &P                 | –                    | VN        | –   | VN                |
| Ungheria    | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |
| Malta       | VN &P                 | VN                   | VN        | VN  | –                 |
| Paesi Bassi | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Austria     | VN &P                 | –                    | –         | VN  | –                 |
| Polonia     | VN &P                 | –                    | VN        | VN  | –                 |
| Portogallo  | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Romania     | P                     | –                    | –         | –   | –                 |
| Slovenia    | VN &P                 | –                    | –         | –   | VN                |
| Slovacchia  | VN &P                 | –                    | VN        | VN  | –                 |
| Finlandia   | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |
| Svezia      | VN &P                 | –                    | –         | –   | –                 |

*Nota:* “VN” significa che il piano della PAC include un valore nazionale per un obiettivo del Green Deal. “P” significa che il piano della PAC include il contributo stimato che apporterebbe a un obiettivo del Green Deal. “–” significa che il piano della PAC non include né un valore nazionale né un contributo stimato dal piano a un obiettivo del Green Deal.

*Fonte:* piani strategici nazionali della PAC.

## Allegato V – Obiettivi del Green Deal e rispettivi indicatori di risultato

| Obiettivi del Green Deal relativi al settore agricolo  | Indicatori di risultato   | Collegamento con l'obiettivo del Green Deal     |
|--|---|---|
| Raggiungere il 25 % della superficie agricola destinata all'agricoltura biologica entro il 2030  | R.29 – Sviluppo dell'agricoltura biologica: percentuale di superficie sostenuta dalla PAC per l'agricoltura biologica   | Secondo la Commissione, collegamento diretto    |
| Ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50 % nel 2030   | R.22 – Gestione sostenibile dei nutrienti: percentuale di superficie soggetta a impegni   | Secondo la Commissione, associato               |
| Ridurre del 50 % l'uso e il rischio dei pesticidi chimici entro il 2030<br>Ridurre del 50 % l'uso di pesticidi ad alto rischio                   | R.24 – Uso sostenibile e ridotto dei pesticidi: percentuale di superficie soggetta a impegni  | Secondo la Commissione, associato               |
| Aumentare i terreni destinati alla biodiversità, compresa la superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità | R.34 – Tutela degli elementi caratteristici del paesaggio: percentuale di superficie soggetta a impegni   | Secondo la Commissione, associato               |
| Contribuire alla riduzione del 55 % delle emissioni di GES   | R.13 – Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nel settore zootecnico: percentuale di unità di bestiame adulto soggette a impegni<br>R.14 – Stoccaggio del carbonio nel suolo e nella biomassa: percentuale di superficie soggetta a impegni | Secondo la Corte dei conti europea, associabile |

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento di lavoro della Commissione *"Analysis of links between CAP Reform and Green Deal"* e della relativa ulteriore elaborazione.

## Allegato VI – Rendicontazione degli indicatori di risultato

| Rif. IR | Descrizione IR  | Pertinente per la verifica della performance | Indicatore di performance chiave dell'UE |
|---------|---|--|--|
| R.12    | <b>Adattamento ai cambiamenti climatici:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati volti a migliorare l'adattamento ai cambiamenti climatici  | No   | No                                       |
| R.13    | <b>Riduzione delle emissioni nel settore zootecnico:</b> Percentuale di unità di bestiame adulto (UBA) soggetta a impegni sovvenzionati per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e/o di ammoniaca, compresa la gestione del letame   | Sì   | No                                       |
| R.14    | <b>Stoccaggio del carbonio nel suolo e nella biomassa:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati per ridurre emissioni o mantenere o migliorare lo stoccaggio del carbonio (compresi prati permanenti, colture permanenti con inerbimento permanente, terreni agricoli in zone umide e torbiere)      | Sì   | Sì                                       |
| R.15    | <b>Energia rinnovabile dall'agricoltura, dalla silvicoltura e da altre fonti rinnovabili:</b> Investimenti sovvenzionati nella capacità di produzione di energia rinnovabile, compresa quella a partire da materie prime biologiche (in MW)   | No   | No                                       |
| R.16    | <b>Investimenti connessi al clima:</b> Percentuale di aziende che beneficiano del sostegno agli investimenti a titolo della PAC volto a contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi nonché alla produzione di energia rinnovabile o biomateriali   | No   | No                                       |
| R.17    | <b>Terreni oggetto di imboscamento:</b> Superficie che beneficia di sostegno per la forestazione, l'agroforestazione e il ripristino, incluse le ripartizioni   | Sì   | Sì                                       |
| R.18    | <b>Sostegno agli investimenti per il settore forestale:</b> Investimenti totali destinati a migliorare le prestazioni del settore forestale   | No   | No                                       |
| R.19    | <b>Miglioramento e protezione dei suoli:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati a vantaggio della gestione dei suoli per migliorare la qualità e il biota del suolo (come la lavorazione del terreno, la copertura del suolo con colture, la rotazione delle colture anche con colture leguminose) | Sì   | Sì                                       |
| R.20    | <b>Migliorare la qualità dell'aria:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati volti a ridurre le emissioni di ammoniaca   | Sì   | Sì                                       |
| R.21    | <b>Tutelare la qualità dell'acqua:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati in materia di qualità dei corpi idrici   | Sì   | Sì                                       |
| R.22    | <b>Gestione sostenibile dei nutrienti:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati volti a migliorare la gestione dei nutrienti   | Sì   | Sì                                       |
| R.23    | <b>Uso sostenibile delle risorse idriche:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati volti a migliorare l'equilibrio idrico  | Sì   | No                                       |

| Rif. IR | Descrizione IR  | Pertinente per la verifica della performance | Indicatore di performance chiave dell'UE |
|---------|---|--|--|
| R.24    | <b>Uso sostenibile e ridotto dei pesticidi:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati specifici volti a un uso sostenibile dei pesticidi per ridurne i rischi e gli impatti, ad esempio per limitarne la dispersione  | Sì   | Sì                                       |
| R.25    | <b>Risultati ambientali nel settore zootecnico:</b> Percentuale di unità di bestiame adulto (UBA) soggetta all'impegno sovvenzionato di migliorare la sostenibilità ambientale  | No   | No                                       |
| R.26    | <b>Investimenti connessi alle risorse naturali:</b> Percentuale di aziende che beneficiano di un sostegno agli investimenti produttivi e non produttivi della PAC connessi alle risorse naturali  | No   | No                                       |
| R.27    | <b>Efficacia dell'attuazione in campo ambientale o climatico grazie agli investimenti nelle zone rurali:</b> Numero di operazioni che contribuiscono alla sostenibilità ambientale e al conseguimento degli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento agli stessi nelle zone rurali  | No   | No                                       |
| R.28    | <b>Efficacia dell'attuazione in campo ambientale o climatico mediante la conoscenza e l'innovazione:</b> Numero di persone che beneficiano di consulenze, formazione, scambio di conoscenze o che partecipano a gruppi operativi del partenariato europeo per l'innovazione (PEI) sovvenzionato dalla PAC, connesso con l'efficacia dell'attuazione in campo ambientale o climatico | No   | No                                       |
| R.29    | <b>Sviluppo dell'agricoltura biologica:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) sovvenzionata dalla PAC per l'agricoltura biologica, con una separazione tra mantenimento e conversione  | Sì   | Sì                                       |
| R.30    | <b>Sostenere una gestione forestale sostenibile:</b> Percentuale di terreni forestali soggetti a impegni volti a sostenere la protezione delle foreste e la gestione dei servizi ecosistemici   | Sì   | No                                       |
| R.31    | <b>Preservare gli habitat e le specie:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati in materia di sostegno alla conservazione o del ripristino della biodiversità, come le pratiche agronomiche ad alto valore naturalistico   | Sì   | No                                       |
| R.32    | <b>Investimenti connessi alla biodiversità:</b> Percentuale di aziende che beneficiano del sostegno agli investimenti a titolo della PAC volto a contribuire alla biodiversità  | No   | No                                       |
| R.33    | <b>Migliorare la gestione di Natura 2000:</b> Percentuale dell'intera zona Natura 2000 soggetta a impegni sovvenzionati   | No   | No                                       |
| R.34    | <b>Preservare gli elementi caratteristici del paesaggio:</b> Percentuale della superficie agricola utilizzata (SAU) soggetta a impegni sovvenzionati in materia di gestione degli elementi caratteristici del paesaggio, tra cui siepi e alberi   | Sì   | Sì                                       |
| R.35    | <b>Preservare gli alveari:</b> Percentuale di alveari sostenuti dalla PAC   | No   | No                                       |

Fonte: Allegati I e XIV del regolamento (UE) 2021/2115.

# Abbreviazioni

**AEA:** Agenzia europea dell'ambiente

**BCAA:** buone condizioni agronomiche e ambientali

**CGO:** criterio di gestione obbligatorio

**DG AGR:** direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale

**DG CLIMA:** direzione generale per l'Azione per il clima

**DG ENV:** direzione generale dell'Ambiente

**FEAGA:** Fondo europeo agricolo di garanzia

**FEASR:** Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

**GES:** gas a effetto serra

**PAC:** politica agricola comune

# Glossario

**Adattamento ai cambiamenti climatici:** riduzione della vulnerabilità di paesi e comunità ai cambiamenti climatici aumentando la loro capacità di assorbirne gli effetti.

**Agricoltura biologica:** sistema di produzione agricola basato sull'uso di sostanze e processi naturali per produrre alimenti e mangimi.

**Agroforestazione:** pratica di combinare colture, alberi e/o bestiame sulla stessa superficie.

**Area di interesse ecologico:** seminativi riservati alle pratiche e caratteristiche agronomiche che migliorano la biodiversità nelle aziende agricole, nel quadro dell'ammissibilità ai pagamenti per l'inverdimento.

**Azotofissazione:** processo mediante il quale le colture trasformano l'azoto presente nell'aria in ammoniaca o in composti azotati apparentati nel terreno.

**Biodiversità:** varietà di organismi viventi – entro le specie, tra le specie e tra gli ecosistemi – in un dato ambiente.

**Buone condizioni agronomiche e ambientali:** stato in cui gli agricoltori devono mantenere tutti i terreni agricoli, soprattutto quelli non attualmente utilizzati per la produzione, per poter ricevere determinati pagamenti nel quadro della PAC. Comprendono disposizioni relative alla gestione delle acque e dei terreni.

**CO2 equivalente:** misura comparabile dell'impatto delle emissioni di gas a effetto serra sul clima, espressa come il volume di biossido di carbonio che da solo produrrebbe il medesimo impatto.

**Colture intercalari:** coltura secondaria a crescita rapida coltivata nel periodo che intercorre tra impianti successivi di una coltura principale.

**Condizionalità rafforzata:** sistema in base al quale i pagamenti destinati agli agricoltori sono subordinati all'impiego, da parte di questi ultimi, di pratiche benefiche per il clima e l'ambiente e che promuovono il benessere degli animali e la sicurezza alimentare. Sostituisce il vecchio sistema di condizionalità e l'inverdimento nell'ambito della politica agricola comune a partire dal 2023.

**Condizionalità relativa alla nuova PAC:** sistema che sostituisce la condizionalità e l'inverdimento nella PAC per il periodo successivo al 2020 allo scopo di favorire pratiche agronomiche benefiche per il clima e per l'ambiente e promuovere il benessere degli animali e la sicurezza alimentare.

**Condizionalità relativa alla vecchia PAC:** meccanismo con cui i pagamenti agli agricoltori vengono vincolati al soddisfacimento, da parte di questi ultimi, di requisiti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali, nonché gestione dei terreni.

**Criteri di gestione obbligatori:** una delle disposizioni nazionali o UE sulla gestione delle superfici agricole volte a salvaguardare la salute pubblica, la salute degli animali e delle piante, il benessere degli animali e l'ambiente.

**Digestione anaerobica:** processo tramite il quale i microrganismi decompongono, in assenza di ossigeno, i rifiuti animali o alimentari, producendo gas e fertilizzante.

**Elementi caratteristici del paesaggio:** vegetazione naturale o seminaturale su terreni agricoli che fornisce servizi ecosistemici e contribuisce alla biodiversità.

**Fascia tampone:** fascia di terreno agricolo lasciata a copertura vegetale permanente che contribuisce a contrastare problemi ambientali legati, ad esempio, alla qualità del terreno e delle acque.

**Fondo europeo agricolo di garanzia:** fondo dell'UE volto a finanziare i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure di regolamentazione o sostegno dei mercati agricoli.

**Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale:** fondo dell'UE che finanzia il contributo dell'Unione ai programmi di sviluppo rurale.

**Green Deal europeo:** strategia di crescita dell'UE adottata nel 2019 e volta a raggiungere la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050.

**Indicatore di risultato:** variabile misurabile che fornisce informazioni per valutare gli effetti immediati di progetti sovvenzionati sulla popolazione a cui sono destinati.

**Indice dell'avifauna nelle aree agricole:** indicatore della variazione nel tempo del numero e delle specie di uccelli nei terreni agricoli.

**Inibitore della nitrificazione:** sostanza chimica che riduce le emissioni di protossido di azoto.

**Inverdimento:** adozione di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Tale termine è anche comunemente usato per indicare il relativo regime di sostegno dell'UE.

**Misura agro-climatico-ambientale:** ciascuna delle pratiche facoltative che va al di là dei consueti obblighi in materia ambientale e con cui gli agricoltori hanno diritto a percepire un pagamento a carico del bilancio dell'UE.



**Mitigazione dei cambiamenti climatici:** riduzione o limitazione delle emissioni dei gas a effetto serra in ragione del loro effetto sul clima.

**Natura 2000:** rete delle zone di conservazione di specie rare e minacciate e di alcuni tipi rari di habitat naturali, protetti a norma della legislazione dell'UE.

**Piano strategico della PAC:** documento stilato da uno Stato membro dell'UE nell'ambito della politica agricola comune successiva al 2020, che illustra come questo intenda perseguire le proprie finalità nel quadro degli obiettivi generali di tale politica.

**Politica agricola comune:** politica unica e unificata dell'UE in materia agricola, che prevede sussidi e diverse altre misure per garantire la sicurezza alimentare, offrire un tenore di vita equo agli agricoltori dell'UE, promuovere lo sviluppo rurale e proteggere l'ambiente.

**Pozzo di assorbimento del carbonio:** foresta, oceano o altro ambiente naturale che assorbe il biossido di carbonio dall'atmosfera.

**Prato permanente:** terreno agricolo utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio per più di cinque anni consecutivi.

**Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (quadro di performance):** traguardi e obiettivi definiti per una serie di indicatori per ciascun asse prioritario di un programma operativo (eccetto che per l'assistenza tecnica).

**Regime ecologico:** regime di pagamento diretto, introdotto nelle proposte per la politica agricola comune successiva al 2020, finalizzato al finanziamento di agricoltori che si impegnano a utilizzare pratiche agricole rispettose del clima e dell'ambiente.

**Spesa assegnata:** spesa dell'UE che viene assegnata ai singoli Stati membri nel quadro della procedura di bilancio.

**Superficie agricola utilizzata:** superficie agricola complessiva comprendente seminativi, prati permanenti, colture permanenti e orti familiari.

**Torbiera:** tipo di zona umida provvisto di uno spesso strato di suolo organico particolarmente ricco di sostanze organiche.

**Zona umida:** terreno coperto da acqua per tutto l'anno o parte di esso.

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-20>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-20>

## 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 relativi alla gestione concernenti 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.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I – “Uso sostenibile delle risorse naturali”, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Nikolaos Milionis, Membro della Corte, coadiuvato da: Kristian Sniter, capo di Gabinetto, e Matteo Tartaggia, attaché di Gabinetto; Florence Fornaroli, prima manager; Xavier Ignasi Farrero, capoincarico; Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Zalega e Daniela Jinaru, auditor; Austin Maloney, tirocinante. Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak e Tomasz Surdykowski hanno prestato assistenza linguistica. Alexandra-Elena Mazilu ha prestato assistenza grafica.



*Da sinistra a destra:* Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Zalega, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski, Barbara Knapiak.

# DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originali non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Figura 8 – Pittogrammi: questa figura è stata realizzata utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

## Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

|      |                        |                |                    |                   |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-2954-2 | ISSN 1977-5709 | doi:10.2865/508969 | QJ-AB-24-020-IT-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-2959-7 | ISSN 1977-5709 | doi:10.2865/97332  | QJ-AB-24-020-IT-N |

La politica agricola comune (PAC) è un ambito di intervento fondamentale dell'Unione europea, a cui viene destinato infatti il 31 % del bilancio dell'UE. La nuova PAC per il periodo 2023-2027 mira a una maggiore ambizione a livello ambientale e climatico e si basa sui piani definiti da ciascuno Stato membro.

La Corte conclude che i piani sono più verdi rispetto alla precedente PAC, ma non sono all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente; mancano inoltre elementi chiave per valutare la performance ecologica.

Alla luce delle proprie constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di promuovere lo scambio di buone pratiche "verdi" nei piani, di stimare il contributo della PAC agli obiettivi del Green Deal e di rafforzare il futuro quadro di monitoraggio della PAC per il clima e l'ambiente.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors