

Relazione speciale

## Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I-VIII
<b>Introduzione</b>	01-13
<b>Il declino della biodiversità nei terreni agricoli rappresenta una grave minaccia</b>	01-08
<b>Interventi internazionali e UE per arrestare la perdita di biodiversità</b>	09-13
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	14-18
<b>Osservazioni</b>	19-73
<b>Lacune nella concezione e nel monitoraggio della strategia UE sulla biodiversità e nel suo coordinamento con la PAC</b>	19-37
La strategia dell'UE sulla biodiversità manca di rigore in relazione all'obiettivo 3a e i relativi indicatori presentano debolezze	20-27
L'UE non dispone di una strategia per la conservazione della diversità genetica	28-30
La Commissione sovrastima la propria spesa per la biodiversità	31-37
<b>La maggior parte dei finanziamenti della PAC ha avuto un impatto positivo limitato sulla biodiversità</b>	38-60
La maggior parte dei pagamenti diretti non mantiene o rafforza la biodiversità nei terreni agricoli	39-40
Il regime di sanzioni nell'ambito della condizionalità non ha un impatto certo sulla biodiversità nei terreni agricoli	41-50
Le potenzialità di miglioramento della biodiversità offerte dalle misure di inverdimento sono limitate	51-60
<b>Alcuni regimi di sviluppo rurale hanno potenzialità per migliorare la biodiversità nei terreni agricoli</b>	61-73
Le misure agro-climatico-ambientali, Natura 2000 e agricoltura biologica hanno le maggiori potenzialità di mantenere o rafforzare la biodiversità nei terreni agricoli	62-64
Le misure agro-climatico-ambientali meno impegnative registrano i più alti tassi di partecipazione	65-67

È meno probabile che i produttori di seminativi si impegnino ad attuare le misure agro-climatico-ambientali riguardanti la biodiversità	68-69
I regimi basati sui risultati hanno effetti positivi, ma sono rari	70
Pochi indicatori nel quadro dello sviluppo rurale si focalizzano sui risultati e molti non sono stati aggiornati di recente	71-73

<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>74-82</b>
--------------------------------------	--------------

## **Allegati**

**Allegato I – Principali attività di audit a livello di Stato membro**

**Allegato II – Indicatori di biodiversità**

## **Termini e abbreviazioni**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Équipe di audit**

## Sintesi

**I** Da molti anni in Europa si osserva un sensibile declino del numero e della varietà di specie che vivono nei terreni agricoli, la cosiddetta “biodiversità nei terreni agricoli”. Dal 1990, ad esempio, le popolazioni di uccelli nei terreni agricoli e delle farfalle nelle superfici erbose si sono ridotte di più del 30 %.

**II** La Commissione ha adottato la strategia sulla biodiversità nel 2011, al fine di arrestare la perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi entro il 2020 e di consentire quanto prima un loro ripristino. In particolare, si è impegnata ad incrementare il contributo dell’agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e al rafforzamento della biodiversità, nel contesto di un impegno internazionale in tal senso seguito alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica da parte di tutti gli Stati membri e della stessa Unione.

**III** Per il periodo 2014-2020, la Commissione ha previsto una spesa pari all’8,1 % del bilancio dell’UE (86 miliardi di euro) per la biodiversità, di cui il 77 % (66 miliardi di euro) finanziati dalla politica agricola comune (PAC). Il ruolo dell’UE nella protezione e nel miglioramento della biodiversità nei terreni agricoli è fondamentale, dato che l’UE definisce gli standard ambientali attraverso la propria legislazione e cofinanzia la maggior parte della spesa agricola degli Stati membri.

**IV** La finalità del presente audit era di valutare il contributo fornito dalla PAC al mantenimento e rafforzamento della biodiversità. La Corte ha esaminato gli sforzi compiuti dall’UE per raggiungere i propri obiettivi in materia di biodiversità per il 2020 e ha formulato raccomandazioni per fornire un contributo utile all’elaborazione della legislazione sulla PAC 2021-2027 attualmente in corso e all’attuazione della nuova strategia UE sulla biodiversità post-2020.

**V** Ha valutato se l’impostazione data dall’UE alla strategia sulla biodiversità e al quadro giuridico della PAC per il periodo 2014-2020 consenta di migliorare la conservazione della biodiversità. Ha esaminato inoltre le modalità con cui la Commissione ha monitorato e valutato i progressi compiuti nel raggiungimento dell’obiettivo Agricoltura della strategia sulla biodiversità per il 2020. Infine, ha valutato in che misura gli interventi dell’UE e degli Stati membri abbiano contribuito al conseguimento di tale obiettivo.

**VI** La Corte ha riscontrato che la formulazione dell'obiettivo Agricoltura e delle azioni descritte nella strategia UE sulla biodiversità fino al 2020 rende difficile misurare i progressi. Ha constatato inoltre uno scarso coordinamento tra le politiche e le strategie dell'UE che impedisce, tra l'altro, di contrastare il declino della diversità genetica. Infine, la Corte ha rilevato che le modalità con cui la Commissione tiene traccia della spesa della PAC per la biodiversità non sono affidabili.

**VII** Ove noti, gli effetti dei pagamenti diretti della PAC, che costituiscono il 70 % della spesa agricola, sulla biodiversità nei terreni agricoli sono limitati. Alcuni requisiti previsti per i pagamenti diretti, in particolare l'inverdimento, e la condizionalità sono potenzialmente utili ai fini del miglioramento della biodiversità, ma la Commissione e gli Stati membri privilegiano le opzioni a basso impatto. Gli strumenti di sviluppo rurale dell'UE hanno maggiori potenzialità di mantenere e migliorare la biodiversità rispetto ai pagamenti diretti. Gli Stati membri, però, raramente si avvalgono delle misure di sviluppo rurale ad alto impatto, come i regimi basati sui risultati e i regimi "verde scuro".

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

- 1) migliorare il coordinamento e la concezione della strategia UE sulla biodiversità post-2020 e, a tal fine, monitorare con maggiore precisione le spese;
- 2) potenziare il contributo dei pagamenti diretti alla biodiversità nei terreni agricoli;
- 3) accrescere il contributo dello sviluppo rurale alla biodiversità nei terreni agricoli e
- 4) sviluppare indicatori affidabili per valutare l'impatto della PAC sulla biodiversità nei terreni agricoli.

# Introduzione

## Il declino della biodiversità nei terreni agricoli rappresenta una grave minaccia

**01** Il declino della **biodiversità** a livello mondiale è ampiamente riconosciuto. Nel 2019 la piattaforma intergovernativa scientifico-politica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – IPBES*) ha avvertito che il declino avanza a un ritmo senza precedenti nella storia umana: circa un milione di specie animali e vegetali nel mondo sono attualmente a rischio di estinzione<sup>1</sup>. Nel gennaio 2020, il Forum economico mondiale ha classificato la perdita di biodiversità e il collasso degli ecosistemi tra le cinque principali minacce che il mondo si trova ad affrontare<sup>2</sup>, sia come probabilità che come impatto.

**02** La relazione sullo stato dell'ambiente 2019 dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA)<sup>3</sup> ha constatato che l'intensificazione dell'agricoltura resta una delle principali cause della perdita di biodiversità e di degrado degli ecosistemi in Europa. In molte zone d'Europa, l'intensificazione dell'agricoltura ha trasformato paesaggi un tempo diversificati, con tanti piccoli appezzamenti e habitat, in distese ininterrotte di campi gestiti con grandi macchinari, su cui opera solo una ridottissima forza lavoro (cfr. [figura 1](#)). Ciò ha provocato un declino della quantità e della diversità della vegetazione naturale e, di conseguenza, della fauna<sup>4</sup>. Uno studio tedesco del 2017 che mirava a misurare la biomassa totale di insetti mediante trappole posizionate in 63 aree naturali protette per raccogliere informazioni sullo stato e sulle tendenze delle specie locali ha stimato che, in 27 anni, vi è stato un declino stagionale del 76 % e un declino a metà estate dell'82 % della biomassa di insetti volanti<sup>5</sup>. Anche se alcuni contestano la quantificazione presentata in questo rapporto, altri studi ne confermano le conclusioni relative alla tendenza generale<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> IPBES: “*Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*”, 2019.

<sup>2</sup> Forum economico mondiale: “*Global Risks Report*”, 2020.

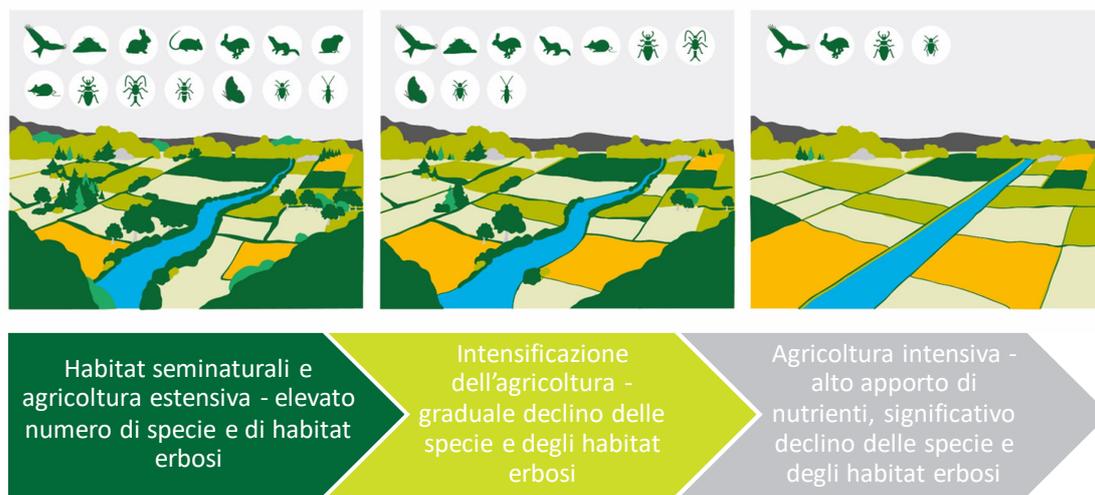
<sup>3</sup> AEA: “*The European environment — state and outlook 2020*”, 2019.

<sup>4</sup> IPBES: “*Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia*”, 2018.

<sup>5</sup> Hallmann et al.: “*More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*”, *PLoS ONE* 12, 2017.

<sup>6</sup> Early, C.: “*Insect armageddon – the devil is in the detail*”, *Ecologist*, 3 novembre 2017.

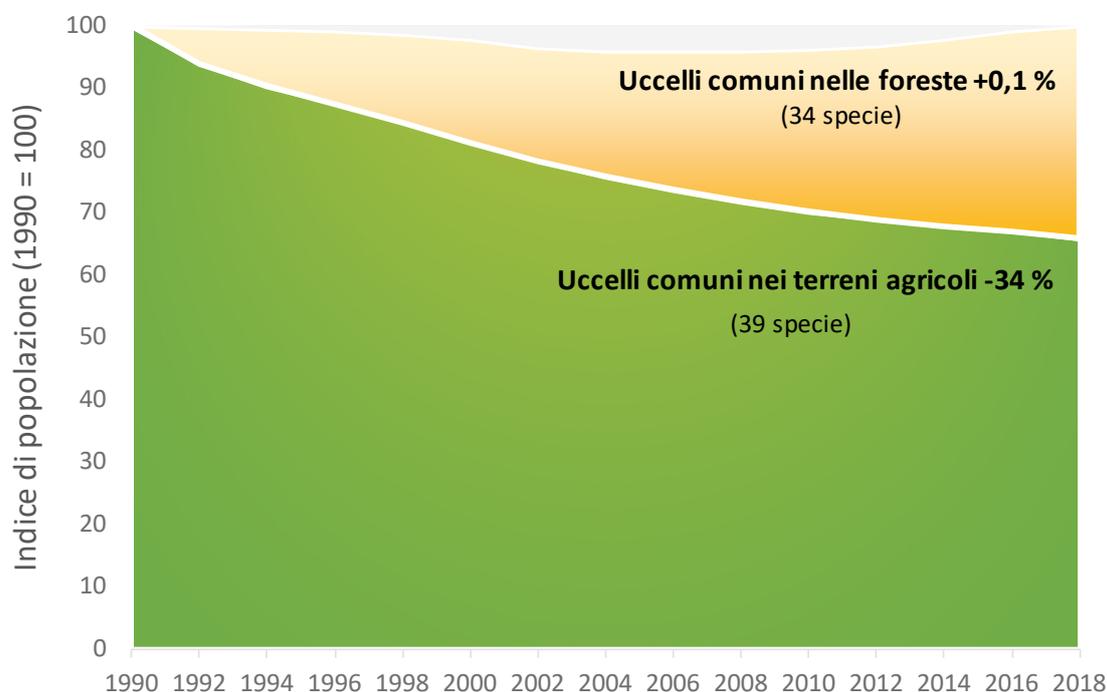
**Figura 1 – Declino della biodiversità nei terreni agricoli per effetto dell'uso intensivo dei terreni**



Fonte: Corte dei conti europea.

**03** L'avifauna nei terreni agricoli è ritenuta un buon indicatore dei cambiamenti della biodiversità nei terreni agricoli dato che gli uccelli svolgono un ruolo significativo nella catena alimentare e vivono in molti habitat diversi. L'indice aggregato sulle popolazioni di uccelli pubblicato più di recente mostra che dal 1990 le specie di uccelli sono diminuite; l'indice dell'avifauna nelle aree agricole (*Farmland Bird Index* – FBI) dell'UE mostra, fatto ancor più eclatante, che vi è un **declino del 34 %** per 39 specie comuni nelle aree agricole. Nello stesso periodo, l'indice dell'avifauna nelle aree boschive (*Forest Bird Index*) è aumentato dello 0,1 %, suggerendo così che l'agricoltura sia una causa significativa della perdita di biodiversità (cfr. [figura 2](#)).

**Figura 2 – Indice delle popolazioni di specie avicole comuni nelle aree agricole e forestali dell'UE**



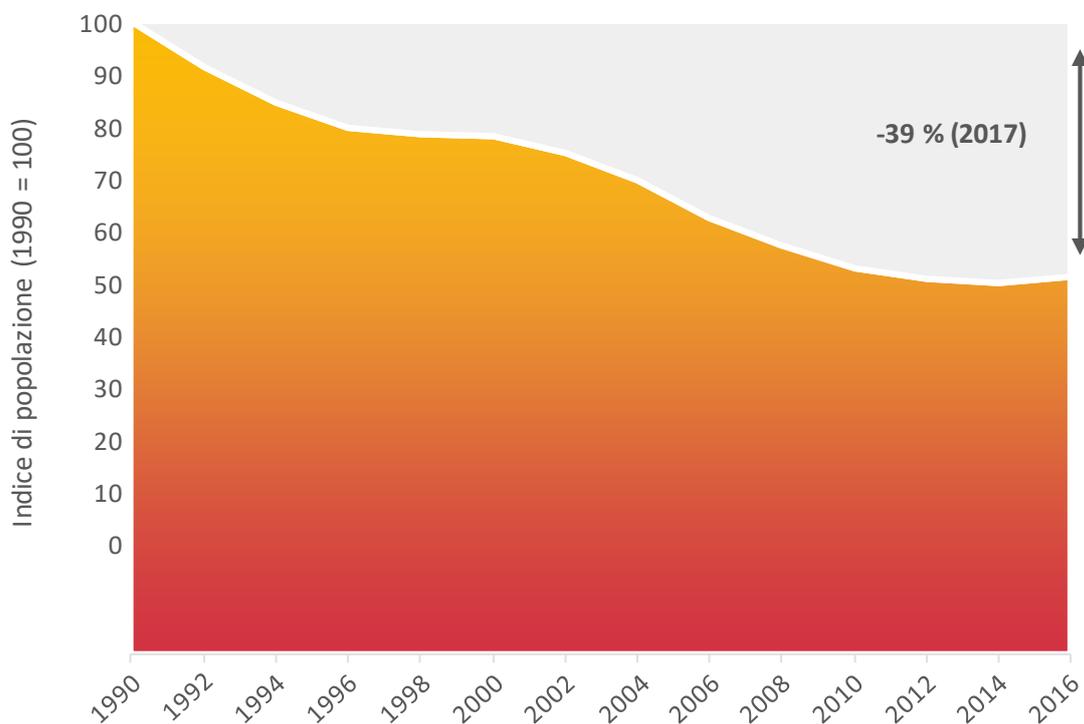
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat (2020).

**04** Come gli uccelli, anche le farfalle vivono in numerosi habitat e reagiscono rapidamente al cambiamento delle condizioni ambientali. Il documento di lavoro della Commissione che accompagna la revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 indica che le farfalle sono bioindicatori della presenza di molti altri insetti<sup>7</sup>. L'ultimo [European Grassland Butterfly Index](#) risale al 2017 e mostra che il numero totale di 17 farfalle tipiche è diminuito del 39 % dal 1990, indicando una notevole perdita di biodiversità nei prati (cfr. [figura 3](#)), anche se la situazione si è stabilizzata a partire dal 2013. I dati più recenti sul monitoraggio delle farfalle sono stati forniti da quattordici Stati membri<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Commissione europea: Documento di lavoro della Commissione – “*EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 (2/3)*”, SWD(2015) 187 final, che accompagna la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – “*revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*”, COM(2015) 478 final, pag. 20.

<sup>8</sup> Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia.

**Figura 3 – European Grassland Butterfly Index**



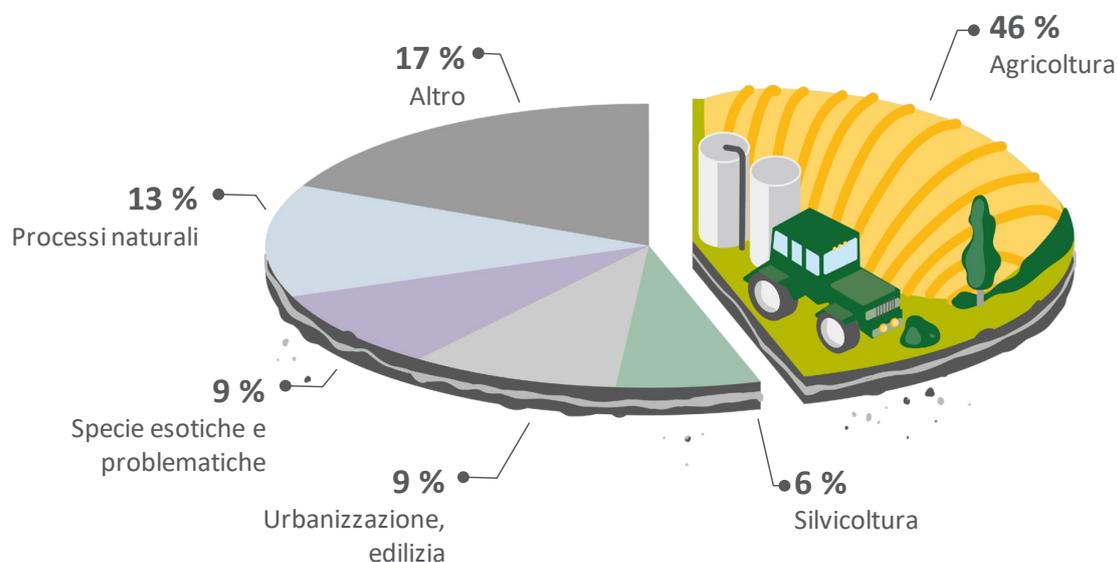
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati AEA (2019).

**05** Natura 2000 è una rete dei principali siti di riproduzione e di riposo delle specie rare e minacciate nonché di alcuni tipi di habitat naturali rari dell'UE. Il più recente ciclo di relazioni previste da Natura 2000 e dalle direttive Habitat e Uccelli, che misura la situazione delle specie e degli habitat di interesse UE nel periodo 2013-2018, mostra un peggioramento rispetto al periodo 2007-2012: la percentuale di habitat con uno stato di conservazione "sfavorevole" è aumentata dal 69 % al 72 %<sup>9</sup>. L'AEA ha dichiarato <sup>10</sup> nel 2019 che l'agricoltura era di gran lunga la maggiore responsabile della pressione sugli habitat erbosi protetti di Natura 2000 (cfr. *figura 4*).

<sup>9</sup> <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

<sup>10</sup> AEA: "The European environment — state and outlook 2020", 2019.

**Figura 4 – Principali pressioni sugli habitat erbosi nelle zone Natura 2000**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati AEA (2019).

**06** La situazione della biodiversità in Europa non è omogenea e gli Stati membri si trovano pertanto confrontati a problemi diversi. Ad esempio, in Bulgaria e Romania, paesi ancora prevalentemente considerati ricchi di biodiversità (grazie, tra l'altro, a pratiche agronomiche più tradizionali e non intensive e alla presenza di aziende agricole più piccole), alcuni studi sono giunti alla conclusione che era sufficiente mantenere lo stato di biodiversità esistente<sup>11</sup>. In altri Stati membri, come i Paesi Bassi e la Germania, dove l'agricoltura intensiva è molto più diffusa, gli scienziati rilevano la necessità di ripristinare la biodiversità nelle aree in cui negli ultimi decenni sono scomparse specie e habitat naturali ricchi<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Sutcliffe et al.: "Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland", *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

<sup>12</sup> Erisman et al.: "Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both", *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN: "Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes", 2017.

**07** Nel marzo 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione di valutazione sull'impatto della PAC su habitat, paesaggi e biodiversità<sup>13</sup>. Secondo la valutazione, non è stato possibile valutare l'impatto complessivo della PAC a causa della mancanza di adeguati dati di monitoraggio. La valutazione ha concluso che gli Stati membri non avevano utilizzato a sufficienza gli strumenti messi a disposizione dalla PAC per proteggere gli elementi seminaturali, in particolare le superfici prative, o per far sì che tutti gli habitat seminaturali in grado di essere coltivati fossero ammissibili ai pagamenti diretti. Ha rilevato inoltre che gli Stati membri avrebbero potuto utilizzare una gamma più vasta di misure PAC per sostenere la coesistenza tra agricoltura e biodiversità. Inoltre, la concezione e i finanziamenti delle misure agro-climatico-ambientali, che forniscono sostegno alle aziende che praticano l'agricoltura intensiva, non sono stati in grado di rendere sufficientemente interessante l'introduzione dei cambiamenti gestionali necessari per migliorare la performance delle aziende in termini di biodiversità.

**08** Non si conosce l'influenza della PAC sulla situazione della biodiversità nei terreni agricoli per l'UE nel suo complesso. Tuttavia, uno studio pubblicato nel 2019<sup>14</sup> sulla situazione in Cechia ha documentato che l'agricoltura è diventata notevolmente più intensiva dopo l'adesione del paese all'UE nel 2004 e che, da allora, l'avifauna nelle aree agricole si è ridotta. L'associazione degli agricoltori danesi ha riscontrato che, nello stesso periodo, il drastico calo della popolazione di insetti descritto in due studi tedeschi del 2017 (cfr. paragrafo 02) e del 2019<sup>15</sup> era molto strettamente connesso all'abolizione dell'obbligo di messa a riposo dei terreni previsto dalle norme della PAC nel 2009<sup>16</sup>. La Comunità economica europea aveva introdotto la messa a riposo dei terreni nel 1988 per ridurre le enormi e costose eccedenze accumulate in Europa nell'ambito del regime di prezzi garantiti della PAC e per produrre benefici ambientali. Gli agricoltori dovevano abbandonare i metodi di produzione intensiva su una parte dei loro terreni agricoli.

---

<sup>13</sup> Alliance Environnement: "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity", novembre 2019.

<sup>14</sup> Reif et al.: "Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession", *Conservation Letters*, 2019.

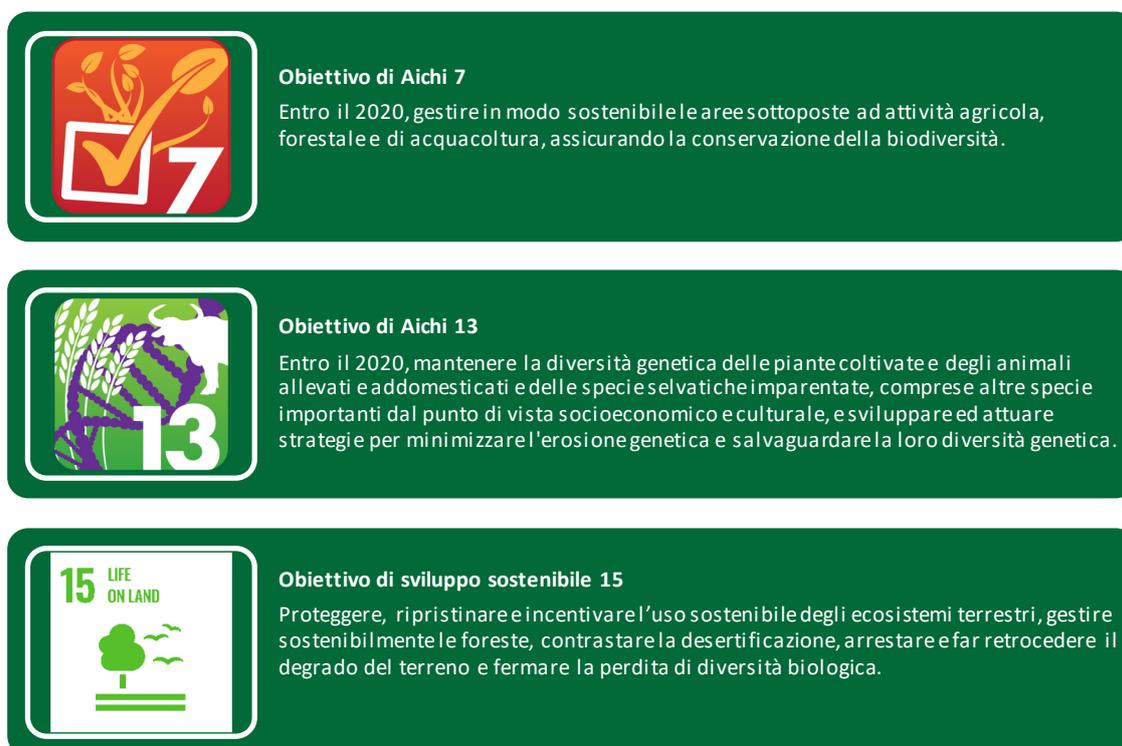
<sup>15</sup> Seibold et al.: "Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level", *Nature*, 2019.

<sup>16</sup> Deter, A.: "Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik", *TopAgrar Premium*, 2019.

## Interventi internazionali e UE per arrestare la perdita di biodiversità

**09** L'UE e gli Stati membri, ciascuno singolarmente, hanno firmato la Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (*Convention on Biological Diversity – CBD*) nel 1992 e 1993. Il Consiglio europeo (“il Consiglio”) ha approvato la CBD nel 1993<sup>17</sup>. Tutte le parti della CBD, compresa l'UE e i suoi Stati membri, si sono impegnate nel 2010 a conseguire gli obiettivi di “Aichi” in materia di biodiversità, che definiscono il quadro mondiale per interventi prioritari a favore della biodiversità fino al 2020. Il principale meccanismo di coordinamento nell'UE è il Gruppo “Questioni ambientali internazionali” (Biodiversità) del Consiglio. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), adottata dall'ONU nel 2015, ha fornito un nuovo impulso alla conservazione della biodiversità. I principali obiettivi di “Aichi” e gli OSS relativi alla biodiversità nei terreni agricoli sono riportati nella *figura 5*.

**Figura 5 – Principali obiettivi di Aichi 2020 e OSS 2030 applicabili al settore agricolo**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle pubblicazioni dell'ONU.

<sup>17</sup> Decisione del Consiglio del 25 ottobre 1993 relativa alla conclusione della Convenzione sulla diversità biologica (93/626/CEE).

**10** Per rispettare gli impegni assunti nel quadro della CBD, nel 1998 la Commissione ha adottato una comunicazione su una strategia comunitaria per la diversità biologica. Nel 2001 ha elaborato il primo piano d'azione, aggiornato nel 2006 e poi sostituito nel 2011 da una strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. Il Consiglio (nel 2011)<sup>18</sup> e il Parlamento europeo (nel 2012)<sup>19</sup> hanno approvato tale strategia, che enuncia sei obiettivi. L'obiettivo 3 mira a incrementare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e al rafforzamento della biodiversità. L'obiettivo 3a, relativo all'agricoltura, include un impegno generale, tre azioni e cinque sottoazioni (cfr. *figura 6*).

### Figura 6 – Obiettivo 3a – Agricoltura della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e relative azioni



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

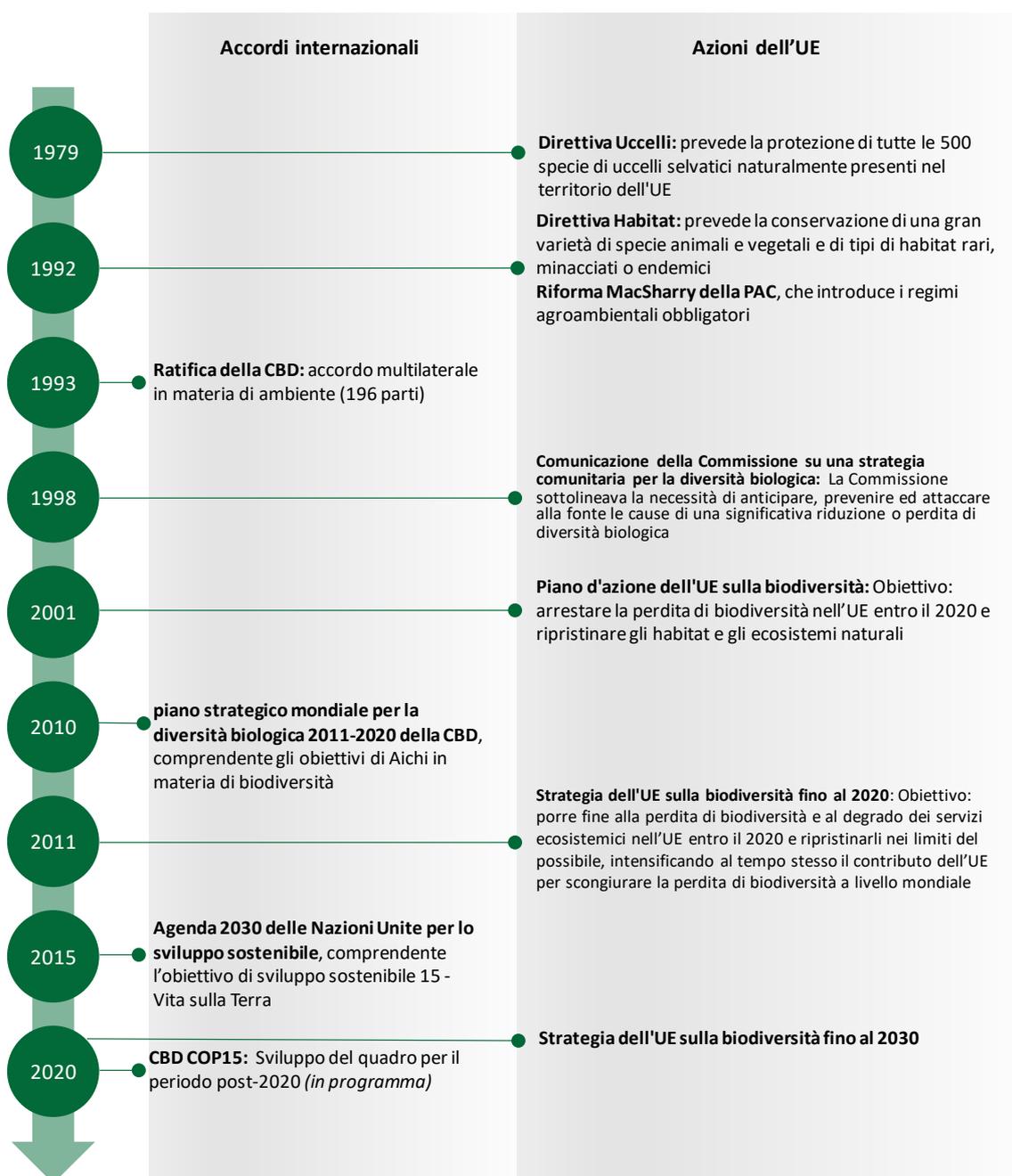
**11** Presso la Commissione, la direzione generale dell'Ambiente (DG ENV) ha la responsabilità complessiva di proporre ed attuare la normativa e le politiche in materia ambientale. La direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI) si occupa di normativa e politiche nel settore agricolo. Gli Stati membri sono tenuti a definire e a controllare le modalità per conseguire l'obiettivo.

<sup>18</sup> Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 - Conclusioni del Consiglio "Ambiente" del 21 giugno 2011 (ST11978/11).

<sup>19</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 aprile 2012 su "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020" (2011/2307(INI)).

**12** Poiché il periodo a cui si riferisce l'attuale strategia sulla biodiversità si concluderà quest'anno, la Commissione ha annunciato nel "Green Deal europeo" l'intenzione di emanare una nuova strategia per il periodo fino al 2030. Questa nuova strategia è stata pubblicata nel maggio 2020. Definisce i principi generali in preparazione della Conferenza delle Parti della CBD (COP15). Per rendere più concreta questa nuova strategia, la Commissione ha in programma di emanare, nel corso del 2021, azioni e misure di follow-up.

**Figura 7 – Accordi internazionali e azione dell'UE sulla biodiversità**



Fonte: Corte dei conti europea.

**13** L'UE definisce standard ambientali e agricoli attraverso la normativa UE e sostenendo finanziariamente il settore agricolo. Per il periodo 2014-2020, la Commissione afferma di aver destinato l'8,1 % del bilancio dell'UE (86 miliardi di euro) alla biodiversità. La Commissione indica nello [Stato di previsione per l'esercizio 2020](#) che i finanziamenti per la biodiversità nell'ambito della politica agricola comune (PAC) ammonteranno a 66 miliardi di euro (77 % della spesa per la biodiversità) nell'intero periodo 2014-2020.

## Estensione e approccio dell'audit

**14** Il presente audit mira a valutare il ruolo svolto dalla PAC nel mantenere e rafforzare la biodiversità in base all'obiettivo 3a della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020. La Corte ha scelto questo tema in considerazione della notevole perdita di biodiversità in Europa, del ruolo determinante svolto dall'agricoltura in tale perdita, della quota consistente del bilancio UE destinata alla PAC nonché delle recenti valutazioni negative sulle modalità con cui la strategia, e in particolare l'obiettivo Agricoltura, è stata attuata nell'UE. Questa relazione speciale è complementare alla relazione speciale della Corte su Natura 2000<sup>20</sup>.

**15** L'obiettivo è formulare raccomandazioni per contribuire all'elaborazione, attualmente in corso, della normativa per la PAC 2021-2027, alla nuova strategia UE sulla biodiversità fino al 2030 e al dibattito e alle decisioni della COP15. L'audit non ha riguardato il contenuto della nuova strategia, né i progressi compiuti dall'UE nell'attuazione degli impegni assunti a livello internazionale in materia di biodiversità. L'audit non ha preso in esame neppure gli impollinatori, dato che la Corte dedicherà una relazione distinta a tale tema. Il contributo diretto fornito annualmente dagli insetti impollinatori all'agricoltura europea è stimato a 15 miliardi di euro<sup>21</sup>.

**16** L'audit ha esaminato la concezione, l'attuazione, i risultati ed il monitoraggio delle azioni intraprese dall'UE per arrestare la perdita di biodiversità nei terreni agricoli dell'UE. Si è focalizzato su quelle componenti delle strategie nazionali e UE in materia di biodiversità che attengono al settore agricolo, e sulle modalità con cui vengono attuate dai vari strumenti, segnatamente dalla PAC. La Corte ha preso in esame principalmente l'attuale periodo di programmazione (2014-2020) anche se, a fini di confronto, ha analizzato anche la concezione, l'attuazione e i risultati di analoghi strumenti della PAC del precedente periodo di programmazione (2007-2013). Infine, la Corte ha tenuto conto della normativa proposta dalla Commissione per la PAC per il periodo successivo al 2020.

---

<sup>20</sup> Cfr. relazione speciale 1/2017 della Corte dei conti europea: "Occorre fare di più per realizzare appieno le potenzialità della rete Natura 2000".

<sup>21</sup> Potts et al, "Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project", 14 gennaio 2015.

**17** Il principale quesito di audit era: “La PAC ha contribuito positivamente a mantenere e rafforzare la biodiversità?” Per rispondere a tale quesito, si è esaminato:

- o se l’UE abbia elaborato la propria strategia in materia di biodiversità e il quadro giuridico della PAC 2014-2020 al fine di conservare meglio la biodiversità, e in che modo la Commissione ne abbia monitorato e valutato i progressi in vista dell’obiettivo Agricoltura della strategia sulla biodiversità fino al 2020;
- o se i pagamenti diretti abbiano prodotto un impatto positivo dimostrabile durante il periodo 2014-2020 della PAC e
- o se lo sviluppo rurale nell’ambito della PAC nel periodo 2014-2020, in particolare attraverso le misure agro-climatico-ambientali, si sia concentrato sulla biodiversità.

**18** Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori attraverso:

- o un esame dei dati e dei documenti, tra cui documenti scientifici, strategici e legislativi, testi relativi al settore in questione e note orientative sulla biodiversità nei terreni agricoli dell’UE, nonché di un campione di Stati membri e di regioni;
- o colloqui con il personale di cinque direzioni generali della Commissione (Agricoltura e sviluppo rurale, Ambiente, Eurostat, Centro comune di ricerca, Ricerca e innovazione), dell’Agenzia europea dell’Ambiente, con rappresentanti di ONG (BirdLife Europe, COPA-COGECA, Istituto per una politica europea dell’ambiente di Bruxelles, Eurogroup for Animals), di autorità nazionali e regionali, di organizzazioni di agricoltori e altri organismi;
- o visite in cinque Stati membri con profili diversi riguardo alla biodiversità, all’agricoltura e al paesaggio (Cipro, Germania, Irlanda, Polonia e Romania);
- o visite presso aziende agricole e incontri con 78 agricoltori in 14 Stati membri (cfr. [allegato I](#));
- o un’indagine presso le autorità nazionali e regionali di altri nove Stati membri/regioni (per maggiori dettagli, si veda l’[allegato I](#)).

Inoltre, nell’ottobre 2019 la Corte ha organizzato un dibattito sulla biodiversità nei terreni agricoli a cui hanno partecipato esperti del mondo scientifico, amministrativo e del settore. Tale dibattito è stato utile per verificare e sviluppare le constatazioni di audit della Corte. Alcuni rappresentanti delle direzioni generali Agricoltura e Ambiente hanno partecipato al dibattito in qualità di osservatori.

## Osservazioni

### Lacune nella concezione e nel monitoraggio della strategia UE sulla biodiversità e nel suo coordinamento con la PAC

**19** La Corte ha esaminato se l'obiettivo Agricoltura della strategia UE sulla biodiversità per il 2020 sia specifico, misurabile, realizzabile, pertinente e corredato da un termine e se l'intervento dell'UE sia coerente con tale obiettivo. Ha verificato inoltre se la legislazione che disciplina la PAC nel periodo 2014-2020 sia coerente con la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e con le iniziative nazionali, e se il monitoraggio svolto dalla Commissione fornisca informazioni attendibili sulla spesa UE per la biodiversità.

### La strategia dell'UE sulla biodiversità manca di rigore in relazione all'obiettivo 3a e i relativi indicatori presentano debolezze

**20** Come mostra la [figura 6](#), la strategia dell'UE comprende obiettivi e azioni. È stata definita per un periodo di dieci anni, mentre il bilancio UE e il quadro della politica agricola seguono un ciclo settennale. La valutazione d'impatto del 2011 elaborata dalla Commissione, che accompagnava la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020, stabiliva che l'obiettivo "indicativo" 3a – Agricoltura avrebbe dovuto essere tradotto in termini concreti in fase di elaborazione della riforma della PAC, in modo da incidere sull'obiettivo 2020 in materia di biodiversità<sup>22</sup>. La performance delle misure della PAC per il periodo 2014-2020 è misurata rispetto a tre obiettivi, tra cui la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, con particolare attenzione per le emissioni di gas serra, la biodiversità, il suolo e le acque<sup>23</sup>.

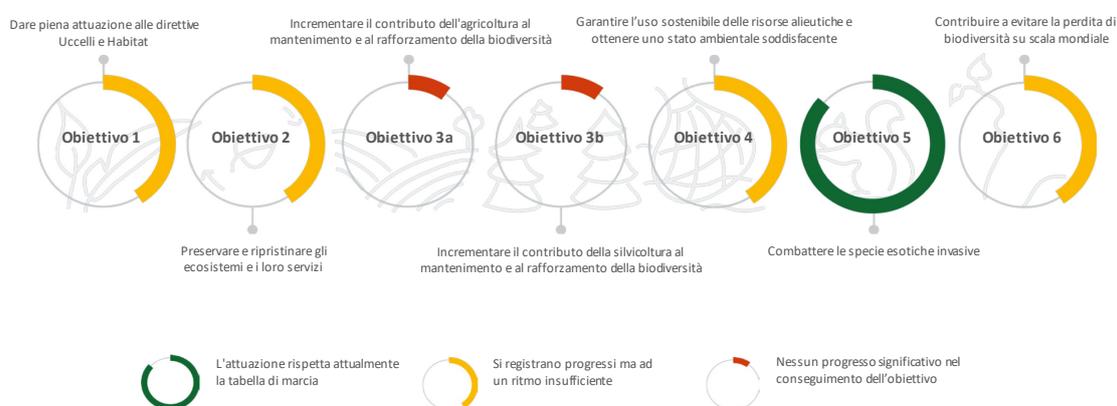
---

<sup>22</sup> Commissione europea: *"Impact Assessment Accompanying the Communication—Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020"*, SEC(2011) 540 final.

<sup>23</sup> Articolo 100, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune.

**21** La Commissione ha segnalato nella **revisione intermedia** 2015 della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 che non erano stati compiuti progressi significativi, soprattutto per l'obiettivo 3 Agricoltura (3a) e Silvicoltura (3b) e che erano necessari **maggiori sforzi** per rispettare le scadenze (cfr. **figura 8**). Recenti studi scientifici<sup>24</sup> confermano inoltre, come indicato ai paragrafi **03 - 05**, che dal 2015 non vi sono stati miglioramenti generali misurabili nel conseguimento dell'obiettivo 3 e che tale obiettivo non sarà raggiunto entro il 2020.

### Figura 8 – Valutazione intermedia dei sei obiettivi della strategia sulla biodiversità



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della valutazione della Commissione del 2015.

**22** La Commissione ha presentato nel 2018 le proposte legislative per la PAC successiva al 2020. Uno dei nove obiettivi specifici della PAC è “contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi”<sup>25</sup>. A causa del calendario per l'elaborazione della nuova strategia sulla biodiversità fino al 2030 in vigore al momento dell'audit (orientamenti generali nel 2020, seguiti da un piano d'azione nel 2021), è stato difficile tenerne conto al momento di definire le misure della PAC relative all'UE. Tuttavia, la strategia sarà

<sup>24</sup> See e.g. Langhout: “*The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011-2018*”, 2019; Simoncini et al.: “*Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU's Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia*”, *Land Use Policy*, Volume 88, 2019; EEA: “*The European environment — state and outlook 2020*”, 2019.

<sup>25</sup> Articolo 6, paragrafo 1, lettera f) della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), COM(2018) 392 final.

disponibile e potrà essere usata dagli Stati membri al momento di elaborare i rispettivi piani strategici della PAC nel 2021.

**23** L'obiettivo Agricoltura (3a) della strategia sulla biodiversità fino al 2020 è scomposto in ambiti d'azione distinti e ha una scadenza ben definita; a giudizio della Corte, è quindi specifico e corredato di un termine. Presenta tuttavia debolezze in termini di realizzabilità e pertinenza e, di per sé, non è quantificato, per cui vi sono limitate possibilità di misurare fino a che punto sia stato raggiunto. La strategia stabilisce però che l'obiettivo Agricoltura debba contribuire anche agli obiettivi 1 e 2, per i quali sono definiti valori-obiettivo. L'obiettivo 1 riguarda gli ambiti Natura 2000 ed è misurabile. Prevede che, entro il 2020, le valutazioni delle specie e degli habitat contemplati nella legislazione dell'UE in materia ambientale mostrino un miglioramento dello stato di conservazione nel doppio degli habitat e la preservazione o il miglioramento del 50 % in più delle specie. L'obiettivo 2 include "il ripristino di almeno il 15 degli ecosistemi degradati". La strategia non chiarisce come misurare il conseguimento dell'obiettivo del 15 % o il contributo fornito dall'agricoltura al suo raggiungimento. La Commissione ha indicato nella valutazione intermedia della strategia per il 2020 che il target per il ripristino dei corpi idrici era "probabilmente" stato raggiunto (18 % ripristinati), ma non ha fornito una percentuale per gli altri ecosistemi.

**24** Nel 2005, la Commissione ha iniziato a definire indicatori europei razionalizzati della biodiversità (*Streamlined European Biodiversity Indicators – SEBI*) per valutare i progressi nel conseguimento degli obiettivi dell'UE in tale ambito. Gli indicatori SEBI maggiormente pertinenti per l'obiettivo Agricoltura e/o biodiversità nei terreni agricoli sono riportati nell'*allegato II*. La Commissione ha regolarmente aggiornato i dati relativi a cinque di questi indicatori, mentre per otto di essi i dati risalgono a sei anni fa o anche di più. Ad esempio, gli ultimi dati disponibili per "diversità genetica del patrimonio zootecnico" riflettono la situazione nel 2005 e si riferiscono solo a cinque Stati membri, mentre quelli per l'indicatore "zone di grande pregio naturale" mostrano la situazione nel 2006. Questa carenza di dati per alcuni indicatori non consente di seguire i progressi per i SEBI nel loro complesso. Tre indicatori regolarmente aggiornati mostrano una tendenza sfavorevole (avifauna nei terreni agricoli, habitat erbosi) o in stabilizzazione (farfalle). Gli altri due non possono essere utilizzati per monitorare andamenti tendenziali. Nel primo caso (specie di interesse europeo), i risultati erano distorti a causa del cambiamento di metodologia e nel secondo (bilancio azotato) i dati più recenti risalgono al 2015.

**25** Indicatori per il monitoraggio dell’impatto della PAC sulla biodiversità si trovano tra gli indicatori agroambientali e nel quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV). A titolo di esempio, la Commissione utilizza gli indicatori agricoltura o zona agricola “di grande pregio naturale” (*high nature value* -HNV) per misurare la biodiversità delle zone agricole nell’UE nell’ambito della PAC per il periodo 2014-2020 (cfr. [allegato II](#)). Oltre a preservare la biodiversità attraverso una agricoltura a bassa intensità, l’agricoltura ad alto valore naturalistico intende fornire benefici sociali e ambientali, quali lo stoccaggio dell’anidride carbonica, l’acqua pulita, la prevenzione degli incendi, il miglioramento della diversità genetica e la protezione dei valori colturali. Come mostra l’[allegato II](#), tutti questi tre insiemi di indicatori includono il concetto HNV.

**26** La Commissione ha introdotto i tre indicatori relativi all’HNV nel QCMV 2007-2013. Nel periodo 2014-2020, ha mantenuto in indicatore relativo all’agricoltura HNV, che è utilizzato per mostrare sia il contesto che l’impatto. Nel 2017, secondo una [indagine della Commissione](#), sei Stati membri (Cechia, Grecia, Francia, Lettonia, Malta e Romania) e altre 24 regioni dell’UE in Belgio, Spagna, Italia e Portogallo, non avevano né individuato l’agricoltura HNV né iniziato un qualsiasi tipo di monitoraggio regolare. Le relazioni più recenti sui progressi nello sviluppo rurale inviate alla Commissione dagli Stati membri ed alle regioni (giugno 2019) confermano la situazione: solo due terzi delle relazioni contengono informazioni quantificate sull’agricoltura nelle aree agricole HNV. Alcune autorità nazionali e regionali, a Cipro o in Germania, hanno creato propri strumenti per raccogliere i dati HNV. I valori degli indicatori HNV non sono confrontabili da uno Stato membro all’altro, ma riflettono la definizione che ne viene data dallo Stato membro. La Commissione non ha incluso tale indicatore nel quadro per la PAC per il periodo successivo al 2020.

**27** La valutazione d’impatto<sup>26</sup> precedente le proposte legislative dalla Commissione per la PAC 2014-2020 riconosceva l’importanza di integrare le questioni di biodiversità nel settore agricolo per raggiungere l’obiettivo Agricoltura della strategia sulla biodiversità. La Commissione dichiarava nella valutazione che un notevole contributo alla strategia sarebbe dovuto provenire dalla componente “inverdimento” dei pagamenti diretti della PAC (cfr. paragrafi [51](#) - [60](#)). La Commissione e gli Stati membri attuano le azioni relative all’obiettivo Agricoltura della strategia UE sulla biodiversità principalmente attraverso i pagamenti diretti (azione 8) e i programmi di sviluppo rurale (azione 9) (cfr. [figura 9](#)).

---

<sup>26</sup> Commissione europea: “*Common Agricultural Policy towards 2020*”, SEC(2011) 1153.

**Figura 9 – Strumenti della PAC e collegamenti con strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020**

Strumenti della PAC		Biodiversità Obiettivo 3a
↑ Potenzialità cumulate in termini di benefici per la biodiversità	Sviluppo rurale Aspetto specifico 4A <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attuato mediante i programmi di sviluppo rurale</li> <li>• Volontari, compensativi</li> <li>• Massime potenzialità in termini di benefici per la biodiversità</li> </ul>	Azione 9 Azione 10
	Inverdimento <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attuato mediante i pagamenti diretti</li> <li>• Obbligatorio, prevede sostegno finanziario (alcuni agricoltori sono esonerati)</li> </ul>	Azione 8a
	Condizionalità <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina la situazione di partenza</li> <li>• Verificata mediante i criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche e ambientali</li> </ul>	Azione 8b

Fonte: Corte dei conti europea.

### L'UE non dispone di una strategia per la conservazione della diversità genetica

**28** L'azione 10 della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 richiedeva alla Commissione di incoraggiare l'avvio di misure agroambientali per la conservazione della diversità genetica e di esplorare la possibilità di sviluppare una strategia per la conservazione di detta diversità (cfr. [figura 10](#)).

**Figure 10 – Azione 10 della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020**



**Azione 10: preservare la diversità genetica dell'agricoltura europea**

La Commissione e gli Stati membri stimoleranno **l'avvio di misure agroambientali** volte a sostenere la diversità genetica nell'agricoltura e a esplorare la possibilità di **sviluppare una strategia** per la conservazione di detta diversità

Fonte: Corte dei conti europea.

**29** La crescente uniformità dei sistemi di produzione alimentare e la nostra alimentazione poco varia hanno contribuito non solo al declino della biodiversità ma anche ad altre conseguenze spiacevoli<sup>27</sup>. Minori risorse genetiche significano minore resilienza naturale di fronte a organismi nocivi, malattie e gravi cambiamenti ambientali<sup>28</sup>.

**30** La Commissione ha continuato a sostenere gli sforzi nazionali per invertire la perdita di diversità genetica attraverso misure agro-climatico-ambientali e progetti di ricerca. Stati membri quali Polonia, Danimarca ed Estonia hanno sviluppato strategie nazionali o programmi relativi alla diversità genetica di animali e vegetali. Uno studio del 2016 commissionato dalla Commissione raccomandava all'UE di sviluppare una strategia complessiva, in linea con la propria strategia sulla biodiversità, a fini di conservazione e uso sostenibile della diversità genetica<sup>29</sup>. Lo studio individuava l'intensificazione agricola come principale causa di tale perdita, in quanto concentrata su razze ad elevata produttività e su nuova modalità di gestione dei terreni (con forte diminuzione dei pascoli), per cui quasi il 50 % di tutte le razze da allevamento europee era considerata in fase di estinzione, in pericolo o in condizioni critiche. Otto delle nove autorità presso le quali è stata condotta l'indagine della Corte erano favorevoli ad una strategia per la conservazione della diversità genetica.

### **La Commissione sovrastima la propria spesa per la biodiversità**

**31** La Commissione monitora annualmente i fondi da essa destinati alla biodiversità, ma non dispone di alcun valore obiettivo al riguardo. Pubblica dati sui finanziamenti per la biodiversità nelle relazioni alla CBD e annualmente nel progetto di bilancio generale dell'UE. Nel 2019 e 2020, l'UE ha previsto di spendere circa l'8 % del proprio bilancio totale per la biodiversità (circa 13,5 miliardi di euro all'anno). La quota di tale importo destinata alla PAC è di 10,3 miliardi di euro all'anno. La Commissione applica coefficienti dello 0 %, 40 % e 100 %, ricavati, previo adattamento, dai "marcatori di Rio" dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). I criteri

---

<sup>27</sup> FAO: *"The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture"*, 2010; FAO: *"The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture"*, 2019.

<sup>28</sup> AEA: *"The European environment — state and outlook 2020"*, 2019.

<sup>29</sup> Commissione *"Preparatory action on EU plant and animal genetic resources"*, relazione finale, 2016.

della Commissione per questi coefficienti sono meno conservatori rispetto a quelli dell'OCSE (cfr. [tabella 1](#)).

**Tabella 1 - Categorie dell'OCSE e coefficienti di biodiversità dell'UE**

OCSE		UE	
Categoria	Attività	Coefficiente di finanziamento per la biodiversità	Criteri utilizzati
2	Spesa per attività il cui obiettivo <b>principale</b> (primario) è la biodiversità.	100 %	Il sostegno fornisce un contributo <b>rilevante</b> agli obiettivi in materia di biodiversità.
1	Spesa per attività di cui la biodiversità è un obiettivo <b>rilevante</b> , ma non l'obiettivo principale.	40 %	Il sostegno fornisce un contributo <b>moderato</b> agli obiettivi in materia di biodiversità.
0	Spesa non mirata alla biodiversità.	0 %	Il contributo del sostegno è insignificante.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget*, Commissione, 2017; Stato di previsione per l'esercizio 2020, Commissione, 2019.

**32** La [figura 11](#) mostra come la Commissione applichi questi coefficienti alla spesa per la PAC. La Commissione non monitora e compensa le spese eseguite nell'ambito di regimi che potrebbero avere un impatto negativo sulla biodiversità nei terreni agricoli.

**Figura 11 - Metodo utilizzato dalla Commissione per calcolare i fondi per la biodiversità erogati dalla PAC**

	Elemento	Coefficiente UE di biodiversità	Contributo previsto per la biodiversità nel 2019
Pagamenti diretti	Inverdimento (30 % dei pagamenti diretti)	✗ 40 % =	5,9 miliardi su 43,2 miliardi di euro (ossia ≈ 14 %)
	Condizionalità (7 % dei pagamenti diretti)	✗ 40 % =	
	Il restante 63 % dei pagamenti diretti	✗ 0 % =	
Sviluppo rurale	Priorità 4 (ripristinare, preservare e valorizzare gli ecosistemi; non include gli importi per le zone soggette a vincoli naturali)	✗ 100 % =	4,4 miliardi su 14,7 miliardi di euro (ossia ≈ 30 %)
	Aspetto specifico 5E (conservazione e sequestro del carbonio)	✗ 40 % =	
	Altro	✗ 0 % =	

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

**33** La Commissione applica un coefficiente del 100 %, in linea con l’approccio dell’OCSE, alla spesa per lo sviluppo rurale destinata all’aspetto specifico 4A “Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità”, specificamente mirato alla biodiversità. Applica inoltre un coefficiente del 100 % alla spesa per “Migliorare la gestione delle risorse idriche” (4B) e “prevenzione dell’erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi” (4C). Poiché la biodiversità non è il principale obiettivo di questi due aspetti specifici, non sussistono i requisiti per l’applicazione del coefficiente del 100 %.

**34** La Commissione applica un coefficiente del 40 % a tutti i pagamenti per l’inverdimento, anche se il loro impatto positivo sulla biodiversità nei terreni agricoli non può essere dimostrato con certezza (cfr. paragrafi 51 - 60). Inoltre, i requisiti per l’inverdimento sono generalmente tutt’altro che impegnativi e riflettono ampiamente le normali pratiche agronomiche. Nella [relazione speciale n. 21/2017](#) intitolata “L’inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale”, la Corte stimava che gli agricoltori avessero creato elementi di inverdimento solo su circa il 3,5 % dei seminativi, cioè su non più del 2 % dell’intera superficie agricola dell’UE. Inoltre, i nuovi obblighi di inverdimento relativi ai prati

permanenti avevano condotto a un cambiamento nelle pratiche agricole in appena l'1,5 % delle superfici agricole dell'UE.

**35** L'impatto dell'elemento della condizionalità, un sistema sanzionatorio, sulla biodiversità nei terreni agricoli ha posto qualche difficoltà ed è ulteriormente descritto ai paragrafi **41 - 50**. Per tener conto del contributo fornito dalla condizionalità, la Commissione applica un coefficiente del 40 % al 10 % delle altre componenti dei pagamenti diretti (circa il 70 % dei pagamenti diretti; cfr. **figure 14**). Nessun coefficiente di questo tipo viene invece applicato per i regimi di sviluppo rurale, quali i finanziamenti per le zone soggette a vincoli naturali o specifici, che non sono più utili alla biodiversità nei terreni agricoli di quanto non lo sia il regime di pagamento di base. I coefficienti di condizionalità potrebbero in genere sovrastimare il contributo della condizionalità.

**36** Cipro, Irlanda e Germania non ritengono accurata la metodologia applicata dalla Commissione. Irlanda e Germania pertanto, al momento di sviluppare propri sistemi di sorveglianza della biodiversità, non l'hanno utilizzata. Ognuno ha effettuato un esercizio di monitoraggio basato su prove scientifiche. Nella propria analisi della spesa nazionale per la biodiversità (*National Biodiversity Expenditure Review*), l'Irlanda ha utilizzato sei coefficienti (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % e 100 %).

**37** La Corte rileva che la quantificazione di circa 10 miliardi di euro eseguita dalla Commissione, risultante dall'uso di solo tre coefficienti (0 %, 40 % e 100 %), non sia del tutto robusta o affidabile. Le constatazioni della Corte sono in linea con quelle di studi indipendenti condotti nel 2015<sup>30</sup> e 2017<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Medarova-Bergstrom et al.: *“Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission”*, 2014.

<sup>31</sup> Ernst&Young: *“Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget”*, 2017.

## La maggior parte dei finanziamenti della PAC ha avuto un impatto positivo limitato sulla biodiversità

**38** La Corte ha esaminato se, nel periodo 2014-2020, i pagamenti diretti, tra cui l'inverdimento, e la condizionalità abbiano avuto un impatto positivo misurabile sulla biodiversità, come richiesto dall'azione 8 della strategia dell'UE. L'azione 8 è articolata in due sotto-azioni (cfr. [figura 12](#)).

### Figure 12 – Azione 8 della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e relative sotto-azioni



#### Azione 8: incrementare i pagamenti diretti per i beni pubblici ambientali nella PAC dell'UE

- 8a) La Commissione proporrà che i **pagamenti diretti nell'ambito della PAC** premiano la **creazione di beni pubblici ambientali** che vanno al di là dei requisiti di condizionalità
- 8b) La Commissione proporrà di migliorare e semplificare le **norme di condizionalità in materia di BCAA** e di includere eventualmente la **direttiva quadro sulle acque** nell'ambito d'applicazione della condizionalità [...]

Fonte: Corte dei conti europea.

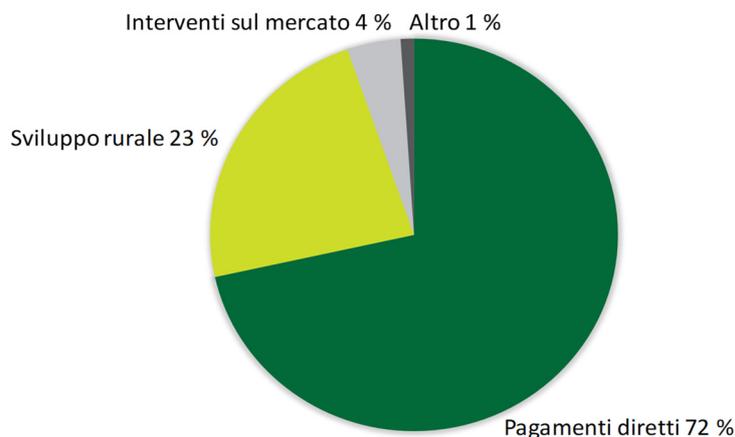
## La maggior parte dei pagamenti diretti non mantiene o rafforza la biodiversità nei terreni agricoli

**39** Con oltre 40 miliardi di euro, i pagamenti diretti hanno rappresentato oltre il 70 % di tutte le spese agricole dell'UE nel 2019 (cfr. [figura 13](#)). I regimi di aiuti diretti includono il regime di pagamento di base<sup>32</sup>, nell'ambito del quale gli agricoltori attivano dei diritti all'aiuto in proporzione alle superfici ammissibili da essi dichiarate, il regime di pagamento unico per superficie<sup>33</sup>, in cui i pagamenti sono anche eseguiti per le superfici ammissibili dichiarate dagli agricoltori, e la componente "inverdimento" (cfr. paragrafi [51 60](#)).

<sup>32</sup> Cfr. relazione speciale 10/2018 della Corte dei conti europea: "Il regime di pagamento di base per gli agricoltori: dal punto di vista operativo è sulla buona strada, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto".

<sup>33</sup> Cfr. relazione speciale 16/2012 della Corte dei conti europea: "L'efficacia del regime di pagamento unico per superficie quale sistema transitorio di sostegno agli agricoltori nei nuovi Stati membri".

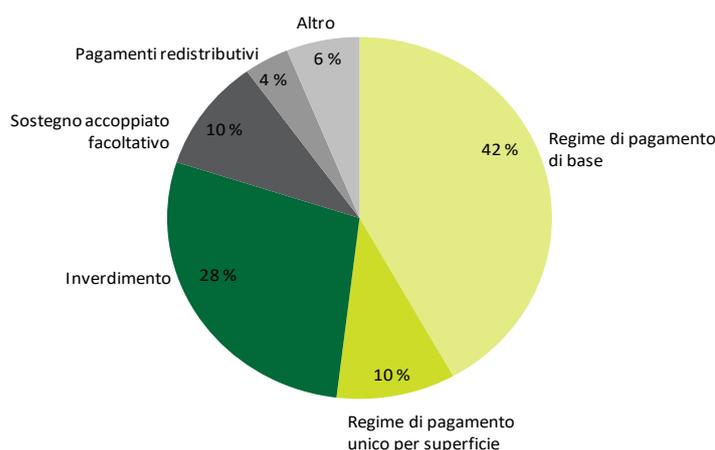
**Figura 13 – Il bilancio agricolo dell’UE – pagamenti (2019)**



Fonte: Bilancio dell’UE per il 2019.

**40** Secondo le autorità degli Stati membri incontrate dagli auditor della Corte, la grande maggioranza dei regimi di pagamenti diretti dell’UE non ha un impatto diretto misurabile sulla biodiversità nei terreni agricoli. Secondo gli scienziati, il sostegno accoppiato facoltativo potrebbe avere un impatto negativo. Questo meccanismo collega circa il 10 % della dotazione dell’UE per i pagamenti diretti alla produzione di colture o animali specifici (cfr. [figura 14](#)), incentivando così a mantenere (o aumentare) i livelli dell’attività finanziata<sup>34</sup>.

**Figura 14 – Pagamenti diretti (2018)**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di: Commissione, *Annual activity report 2018 – Agriculture and Rural Development*, giugno 2019.

<sup>34</sup> Brady et al.: “Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis”, 2017.

## **Il regime di sanzioni nell'ambito della condizionalità non ha un impatto certo sulla biodiversità nei terreni agricoli**

**41** Quando gli organismi pagatori rilevano che un agricoltore che riceve sovvenzioni a titolo della PAC non soddisfa i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) di base stabiliti dalla normativa dovrebbero generalmente ridurre il pagamento a favore dell'agricoltore di una percentuale tra l'1 % e il 5 %. Tuttavia i criteri e le norme non si applicano a tutti gli agricoltori dell'UE, ad esempio sono esclusi quelli che partecipano al regime dei piccoli agricoltori. I CGO derivano dall'applicazione dei relativi articoli della normativa (ad esempio, quella relativa a Natura 2000, ai prodotti fitosanitari o ai nitrati) e pertanto replicano norme esistenti. La normativa su cui sono basati i CGO si applica indipendentemente dal meccanismo della condizionalità. Si applica a tutti gli agricoltori dell'UE, indipendentemente dal fatto che abbiano richiesto o meno sovvenzioni della PAC. Gli agricoltori che non adempiono ai propri obblighi potrebbero anche essere sanzionati in applicazione della normativa nazionale. Talvolta, questa seconda sanzione può essere più pesante della prima.

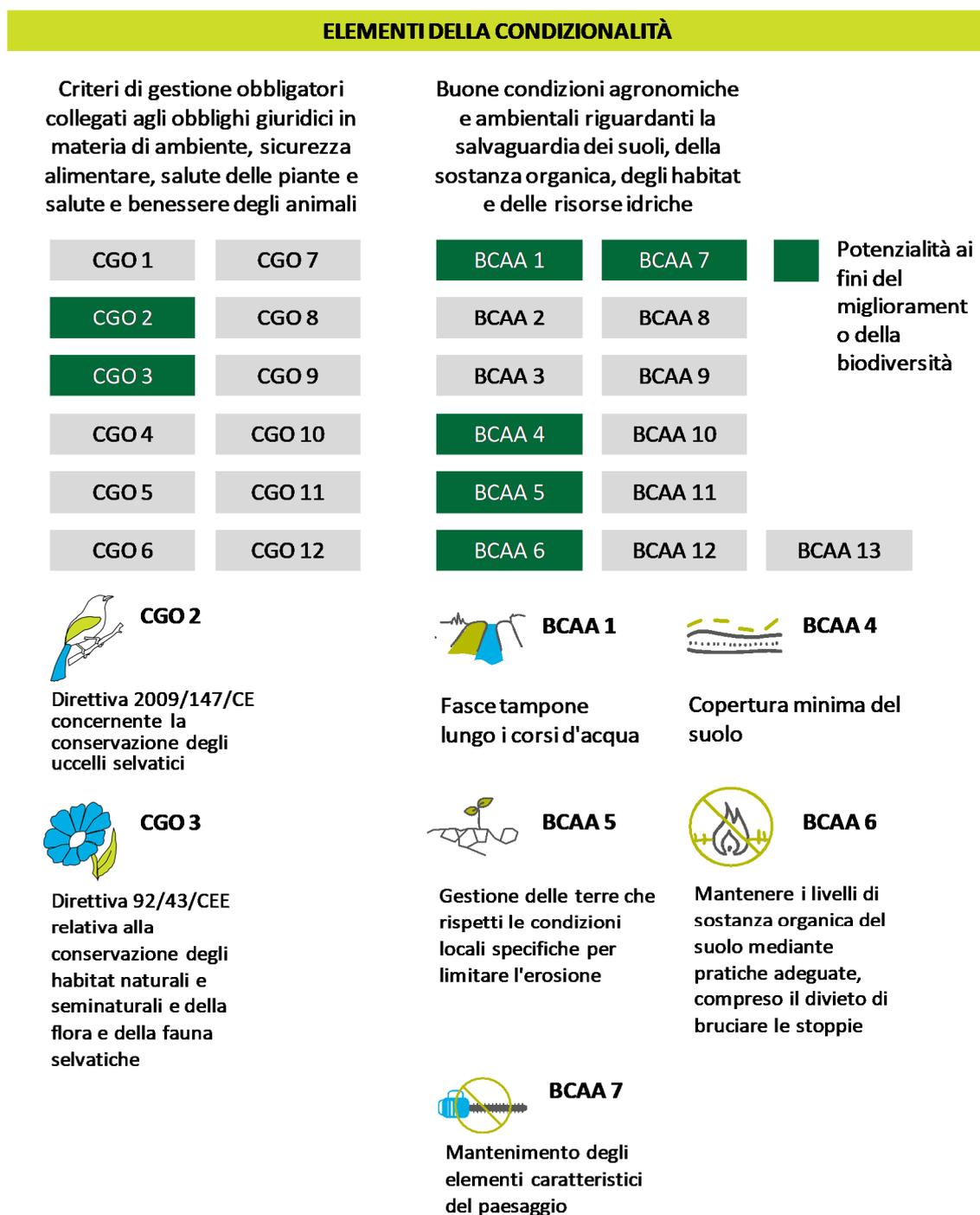
**42** Il quadro normativo riconosce agli Stati membri un alto grado di flessibilità nel definire il contenuto delle norme BCAA. Il valore di tali norme ai fini della biodiversità dipende quindi dalle scelte operate dallo Stato membro riguardo all'ambizione della normativa ambientale, alla definizione delle aziende agricole soggette alle norme BCAA, alle modalità con cui gli agricoltori applicano le norme e le autorità nazionali verificano la conformità. Nella maggior parte dei casi, gli organismi pagatori verificano tra l'1 % e il 2 % delle aziende agricole soggette ad una specifica norma BCAA e impongono sanzioni a circa l'1 % delle aziende controllate. Ad esempio, per quattro dei cinque Stati membri visitati dagli auditori della Corte, gli organismi pagatori avevano individuato circa 1 milione di agricoltori soggetti alle condizioni della norma BCAA 4 (copertura minima del suolo). Hanno eseguito ispezioni su circa 16 000 aziende e applicato sanzioni per 270 pagamenti relativi a sovvenzioni. Nella maggior parte dei casi in cui hanno applicato sanzioni, hanno ridotto il pagamento dell'1 %.

**43** In occasione di un precedente audit<sup>35</sup>, la Corte aveva osservato significative differenze da uno Stato membro all'altro nell'applicazione delle sanzioni per inadempienza agli obblighi di condizionalità. Per diversi obblighi e norme i tassi di infrazione rilevati erano inferiori all'1 %. I CGO in questione riguardavano la conservazione degli uccelli selvatici e degli habitat naturali, mentre le norme BCAA considerate erano la BCAA 6 sulla sostanza organica del suolo e la BCAA 7 sul mantenimento della struttura del suolo e degli elementi caratteristici del paesaggio. Tutti questi criteri e norme hanno potenzialmente, sulla carta, una elevata capacità di contribuire alla biodiversità nei terreni agricoli (cfr. *figura 15*).

---

<sup>35</sup> Relazione speciale 26/2016 della Corte dei conti europea: "Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua".

## Figura 15 – Le potenzialità della condizionalità per il miglioramento della biodiversità



Fonte: Corte dei conti europea.

**44** Attraverso l'azione 8b della strategia UE sulla biodiversità, la Commissione si è impegnata a migliorare e semplificare le norme BCAA connesse alla biodiversità. Nel 2015 ha modificato la struttura della condizionalità. Alcune norme BCAA sono diventate parte integrante delle norme di ammissibilità, mentre altre sono state cambiate (cfr. [figura 16](#)).

**Figura 16 – Norme BCAA prima e dopo il 2015**

Prima del 2015 Condizionalità	Dopo il 2015	
	Ammissibilità	Condizionalità
Mantenimento dei prati permanenti <sup>1</sup>	Quota di prato permanente	
Rotazione delle colture <sup>2</sup>	Diversificazione delle colture, aree di interesse ecologico <sup>7</sup>	
Fasce tampone <sup>3</sup>		Fasce tampone <sup>7</sup>
Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio <sup>4</sup>		Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, terrazze e olivi <sup>7</sup>
Terrazze <sup>4</sup>		
Estirpazione degli olivi <sup>4</sup>		
Copertura minima del suolo <sup>3</sup>		Copertura minima del suolo
Gestione del territorio <sup>3</sup>		Gestione del territorio
Divieto di bruciare le stoppie <sup>5</sup>		Sostanza organica del suolo
Irrigazione <sup>3</sup>		Irrigazione
Livello minimo di manutenzione (5 obblighi) <sup>1</sup>	Livello minimo di manutenzione dei terreni agricoli	
Uso adeguato delle macchine <sup>6</sup>		

1 Mantenuto (con modifiche) al di fuori della condizionalità

2 Soppresso e sostituito al di fuori della condizionalità

3 Mantenuto

4 Accorpato e mantenuto nell'ambito della condizionalità

5 Mantenuto (con modifiche) nell'ambito della condizionalità

6 Soppresso

7 Corrispondenza tra alcuni elementi designati dagli Stati membri "aree di interesse ecologico" e alcune caratteristiche protette nel quadro della condizionalità

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalla Commissione.

**45** La riforma della PAC del 2013 ha trasferito l'obbligo di mantenimento del prato permanente e la norma BCAA sulla rotazione delle colture dalla condizionalità all'inverdimento. Tale trasferimento ha comportato una riduzione del numero di agricoltori a cui si applica. La rotazione delle colture è diventata la "diversificazione delle colture" (che ha meno valore ai fini della biodiversità, cfr. paragrafo 54). L'aggregazione di alcune norme non ne ha alterato la sostanza: la creazione di una nuova norma sulla sostanza organica del suolo non ha migliorato il regime, dato che la protezione della sostanza organica del suolo era già parte del quadro normativo dall'introduzione della condizionalità nel 2005.

**46** Nel 2014, la Commissione ha accolto la raccomandazione della Corte di integrare la direttiva quadro in materia di acque nell'ambito della condizionalità, come indicato nella [relazione speciale della Corte n. 4/2014](#) intitolata "L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale". La direttiva non è ancora parte della condizionalità, anche se compare nelle proposte della Commissione per la PAC del periodo successivo al 2020.

**47** La componente CGO della condizionalità (cfr. paragrafo **41**) non ha ulteriormente incentivato gli agricoltori a mantenere e rafforzare la biodiversità nei terreni agricoli. L'integrazione nel quadro della condizionalità crea però un regime per effettuare controlli regolari su tali obblighi e rende consapevoli gli agricoltori delle condizioni da rispettare.

**48** Nel quadro della condizionalità, le norme BCAA 1 e 4-7 hanno le maggiori potenzialità in relazione all'obiettivo Agricoltura della strategia sulla biodiversità (cfr. **figura 15**). Solo uno degli Stati membri visitati è stato in grado di dimostrare che vi era stato un impatto concreto: le autorità tedesche hanno segnalato che i divieti di sfalcio previsti dalla norma BCAA 4 sono stati positivi per gli uccelli nidificanti e che la BCAA 5 sulle pratiche contro l'erosione ha favorito anch'essa la biodiversità. La norma BCAA 7 ha protetto circa due milioni di elementi distinti del paesaggio in Germania, tra cui un milione di siepi e 150 000 zone umide, un contributo prezioso alla luce del declino delle siepi europee nel lungo periodo durante il secolo scorso (cfr. **riquadro 1**).

### Riquadro 1

#### Distruzione delle siepi nel XX secolo

Dopo la seconda guerra mondiale, i governi nazionali hanno incoraggiato la rimozione delle siepi per accrescere l'autosufficienza alimentare e consentire l'uso di macchinari che non potevano essere manovrati in piccoli appezzamenti. La disponibilità di incentivi finanziari ha condotto alla distruzione su vasta scala degli arbusti da siepe<sup>36</sup>. Ad esempio:

- in Francia, quasi il 70 % delle siepi è stato distrutto tra il 1945 e 1983;
- in Belgio, ben il 75 % delle siepi è stato distrutto in alcune regioni durante il XX° secolo;
- nei Paesi Bassi, tale percentuale si è attestata tra il 30 % e il 50 % tra il 1960 e il 1994;
- in Italia, ben il 90 % delle siepi nella pianura padana è scomparso;
- le regioni irlandesi hanno rimosso il 15-30 % delle siepi.

<sup>36</sup> Philippe et al.: *“Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France”*, 2009; Pointereau et al.: *“La haie en France et en Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles”*, 2006; Hickie et al.: *Irish Hedgerows: Networks for Nature*, 2004; Bazin et al.: *La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin*, 1994.

**49** Il QCMV prevede solo due indicatori di realizzazione (“indicatori di prodotto”) per la condizionalità<sup>37</sup>: “Numero di ettari soggetti alla condizionalità” e “Quota dei pagamenti della PAC soggetti alla condizionalità”. Secondo l’AEA, la percentuale delle superfici agricole utilizzate soggette ai diversi regimi fornisce un’indicazione della portata e delle potenzialità teoriche del miglioramento della biodiversità, ma non della sua efficacia<sup>38</sup>. La Commissione non dispone di indicatori di impatto o di risultato in grado di misurare gli effetti specifici della condizionalità sulla biodiversità nei terreni agricoli. Nell’audit del 2016 sulla condizionalità<sup>39</sup>, la Corte aveva inoltre concluso che le informazioni disponibili non avevano consentito alla Commissione di valutare in maniera adeguata l’efficacia della condizionalità.

**50** Nessuno degli Stati membri visitati dalla Corte, ad eccezione della Germania (cfr. paragrafo 48), ha fornito informazioni concrete sull’impatto della condizionalità sulla biodiversità nei terreni agricoli. Alcuni studi<sup>40</sup> sull’efficacia degli interventi per favorire la biodiversità nei terreni agricoli non hanno rilevato né effetti positivi né effetti negativi della condizionalità. Alcuni esperti hanno criticato la scarsa ambizione del regime di condizionalità e la sua inadeguatezza nel promuovere la biodiversità nei terreni agricoli<sup>41</sup>.

## Le potenzialità di miglioramento della biodiversità offerte dalle misure di inverdimento sono limitate

**51** L’inverdimento include tre pratiche agricole finalizzate a produrre effetti benefici sul clima e sull’ambiente (cfr. [figura 17](#)).

---

<sup>37</sup> Commissione europea: “Manuale tecnico sul quadro di monitoraggio e valutazione della politica agricola comune 2014-2020”, 2015.

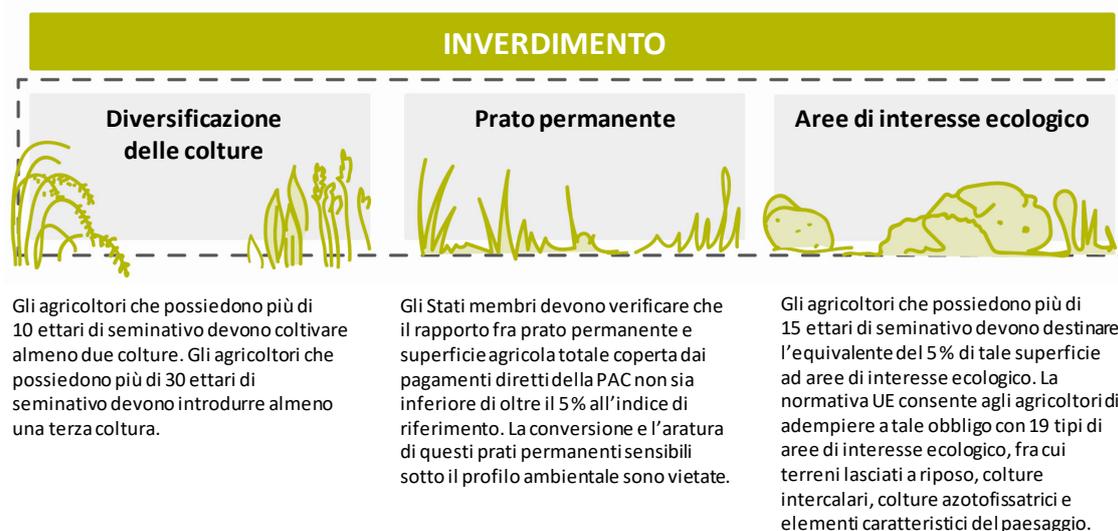
<sup>38</sup> AEA: “The European environment — state and outlook 2020”, 2019.

<sup>39</sup> Relazione speciale n. 26/2016 della Corte dei conti europea: “Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua”.

<sup>40</sup> Hodge et al.: “The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union”, *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: “Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services”, *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

<sup>41</sup> Brunk et al.: “Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity”, 2009.

**Figura 17 – Architettura verde**



Fonte: Corte dei conti europea.

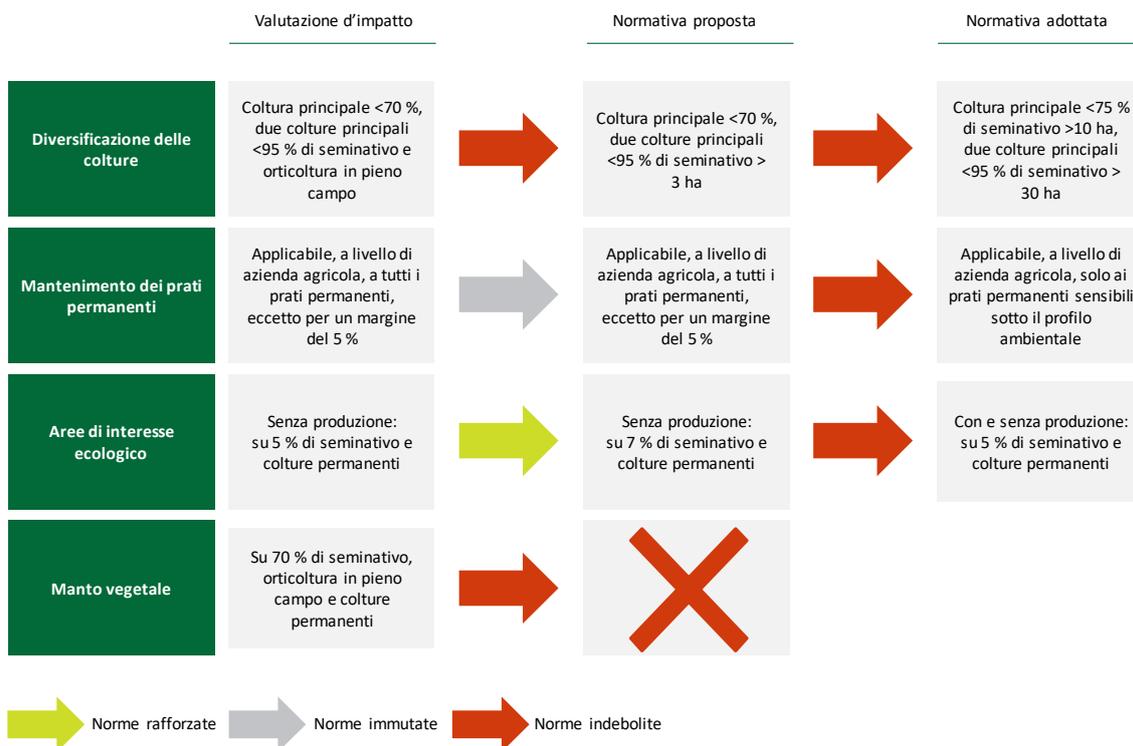
**52** Gli obblighi di inverdimento non si applicano alle imprese agricole soggette al regime dei piccoli agricoltori o alle aziende considerate “verdi per definizione”, come quelle biologiche o con oltre il 75 % di prato permanente. Nel 2015, il 24 % delle aziende agricole dell’UE, corrispondente al 73 % di tutta la superficie agricola dell’UE, applicava almeno un obbligo di inverdimento<sup>42</sup>. L’obiettivo dell’inverdimento era di fornire incentivi per la rotazione delle colture e la protezione dei pascoli permanenti, delle coperture vegetali, la messa a riposo ecologica, le zone Natura 2000, come richiesto dall’azione 8a della strategia UE sulla biodiversità. La Commissione ha incluso tutti questi elementi nella sua comunicazione del 2010 su “La PAC verso il 2020”<sup>43</sup>. Tuttavia, tali elementi non sono tutti stati considerati nella valutazione di impatto o nella proposta del 2011 per la PAC per il periodo 2014-2020<sup>44</sup>, che è stata ulteriormente diluita nel corso dei successivi negoziati (cfr. [figura 18](#)).

<sup>42</sup> Relazione speciale n. 21/2017 della Corte dei conti europea: “L’inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale”.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione: “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, COM(2010) 672 definitivo

<sup>44</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, COM(2011) 625/3 definitivo.

**Figura 18 – Inverdimento: dalle prime idee al testo finale**



Fonte: Corte dei conti europea.

**53** Nella relazione speciale del 2017<sup>45</sup>, la Corte aveva concluso che l'inverdimento aveva prodotto scarsi effetti misurabili: aveva determinato un cambiamento delle pratiche agronomiche solo in circa il 5 % delle superfici agricole dell'UE, la conoscenza della situazione di partenza era solo frammentaria e non era chiaro come l'inverdimento avrebbe dovuto contribuire ai più ampi obiettivi dell'UE in materia di biodiversità. Nel 2018<sup>46</sup>, la Commissione ha confermato, citando la propria valutazione dell'inverdimento del 2017<sup>47</sup>, che gli Stati membri e gli agricoltori avrebbero potuto migliorare l'attuazione dell'inverdimento, per progredire maggiormente nel

<sup>45</sup> Relazione speciale n. 21/2017 della Corte dei conti europea: "L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale".

<sup>46</sup> Commissione europea: "Attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione e primi risultati relativi alle prestazioni della politica agricola comune", COM(2018) 790 final, 2018.

<sup>47</sup> Commissione europea: "Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment", 2017.

conseguimento degli obiettivi stabiliti. Altri studi scientifici hanno raggiunto conclusioni analoghe<sup>48</sup>.

**54** La **diversificazione delle colture** raramente determina una modifica delle pratiche di gestione dei terreni<sup>49</sup>. Un documento di lavoro della Commissione<sup>50</sup> ha concluso che tale misura di inverdimento è quella che ha prodotto minori benefici ambientali.

**55** Il mantenimento e la protezione dei **prati permanenti** sono importanti per la biodiversità nei terreni agricoli, anche se la principale finalità di tale misura è la rimozione del carbonio. Alcuni studi<sup>51</sup> mostrano che i livelli di diversità vegetale sono molto più elevati dove la praticoltura non è intensiva, ossia dove il prato viene falciato solo una volta all'anno o utilizzato di rado come pascolo.

---

<sup>48</sup> Ekroos et al.: “*Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes*”, *Landscape Ecol* 34, 2019, pagg. 389-402; Pe’er et al.: “*Adding Some Green to the Greening*”, *Conservation Letters*, 2017, pagg. 517-530.

<sup>49</sup> Relazione speciale 21/2017 della Corte dei conti europea: “*L’inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*”, figura 5.

<sup>50</sup> Commissione europea: documento di lavoro dei servizi della Commissione - – “*Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) No 1307/2013*”, SWD(2018) 479 final.

<sup>51</sup> Plantureux et al.: “*Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges*”, *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.: “*Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review*”, *Agronomie*, 24(8), 2004.

### Foto 1 – Allevamento non intensivo sui prati permanenti in Irlanda



Fonte: Corte dei conti europea.

**56** Gli Stati membri possono consentire l'aratura dei prati permanenti, che è nociva per la biodiversità. In Polonia, gli agricoltori possono, in linea di principio, convertire le superfici prative in seminativi a condizione di non superare il tetto complessivo del 5 % fissato per il paese (cfr. [figura 17](#)). In Germania ed Irlanda, gli agricoltori devono ricevere una autorizzazione amministrativa per arare i terreni e devono riseminare una superficie equivalente a prato per rispettare l'obbligo relativo al prato permanente. Benché gli studi indichino che i prati di nuova semina hanno un minor valore ambientale e dal punto di vista della biodiversità<sup>52</sup>, si tratta di una pratica comune: 17 dei 44 agricoltori con superfici a prato interpellati dagli auditor della Corte avevano arato e riseminato parte del terreno prativo dal 2015.

---

<sup>52</sup> BfN: "Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes", 2017; Plantureux et al.: "Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges", *Agronomy Research* 3(2), 2005.

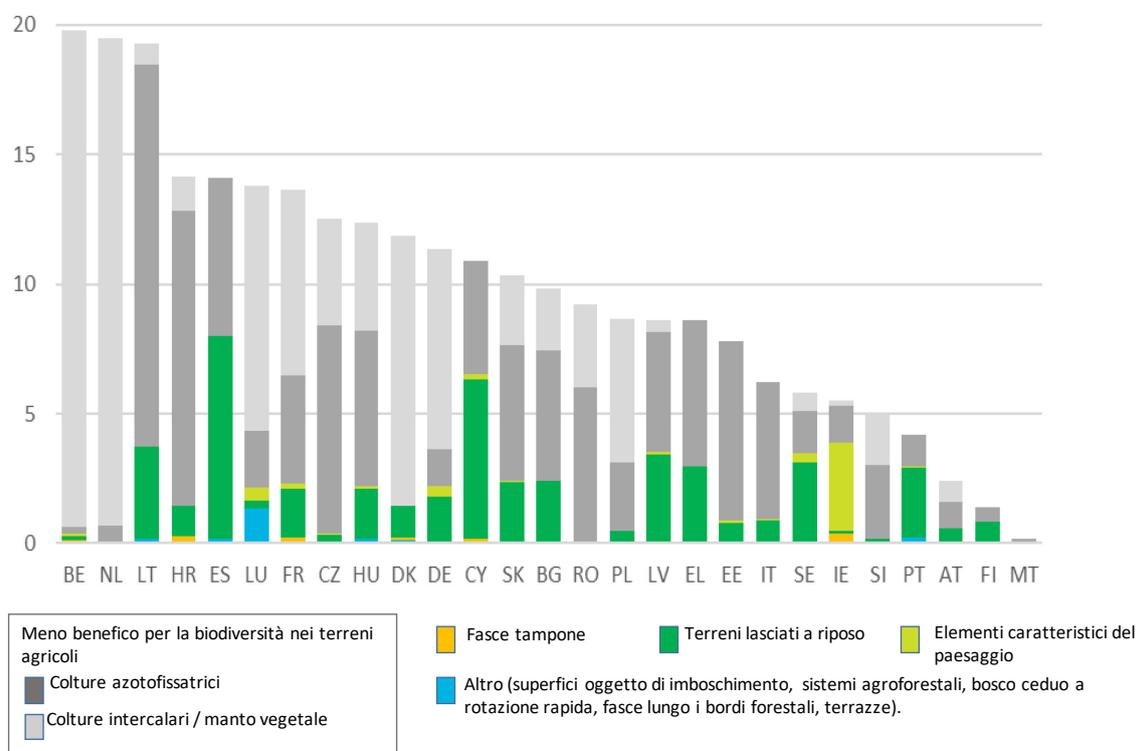
**57** Gli agricoltori non possono arare i terreni che sono stati classificati “zona critica sotto il profilo ambientale” per conservare zone importanti per la biodiversità o per mantenere i benefici del sequestro del carbonio. Negli [Stati membri](#), questa categoria rappresenta solo una piccola parte di tutti i prati permanenti, principalmente nelle zone Natura 2000. Nel 2016, 47,7 milioni di ettari erano superfici a prato permanente soggette alle misure di inverdimento, di cui 7,7 milioni di ettari erano prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale nelle zone Natura 2000. I [dati della Commissione](#) del 2018 mostrano che solo quattro Stati membri/Regioni (Belgio-Fiandre, Cechia, Lettonia e Lussemburgo) avevano designato i prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale nelle zone non Natura 2000: in totale meno di 0,3 milioni di ettari.

**58** La capacità potenziale delle **aree di interesse ecologico** di produrre benefici per la biodiversità dipende dal tipo di area di interesse ecologico attuata e dalle modalità di gestione applicate dagli agricoltori. In base alle informazioni più recenti pubblicate dalla [Commissione](#) (2017), le opzioni preferite dagli agricoltori tedeschi, polacchi e rumeni sono prevalentemente quelle che numerosi studi scientifici hanno indicato<sup>53</sup> come le meno propizie alla biodiversità nei terreni agricoli, in particolare la semina di colture azotofissatrici e di colture intercalari. La situazione in Irlanda è anomala, dato che oltre il 95 % degli agricoltori è esonerato dagli obblighi di inverdimento data la naturale abbondanza di prati. Circa il 60 % degli agricoltori ciprioti ha scelto di aderire agli obblighi previsti per le aree di interesse ecologico mettendo i terreni a riposo come opzione favorevole alla biodiversità, mentre nell’intera UE tale percentuale è inferiore al 20 % (cfr. [figura 19](#)). Nel 2017, la quota di seminativi nelle aree di interesse ecologico variava dallo 0,2 % al 20 % tra uno Stato membro e l’altro e il rapporto tra superficie agricola totale e i seminativi variava in misura significativa (cfr. esempi ai paragrafi [68 - 69](#)).

---

<sup>53</sup> Nilsson et al.: “A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas”, *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al.: “Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, *Landscape Ecol* 34, 2019.

**Figura 19 – Aree di interesse ecologico in percentuale dei seminativi (2017)**



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

**59** Il QCMV<sup>54</sup> prevede 22 indicatori di realizzazione (“indicatori di prodotto”) e di risultato relativi all’inverdimento. La Commissione non dispone di indicatori di impatto per misurare gli effetti dell’inverdimento sulla biodiversità nei terreni agricoli.

**60** I risultati dell’indagine della Corte comprovano le osservazioni sopra esposte. Secondo un terzo della autorità che hanno risposto all’indagine, nessuno dei tre strumenti di inverdimento attualmente esistenti aveva migliorato la biodiversità nei terreni agricoli. Circa la metà delle autorità ha dichiarato che gli obblighi di inverdimento devono essere rafforzati nella PAC post-2020, come parte dell’accresciuta enfasi posta sulla biodiversità attraverso la “condizionalità rafforzata”. Tale dispositivo, inteso a sostituire l’inverdimento e la condizionalità, dovrebbe includere una serie di CGO e 10 norme BCAA, tre in più rispetto alla PAC attuale. La Commissione ha anche proposto un nuovo strumento: i “regimi ecologici”. Gli Stati membri saranno tenuti a definire ed offrire uno o più “regimi ecologici” riguardanti pratiche agricole come il miglioramento della gestione dei pascoli permanenti e degli

<sup>54</sup> Commissione europea: Manuale tecnico sul quadro di monitoraggio e valutazione della politica agricola comune 2014-2020, 2015.

elementi caratteristici del paesaggio, la gestione dei nutrienti, alimenti e habitat di nidificazione per gli impollinatori, e l'agricoltura biologica.

## Alcuni regimi di sviluppo rurale hanno potenzialità per migliorare la biodiversità nei terreni agricoli

**61** La Corte ha esaminato se gli interventi in materia di sviluppo rurale attuati dalla Commissione e dagli Stati membri, soprattutto le misure agro-climatico-ambientali, siano ora maggiormente focalizzati sulla conservazione della biodiversità, come richiesto dall'azione 9 della strategia dell'UE (cfr. [figura 6](#)) e se il loro impatto sia oggetto di adeguato monitoraggio. L'azione 9 è articolata in due sotto-azioni (cfr. [figura 20](#)).

### Figura 20 – Azione 9 della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e relative sotto-azioni



#### Azione 9: orientare meglio lo sviluppo rurale per conservare la biodiversità

9a) La Commissione e gli Stati membri inseriranno **obiettivi quantificati in tema di biodiversità** nelle strategie e nei programmi di sviluppo rurale [...]

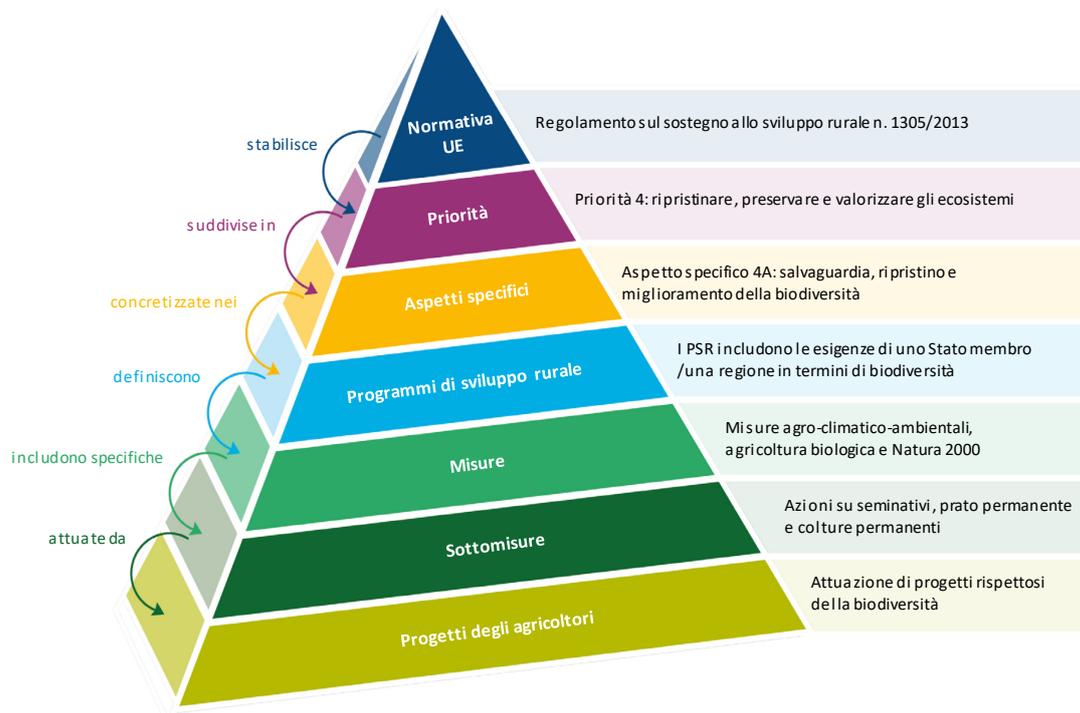
La Commissione e gli Stati membri istituiranno meccanismi volti ad **agevolare la collaborazione fra agricoltori e silvicoltori** a beneficio della continuità paesaggistica, della protezione delle risorse genetiche e di altri meccanismi di cooperazione per la tutela della biodiversità.

Fonte: Corte dei conti europea.

**Le misure agro-climatico-ambientali, Natura 2000 e agricoltura biologica hanno le maggiori potenzialità di mantenere o rafforzare la biodiversità nei terreni agricoli**

**62** I programmi di sviluppo rurale (PSR) che gli Stati membri e le regioni hanno elaborato per la PAC 2014-2020 dovrebbero contenere misure atte a fronteggiare le sfide economiche, ambientali e sociali individuate per le aree geografiche a cui si riferiscono, tra cui quelle riguardanti la biodiversità (cfr. [figura 21](#)). Fino ad oggi, l'UE ha erogato circa **100 miliardi di euro di finanziamenti per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020**, e altri 61 miliardi di euro sono stati forniti dagli Stati membri.

**Figura 21 – Sviluppo rurale e biodiversità**



Fonte: Corte dei conti europea.

**63** Le autorità nazionali degli Stati membri visitate dagli auditor della Corte ritengono che, tra le misure incluse nei programmi di sviluppo rurale, quelle che presentano le maggiori potenzialità di contribuire all’obiettivo Agricoltura della strategia UE sulla biodiversità siano le misure agro-climatico ambientali, seguite dall’agricoltura biologica e da Natura 2000 (cfr. [riquadro 2](#)). Le ricerche scientifiche disponibili confermano questo giudizio<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Cfr., ad esempio, CEEweb for Biodiversity: “Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations”, 2013.

## Riquadro 2

### Misure di sviluppo rurale che contribuiscono maggiormente alla biodiversità

Gli agricoltori che aderiscono volontariamente ad una **misura agro-climatico-ambientale** si impegnano ad attuare, per almeno cinque anni, pratiche agricole rispettose dell'ambiente che vanno al di là degli obblighi imposti dalla normativa al riguardo.

La misura sull'**agricoltura biologica** fornisce un sostegno per ettaro agli agricoltori che adottano o mantengono i metodi e le pratiche di produzione biologica.

La misura **Natura 2000** prevede versamenti annuali per ettaro agli agricoltori volti a compensare i costi aggiuntivi sostenuti e il reddito perduto a causa degli svantaggi risultanti dall'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat.

**64** Le autorità interpellate hanno confermato le potenzialità e l'utilità di queste misure di sviluppo rurale ai fini della conservazione della biodiversità, in quanto esse contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo Agricoltura della strategia e consentono progressi nella risposta alle principali sfide per la biodiversità.

### Le misure agro-climatico-ambientali meno impegnative registrano i più alti tassi di partecipazione

**65** Le misure "verde chiaro" sono attuate da più agricoltori in una zona più vasta, prevedono obblighi relativamente poco gravosi in termini di pratiche agricole e forniscono aiuti più modesti. Le misure "verde scuro" si focalizzano su problemi ambientali e di biodiversità che interessano specifici siti, e pertanto sono mirate ad un numero inferiore di aziende, richiedono maggiori sforzi da parte degli agricoltori e prevedono maggiori finanziamenti a fronte dei servizi forniti.

**66** Gli scienziati e le ONG ritengono che i regimi “verde scuro” favoriscano maggiormente la biodiversità rispetto alle misure “verde chiaro”<sup>56</sup>. Tuttavia, la Corte rileva che le misure agro-climatico ambientali “verde chiaro”, semplici ed efficaci, come quelle che riducono l’intensità del pascolo, limitano l’apporto di fertilizzanti chimici o di diserbanti e vietano lo sfalcio durante i periodi di nidificazione, non richiedono molto tempo ed impegno da parte degli agricoltori ma possono anch’esse potenzialmente migliorare la biodiversità. La Corte ha riscontrato buoni esempi di misure sia “verde chiaro” che “verde scuro”, con un elevato impatto potenziale sulla biodiversità in termini di specie e habitat in tutti gli Stati membri sottoposti ad audit (cfr. esempi osservati in Romania e a Cipro nel  [riquadro 3](#)).

### Riquadro 3

#### Esempi di misure agro-climatico-ambientali “verde chiaro” e “verde scuro”

##### Misure “verde chiaro”

In **Romania**, le misure “verde chiaro” incidono sulla biodiversità attraverso, ad esempio, pratiche agricole non intensive o tradizionali su prati: l’uso di i fertilizzanti e pesticidi chimici è vietato e il pascolo è limitato al massimo ad una unità di bestiame adulto per ettaro. A **Cipro**, una misura richiede documentazione specifica, vieta l’uso di pesticidi e fertilizzanti chimici e prevede il diserbo meccanico su determinate colture.

##### Misure “verde scuro”

La **Romania** prevede misure di protezione per determinate specie di uccelli e farfalle. **Cipro** dispone di due misure specificamente mirate alle zone agricole HNV. Una riguarda il mantenimento ed il ripristino dei muretti a secco e l’altra una serie di pratiche ambientali nelle zone HNV, come l’arricchimento del suolo attivo per le colture perenni o il divieto di pascolo durante la stagione della fioritura.

<sup>56</sup> Lakner et al.: “A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany”, *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, dicembre 2018; Goetz et al.: “New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach”, 2009.

**67** I tassi di partecipazione degli agricoltori alle misure agro-climatico-ambientali “verde scuro” sono stati inferiori a quelle “verde chiaro”: la Corte ritiene che a Cipro, in Germania (Renania-Palatinato) e in Romania non più del 15-20 % circa di tutte le misure agro-climatico-ambientali sia “verde scuro”. Le autorità, sulla scorta di dati scientifici<sup>57</sup>, hanno fornito la seguente spiegazione al riguardo.

- o Nelle zone ad agricoltura altamente intensiva e redditizia, le misure “verde scuro” avrebbero comportato una compensazione integrale talmente elevata che gli Stati membri non sarebbero stati in grado di finanziare un numero sufficiente di misure ed azioni.
- o Il sistema attuale per calcolare i pagamenti compensativi sulla base del “reddito perso/costi sostenuti”, soprattutto nelle zone in cui si pratica un’agricoltura non intensiva, non consente agli Stati membri di rimborsare agli agricoltori i costi reali quando non vi sia una consistente perdita di reddito; questo perché il calcolo non tiene conto dei costi di transazione e sottostima la qualità degli effetti ed è basato sulla media dei costi sostenuti da più agricoltori.

### **È meno probabile che i produttori di seminativi si impegnino ad attuare le misure agro-climatico-ambientali riguardanti la biodiversità**

**68** Gli scienziati riconoscono che l’intensificazione delle colture di seminativi ha determinato un declino della biodiversità nei terreni agricoli a seminativi nell’UE<sup>58</sup>. Inoltre, diversi studi in Europa hanno rilevato che il declino delle specie nelle superfici prative è associato in particolare alle pratiche agricole utilizzate per i seminativi nelle zone circostanti<sup>59</sup>. La Corte ha osservato che in Irlanda e Germania (Renania-Palatinato), le misure agro-climatico-ambientali riguardanti la biodiversità sui prati permanenti superano quelle sui seminativi sia in termini di numero di domande di sostegno che di ettari. Lo stesso si osserva in **Romania**, anche se i seminativi rappresentano circa due terzi delle superfici agricole del paese. In Germania (**Renania-**

---

<sup>57</sup> Barnes et al.: “*Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods*”, 2011; Berkhout et al.: “*Targeted payments for services delivered by farmers*”, 2018.

<sup>58</sup> Boatman et al.: “*The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement*”, novembre 1999; Ahnström et al.: “*Farmers’ Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields*”, *International Journal of Ecology*, 2013.

<sup>59</sup> Ekroos et al.: “*Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?*” *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al.: “*Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level*”, *Nature*, 2019.

Palatinato, 60 % di seminativi), dall'esame del campione selezionato dalla Corte è emerso che laddove gli agricoltori aderiscono ad una misura relativa ai seminativi, tendono a limitarla a parcelle non produttive invece che a quelle più grandi, più produttive e coltivate con pratiche più intensive.

**69** Oltre il 70 % delle [superfici agricole a Cipro](#) è costituito da seminativi. Nel 2018, anche se Cipro ha offerto quattro misure agro-climatico-ambientali ai produttori di seminativi, queste hanno rappresentato solo il 7 % di tutte le misure di questo tipo sottoscritte in tale anno. Circa l'85 % di tutte le domande ha riguardato colture permanenti, come la frutta a guscio, gli alberi da frutto e i carrubi.

### **I regimi basati sui risultati hanno effetti positivi, ma sono rari**

**70** Solo due misure agro-climatico ambientali attinenti alla biodiversità incluse nel campione per il periodo 2014-2020 ed esaminate dagli auditor della Corte negli Stati membri sono basate sui risultati. Inoltre, una ridotta quota di regimi basati sui risultati è comunemente utilizzata<sup>60</sup>. Nelle altre 44 misure agro-climatico ambientali nel campione della Corte, gli agricoltori ricevevano pagamenti per impegnarsi ad attuare, o per astenersi dall'attuare, determinate attività, ma non per i risultati raggiunti. Le autorità nazionali e regionali incontrate dagli auditor ritenevano che i regimi di sviluppo rurale basati sui risultati fossero maggiormente favorevoli per la biodiversità. Hanno sottolineato che, anche se tali regimi richiedono maggiore impegno in termini di concezione e sviluppo, possono generare dati di monitoraggio migliori. Un esempio è la concezione e l'utilizzo di sistemi di punteggi per registrare quante specie vegetali diverse possono essere ritrovate in una data parcella. Nei regimi basati sui risultati (cfr. esempi nel  [riquadro 4](#)), gli agricoltori sono più liberi di decidere come gestire i propri terreni, per cui si sentono più responsabili dei risultati conseguiti<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Russi et al.: "Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?" *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: "Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe", *Land Use Policy*, 71, 2018.

<sup>61</sup> Ibidem

## Riquadro 4

### Misure agro-climatico ambientali basate sui risultati

In **Irlanda** il **programma Burren** è focalizzato sulla conservazione del paesaggio rurale unico di una zona specifica e dal 2016 è stato incluso nel PSR dell'Irlanda. Gli ambientalisti gestiscono il regime, che eroga finanziamenti sia per le azioni che per i risultati. Gli agricoltori definiscono, con l'aiuto di consulenti, un piano d'attività per mantenere o migliorare lo stato di conservazione delle parcelle agricole. I risultati sono valutati annualmente. Se raggiungono un punteggio troppo basso, non viene eseguito alcun pagamento. Punteggi più alti danno diritto a pagamenti di maggiore entità. La performance complessiva in materia di biodiversità nelle aree/parcelle soggette al regime è gradualmente migliorata anno dopo anno sin dall'avvio del regime.



**Paesaggio di Burren in Irlanda**

*Fonte: Corte dei conti europea.*

In **Germania** (Renania-Palatinato), le autorità del Land hanno istituito uno **specifico programma di protezione della natura per il prato permanente**, che richiede agli agricoltori aderenti di contare e documentare le specie vegetali presenti sul loro territorio. Se il numero di specie vegetali in una parcella è inferiore ad una data soglia, non viene eseguito alcun pagamento.

## Pochi indicatori nel quadro dello sviluppo rurale si focalizzano sui risultati e molti non sono stati aggiornati di recente

**71** La normativa che disciplina la PAC<sup>62</sup> prevede che gli Stati membri valutino “in che misura gli interventi del PSR hanno fornito un sostegno al ripristino, alla salvaguardia e al miglioramento della biodiversità, segnatamente nelle zone Natura 2000, nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell’agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché all’assetto paesaggistico dell’Europa”. Vi è un unico indicatore di risultato/obiettivo, previsto dal QCMV, utile a tal fine: “Percentuale complessiva di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione a sostegno della biodiversità e/o dei paesaggi”. Nessun indicatore di impatto del QCMV misura gli effetti della politica di sviluppo rurale sulla biodiversità nei terreni agricoli. Per la PAC concernente il periodo successivo al 2020, la Commissione ha proposto tre indicatori di risultato e tre indicatori di impatto per valutare la biodiversità nei terreni agricoli. Tuttavia, come indicato in un recente parere della Corte<sup>63</sup>, questi elementi dovrebbero essere presentati all’interno di un quadro coerente (cfr. [figura 22](#)).

---

<sup>62</sup> Allegato V del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>63</sup> Parere della Corte dei conti europea n. 7/2018 sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020.

**Figura 22 – Indicatori di impatto e di risultato collegati alla biodiversità per la PAC post 2020**

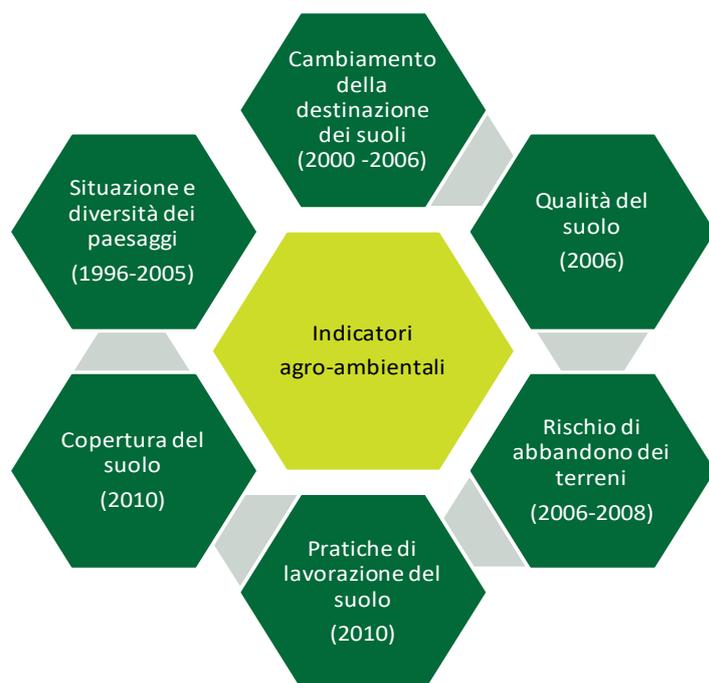
Cosa la Commissione intende misurare	Come la Commissione propone di misurare	Commenti della Corte parere 7/2018
<b>Indicatori di risultato</b>		
R.27 Preservare gli habitat e le specie	percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione a sostegno della conservazione o del ripristino della biodiversità	La Corte riconosce che i risultati relativi alla biodiversità sono difficili da misurare e che i cambiamenti immediati spesso non sono manifesti. Ciò nonostante, se si vogliono considerare gli indicatori R.27, R.28 e R.29 quali indicatori di risultato, occorrono prove scientifiche che avvalorino i risultati attesi delle misure adottate. Inoltre, per questi indicatori ogni ettaro ha un peso identico, prescindere dalle differenze (spesso significative) del contributo degli impegni alla biodiversità. Questi indicatori potrebbero essere resi molto più informativi se gli ettari fossero distinti in base al contributo fornito per il conseguimento dell'obiettivo, comprovato da dati scientifici.
R.28 Sostenere Natura 2000	Zone dei siti di Natura 2000 soggette a impegni in materia di protezione, mantenimento e ripristino	Non è chiaro il motivo per cui, per l'indicatore R.28, viene considerata la superficie in termini assoluti anziché percentuali, come avviene per gli altri due indicatori.
R.29 Preservare gli elementi caratteristici del paesaggio	percentuale di terreni agricoli soggetti a impegni in materia di gestione degli elementi caratteristici del paesaggio, incluse le siepi	
<b>Indicatori di impatto</b>		
I.18 Incrementare l'avifauna nelle zone agricole	Indice dell'avifauna presente nelle zone agricole	A giudizio della Corte, un quadro coerente di misurazione della performance dovrebbe mettere in relazione gli obiettivi specifici proposti.
I.19 Una migliore protezione della biodiversità	Percentuale di specie e habitat di interesse comunitario connessi con l'agricoltura che presentano una tendenza stabile o in aumento	Allegato II del parere della Corte intende presentare tale quadro per i 9 obiettivi specifici proposti per la PAC post-2020.
I.20 Una migliore fornitura di servizi ecosistemici	Percentuale della SAU interessata da elementi caratteristici del paesaggio	Il modo proposto per misurare l'I.20, percentuale della SAU interessata da elementi caratteristici del paesaggio, è un indicatore di realizzazione e non misura l'impatto.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento COM(2018) 392 final.

**72** Gli Stati membri sono liberi di sviluppare altri indicatori con cui misurare l'impatto sulla biodiversità dei rispettivi PSR. Nessuno dei cinque Stati membri visitati dagli auditor della Corte ha definito altri indicatori di risultato o di impatto per dimostrare cambiamenti misurabili della biodiversità nei terreni agricoli.

**73** In aggiunta al QCMV, nel 2006 la Commissione ha elaborato una serie di **28 indicatori agroambientali** per seguire l'integrazione della dimensione ambientale nella PAC<sup>64</sup>. Per alcuni indicatori, i dati Eurostat più recenti risalgono ad almeno dieci anni fa (cfr. **figura 23**) e per due indicatori ("agricoltura ad alto valore naturalistico" e "diversità genetica") la Commissione non ha mai pubblicato dati.

### Figura 23 – Indicatori agroambientali non aggiornati dal 2010 o anteriormente a tale data



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

<sup>64</sup> Commissione europea: Elaborazione di indicatori agroambientali per controllare l'integrazione della dimensione ambientale nella politica agricola comune, COM(2006) 508 definitivo.

## Conclusioni e raccomandazioni

**74** La Corte ha esaminato il contributo fornito dalla PAC al mantenimento e al miglioramento della biodiversità e valutato la probabilità che l'obiettivo Agricoltura (3a) della strategia UE sulla biodiversità possa essere raggiunto. Tale obiettivo richiede un miglioramento misurabile della biodiversità. Complessivamente, la Corte ha accertato che tale miglioramento non vi è stato, come rilevato sia dalla valutazione della Commissione che dall'audit della Corte. In effetti, i dati disponibili mostrano un inequivocabile declino della biodiversità nei terreni agricoli dell'UE negli ultimi decenni.

**75** L'obiettivo Agricoltura e le relative azioni previste nella strategia dell'UE sulla biodiversità non sono misurabili e rendono pertanto difficile una valutazione della performance. La Commissione non ha fatto sì che la concezione e l'attuazione della componente Agricoltura della strategia UE sulla biodiversità fino al 2020 fossero opportunamente coordinate con gli impegni internazionali in materia. La diversità genetica delle colture e degli animali allevati è in continuo declino nell'UE (paragrafi 20 - 30).

**76** Il sistema con cui la Commissione monitora le spese della PAC che producono benefici per la biodiversità non è affidabile a causa di debolezze metodologiche: alcuni coefficienti sono fissati a livelli superiori rispetto a quelli consigliati dalla metodologia OCSE, e i dispositivi utilizzati monitorano alcuni tipi di spesa senza dimostrarne chiaramente l'effetto positivo sulla biodiversità (paragrafi 31 - 37).

### **Raccomandazione 1 – Migliorare il coordinamento e la concezione della strategia UE sulla biodiversità post-2020 e monitorare la spesa con maggiore precisione**

---

La Commissione dovrebbe:

- a) collaborare con gli Stati membri per definire azioni concrete e misurabili, da attuare entro un termine stabilito, per il capitolo Agricoltura della strategia UE sulla biodiversità post-2020 e le relative azioni successive;

- b) valutare come coordinare meglio e creare sinergie più efficaci tra le componenti Agricoltura delle strategie degli Stati membri sulla biodiversità e il capitolo Agricoltura della strategia UE sulla biodiversità post-2020, ed attribuire alla diversità genetica un posto di primo piano sia nella strategia UE sulla biodiversità post-2020 che nelle successive azioni;
- c) rivedere le modalità con cui tiene traccia dei fondi di bilancio destinati alla biodiversità per far sì che siano in linea con le nuove disposizioni normative, supportate da prove scientifiche e pienamente conformi all'approccio dell'OCSE.

**Termine: 2023**

**77** I pagamenti diretti della PAC rappresentano circa il 70 % della spesa agricola dell'UE. Tuttavia, l'impatto sulla biodiversità degli obblighi associati ai pagamenti diretti, comprendenti l'inverdimento, e alla condizionalità è negativo (ad esempio, per alcuni regimi di sostegno accoppiato facoltativo), limitato oppure non è noto. La Commissione non ha migliorato il valore della condizionalità nel favorire la biodiversità dal 2011 e la direttiva quadro in materia di acque non è ancora parte del sistema. Alcune norme di condizionalità potrebbero contribuire in misura significativa alla biodiversità, ma né la Commissione né gli Stati membri ne hanno misurato l'impatto; tali norme prevedono inoltre limitati incentivi. Non esistono sanzioni standard in caso di mancato rispetto delle norme di condizionalità corrispondenti ai CGO e alle BCAA relativi alla biodiversità, e le sanzioni per le violazioni individuate sono modeste (paragrafi [39](#) - [50](#)).

**78** La Commissione ha elaborato il regime di inverdimento per assolvere, tra l'altro, all'impegno assunto nell'ambito della strategia sulla biodiversità di premiare gli agricoltori che adottano misure di tutela ambientale che vanno al di là di quanto previsto dalle norme di condizionalità. Tuttavia, i benefici apportati alla biodiversità dalle misure di inverdimento sono modesti. La diversificazione delle colture determina raramente modifiche delle pratiche agronomiche positive per la biodiversità. I benefici per i prati permanenti dipendono dalle pratiche agronomiche, che gli Stati membri non monitorano. Le aree di interesse ecologico possono essere utili alla biodiversità, ma gli Stati membri e gli agricoltori generalmente preferiscono le opzioni a basso impatto, come le colture intercalari e le colture azotofissatrici. Il regime di inverdimento ha indotto pochi cambiamenti nelle pratiche agronomiche (paragrafi [51](#) - [60](#)).

## Raccomandazione 2 – Potenziare il contributo dei pagamenti diretti alla biodiversità nei terreni agricoli

---

Poiché la Commissione si è impegnata a potenziare i pagamenti diretti della PAC per i beni pubblici ambientali, in particolare per la biodiversità, nel valutare la pianificazione strategica della PAC per il periodo post-2020 la Commissione dovrebbe accertarsi che tutti gli strumenti della PAC che operano in modo coordinato, tra cui, nello specifico, i regimi di pagamenti diretti, i nuovi regimi di “condizionalità rafforzata” e i “regimi ecologici”, siano più ambiziosi e producano un maggiore impatto sulla biodiversità rispetto agli strumenti disponibili nel periodo 2014-2020.

**Termine: 2023**

**79** Gli strumenti di sviluppo rurale dell’UE hanno maggiori potenzialità di mantenere e migliorare la biodiversità rispetto ai pagamenti diretti. Le misure agro-climatico-ambientali sono le più adatte, seguite dall’agricoltura biologica e dai pagamenti per Natura 2000 (paragrafi [62](#) - [64](#)).

**80** Gli Stati membri offrono agli agricoltori diverse opzioni di misure agro-climatico-ambientali. I regimi “verde chiaro” sono più comuni, più accessibili e più apprezzati dagli agricoltori, ma meno utili ai fini della biodiversità. Meno frequenti, e meno apprezzati, sono i regimi “verde scuro”, che sono più focalizzati e più impegnativi, ma producono maggiori benefici ambientali. I regimi riguardanti i prati permanenti sono più comuni e più utilizzati rispetto a quelli relativi alla conservazione della biodiversità nei seminativi. I regimi basati sulle azioni sono anch’essi più comuni, ma meno efficaci rispetto a quelli che premiano gli agricoltori per i risultati conseguiti (paragrafi [65](#) - [70](#)).

## Raccomandazione 3 – Accrescere il contributo dello sviluppo rurale alla biodiversità nei terreni agricoli

---

La Commissione dovrebbe:

- a) considerare di correlare più strettamente il livello di cofinanziamento per diverse misure alla valutazione dell’impatto prodotto sulla biodiversità;

- b) al momento di approvare i piani strategici per la PAC degli Stati membri, ove necessario, accertarsi che includano interventi di sviluppo rurale ambiziosi e favorevoli alla biodiversità, e impegni relativi alle questioni e alle necessità più pertinenti in materia di biodiversità, e che gli Stati membri rendano questi regimi interessanti sia per le colture di seminativi che per le superfici prative.

**Termine: 2023**

**81** La Corte ha rilevato che non esistono indicatori affidabili per misurare i risultati e l'impatto dei regimi di pagamento diretto e i programmi di sviluppo rurale in relazione alla biodiversità. L'unico indicatore obbligatorio per lo sviluppo rurale del QCMV per la misurazione del grado di biodiversità nei terreni agricoli è un indicatore di realizzazione ("di prodotto"). I pochi indicatori agro-ambientali disponibili per seguire come le questioni ambientali sono state integrate nella PAC non sono sempre aggiornati (paragrafi [71](#) - [73](#)).

**82** Lo studio recentemente pubblicato, commissionato dalla Commissione per corroborare la valutazione dell'impatto della PAC sugli habitat, i paesaggi e la biodiversità, conferma le constatazioni della Corte. e conclude che, a causa della mancanza di dati, non è possibile stimare l'impatto netto combinato sulla biodiversità degli strumenti e delle misure della PAC. Complessivamente, però, i risultati del monitoraggio della biodiversità lasciano chiaramente intendere che la PAC non basta a contrastare le pressioni che l'agricoltura esercita sulla biodiversità negli habitat semi-naturali o nelle zone agricole a gestione più intensiva.

## **Raccomandazione 4 – Mostrare l'impatto delle misure della PAC sulla biodiversità nei terreni agricoli**

---

La Commissione dovrebbe sviluppare degli indicatori affidabili sulla biodiversità nei terreni agricoli con cui valutare gli impatti positivi e negativi degli strumenti della PAC, per poter stabilire la situazione di partenza per la PAC riformata e contribuire a sviluppare regimi di pagamento e strumenti più efficaci per il periodo post-2020, come la "condizionalità rafforzata", i "regimi ecologici" e le misure di sviluppo rurale.

**Termine: 2022**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 19 maggio 2020.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

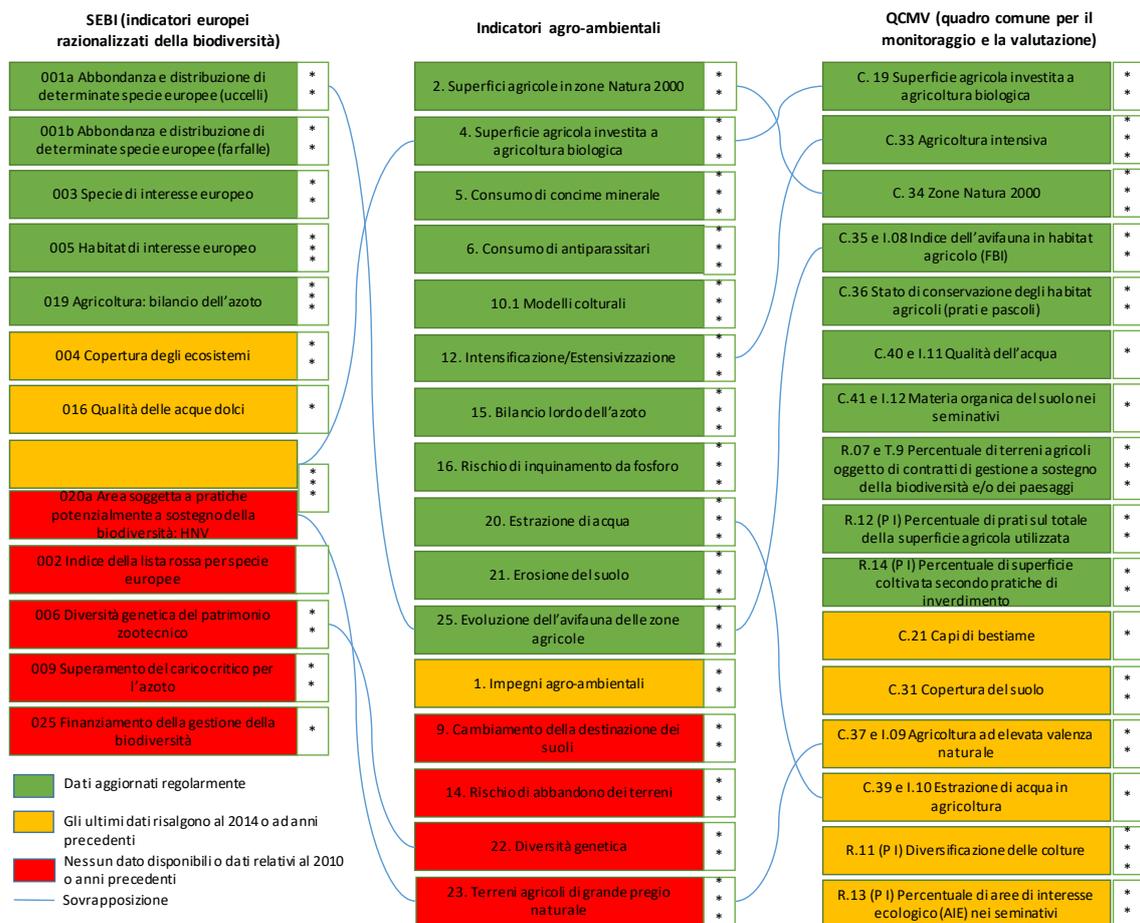
# Allegati

## Allegato I – Principali attività di audit a livello di Stato membro

Stati membri interessati	Base per la selezione	Attività di audit
<b>Visite presso gli Stati membri</b>		
Cipro, Germania, Irlanda, Polonia, Romania	Elementi caratteristici: <ul style="list-style-type: none"> <li>quasi il 30 % di tutte le spese FEASR dichiarate;</li> <li>una vasta gamma di pratiche agronomiche;</li> <li>diverse percentuali di terreni agricoli coltivati con metodi intensivi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interviste a rappresentanti di autorità e ONG;</li> <li>Visite presso le aziende agricole, con interviste strutturate a 21 agricoltori riguardo alle pratiche agronomiche.</li> </ul>
<b>Indagine</b>		
<u>Livello nazionale:</u> Bulgaria, Danimarca, Estonia, Italia, Portogallo  <u>Livello regionale:</u> Fiandre (Belgio), Vallonia (Belgio), Campania (Italia) e Lombardia (Italia)	Stato della natura e della biodiversità nei terreni agricoli, sforzi compiuti a favore della biodiversità, caratteristiche geografiche e pratiche agronomiche.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il tasso di risposta per i nove questionari inviati alle autorità nazionali e regionali competenti nel settore agricolo e ambientale è stato del 100 %;</li> <li>Il questionario riguardava la strategia UE sulla biodiversità, la PAC, il monitoraggio della biodiversità nei terreni agricoli e i finanziamenti.</li> </ul>
<b>Audit relativo alla dichiarazione di affidabilità concernente l'esercizio finanziario 2019</b>		
Cechia, Germania, Danimarca, Spagna, Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Svezia, Regno Unito	Campionamento statistico.	Interviste strutturate sulle pratiche agricole a 57 agricoltori.

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato II – Indicatori di biodiversità



Situazione al 19 febbraio 2020.

Ogni \* contrassegna una direzione generale della Commissione che ha indicato che l'indicatore è pertinente alla biodiversità e all'obiettivo 3a. In totale, gli auditor hanno interpellato tre direzioni generali.

Nota: il grafico non include gli indicatori di realizzazione del QCMV.

Per C.21, C.39/I.10, R.11 è possibile che siano disponibili dati più recenti, ma non ancora aggiornati nel portale agroalimentare.

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

## Termini e abbreviazioni

**AEA:** Agenzia europea dell'ambiente.

**AECM:** Misure agro-climatico-ambientali. Ciascuna delle pratiche facoltative che va al di là dei consueti obblighi in materia ambientale, applicando la quale gli agricoltori hanno diritto a percepire un pagamento a carico del bilancio UE.

**AIE:** area di interesse ecologico. Una superficie di terreno su cui gli agricoltori applicano pratiche agricole che producono benefici per il clima e per l'ambiente.

**BCAA:** 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. Le norme al riguardo includono disposizioni relative alla gestione delle acque e dei terreni.

**CBD:** Convenzione sulla diversità biologica delle Nazioni unite. Trattato multilaterale sulla conservazione della biodiversità, l'uso sostenibile dei suoi elementi e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche.

**CGO:** criteri di gestione obbligatori. 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.

**DG AGRI:** direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione.

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

**FAO:** Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura.

**FBI:** indice dell'avifauna nelle aree agricole (*Farmland bird index*). Indicatore della variazione nel tempo del numero e delle specie di uccelli nei terreni agricoli.

**HNV:** grande pregio naturale (*High nature value*). La caratteristica dell'agricoltura non intensiva che ne riflette i benefici per la flora e fauna selvatica e per l'ambiente naturale.

**IPBES:** Piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici. Organismo internazionale aperto a tutti i paesi membri dell'ONU che, su richiesta dei responsabili a livello decisionale, valuta lo stato della biodiversità e dei servizi ecosistemici forniti.

**JRC:** Centro comune di ricerca. Servizio scientifico e informativo della Commissione, che fornisce consulenza scientifica e sostegno alle politiche dell'UE.

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

**PAC:** politica agricola comune. Politica 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.

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

**PSR:** programma di sviluppo rurale. Insieme di obiettivi e azioni pluriennali nazionali o regionali, approvato dalla Commissione, per l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.

**QCMV:** Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione. Insieme delle norme e delle procedure per valutare la performance della politica agricola comune.

**SEBI:** indicatori europei razionalizzati della biodiversità. Iniziativa dell'UE per lo sviluppo di un insieme unico e completo di dati per la valutazione e la comunicazione dei progressi nel conseguimento di obiettivi e impegni nel quadro della strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 e di altri accordi internazionali.

# Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

# Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

# 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 incarichi 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, presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Viorel Ștefan, Membro della Corte, coadiuvato da Roxana Banica, capo di Gabinetto e Olivier Prigent, attaché di Gabinetto; Robert Markus, primo manager; Jan Huth, capoincarico; Liia Laanes, vicecapoincarico; Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos e Anna Zalega, auditor. Marika Meisenzahl ha fornito supporto grafico. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.

## COPYRIGHT

© Unione europea, 2020.

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 il riutilizzo di 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 ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra 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.

Grafico 5: © Nazioni Unite. Per la riproduzione delle icone, si prega di consultare [https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG\\_Guidelines\\_AUG\\_2019\\_Final.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf)

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 e non possono essere concessi in licenza.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-4743-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/375041	QJ-AB-20-012-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4717-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/175838	QJ-AB-20-012-IT-Q

In Europa si osserva un sensibile declino del numero e della varietà di specie animali presenti nei terreni agricoli, la “biodiversità nei terreni agricoli”. L’Unione europea si era tuttavia impegnata ad arrestare la perdita di biodiversità entro il 2020. La Commissione aveva programmato di assegnare a questo obiettivo 66 miliardi di euro della politica agricola comune tra il 2014 e il 2020.

La Corte ha esaminato se la politica agricola dell’UE abbia contribuito a mantenere e a rafforzare la biodiversità nei terreni agricoli. Ha riscontrato che la formulazione degli obiettivi relativi all’agricoltura perseguiti dalla strategia UE sulla biodiversità rende difficile misurarne i progressi; le modalità con cui la Commissione tiene traccia delle spese per la biodiversità finanziate dal bilancio dell’UE sono inaffidabili; l’impatto dei pagamenti diretti della PAC è limitato o non conosciuto; e la Commissione e gli Stati membri hanno privilegiato le misure di sviluppo rurale a minore impatto.

La Corte raccomanda alla Commissione di migliorare la concezione della futura strategia sulla biodiversità, potenziare il contributo fornito alla biodiversità dai pagamenti diretti e dall’azione per lo sviluppo rurale, consentire una più precisa tracciabilità delle spese connesse alla biodiversità ed elaborare indicatori affidabili, idonei a monitorare i progressi conseguiti in materia di biodiversità nei terreni agricoli.

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/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors