COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.11.2017
COM(2017) 713 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura

Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura

Indice

1. UN NUOVO CONTESTO 3

2. VERSO UN NUOVO MODELLO DI RISULTATI E UNA PAC PIÙ SEMPLICE 10

3. UNA PAC PIÙ INTELLIGENTE, MODERNA E SOSTENIBILE 12

   3.1. Sfruttare la ricerca e l'innovazione per collegare le conoscenze alle colture 13

   3.2. Promuovere un settore agricolo intelligente e resiliente 15

      3.2.1. Il sostegno di un reddito adeguato per aiutare gli agricoltori a vivere del loro lavoro 15

      3.2.2. Investire per migliorare il premio di mercato degli agricoltori 17

      3.2.3. Gestione dei rischi 18

   3.3. Rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di ambiente e clima 20

   3.4. Rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali 21

      3.4.1. Crescita e posti di lavoro nelle zone rurali 21

      3.4.2. Attrarre nuovi agricoltori 24

   3.5. Rispondere alle preoccupazioni dei cittadini per quanto concerne la produzione agricola sostenibile, compresa la salute, l'alimentazione, gli sprechi alimentari e il benessere degli animali 26

4. LA DIMENSIONE GLOBALE DELLA PAC 27

   4.1. Commercio 28

   4.2. Migrazione 29

1. UN NUOVO CONTESTO

Il settore agricolo e le zone rurali dell'UE contribuiscono in modo fondamentale al benessere e al futuro dell'Unione. L'UE è uno dei **principali produttori mondiali di prodotti alimentari**, e garantisce sicurezza alimentare a oltre 500 milioni di cittadini europei. Gli agricoltori dell'UE sono i primi custodi dell'**ambiente naturale**, in quanto curano le risorse del suolo, dell'acqua, dell'aria e della biodiversità **sul 48 % del territorio dell'UE** (i silvicoltori si occupano di un ulteriore 36 %) e sono all'origine degli essenziali **pozzi di assorbimento del carbonio e dell'approvvigionamento delle risorse rinnovabili per l'industria e l'energia**. Essi dipendono anche direttamente da tali risorse naturali: un gran numero di posti di lavoro dipende dall'attività agricola, sia all'interno del comparto (che dà un lavoro regolare a 22 milioni di persone) o al più ampio settore alimentare (le aziende agricole, la trasformazione dei prodotti alimentari e i relativi servizi al dettaglio assicurano circa 44 milioni di posti di lavoro). Le **zone rurali dell'UE** ospitano nell'insieme il **55 % dei cittadini**[1] e al tempo stesso sono **basi importanti d'occupazione, attività ricreative e turismo**.

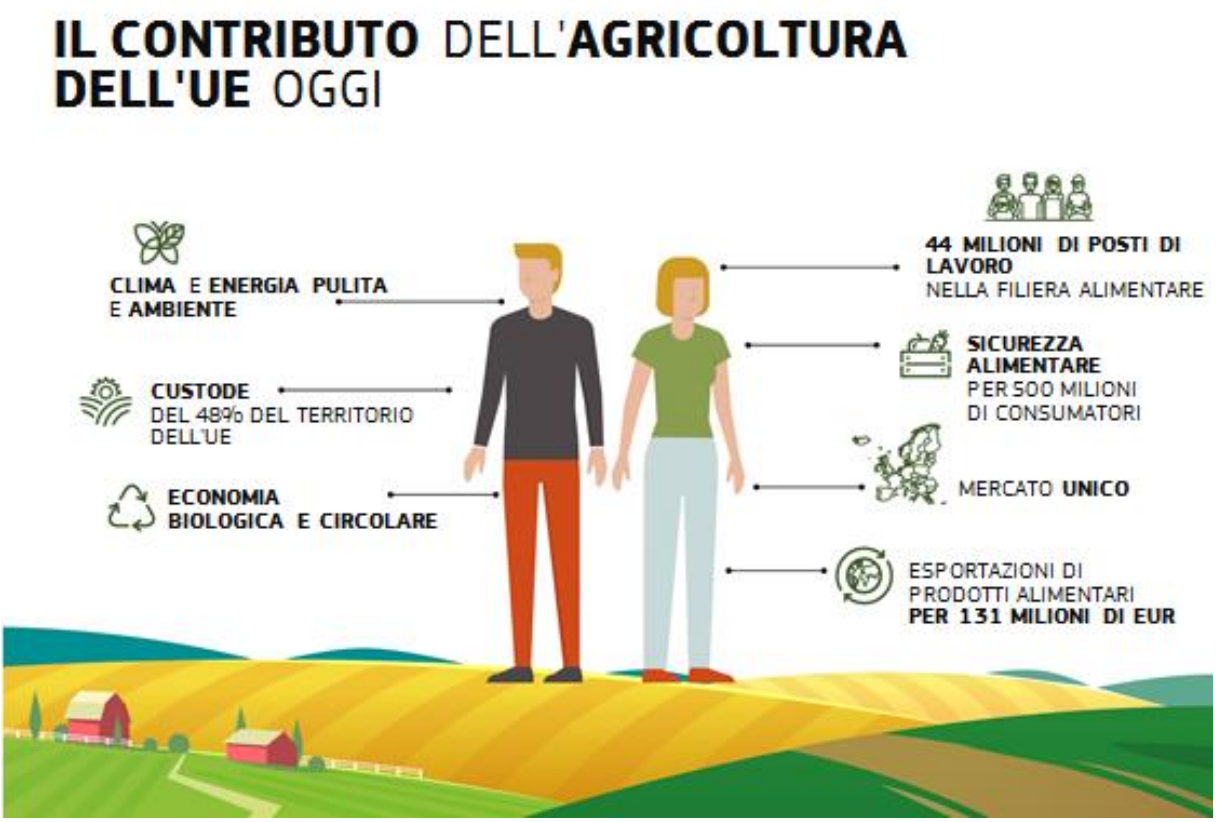


Figura 1

[1] Prevalentemente nelle zone rurali e intermedie (definizione dell'OCSE).

Nessuno di questi benefici può tuttavia essere dato per scontato: a differenza della maggior parte degli altri settori economici, l'agricoltura è fortemente influenzata dalle **condizioni meteorologiche**; è spesso messa a dura prova dalla **volatilità dei prezzi**, da **calamità naturali**, **parassiti** e **malattie**, il che fa sì che ogni anno almeno il 20 % degli agricoltori perdano più del 30 % del reddito rispetto alla media degli ultimi tre anni. Al tempo stesso la **pressione sulle risorse naturali** è ancora chiaramente presente, in parte per effetto di alcune attività agricole, e i **cambiamenti climatici** minacciano di aggravare ancora tutti i problemi di cui sopra. La politica agricola comune (PAC) dovrebbe favorire la transizione verso un'agricoltura più sostenibile.

La PAC ha consentito al **mercato unico** di svilupparsi in modo assai più integrato; grazie alla PAC l'agricoltura dell'UE è in grado di rispondere alle richieste dei cittadini in materia di sicurezza alimentare, qualità e sostenibilità. Tuttavia, il settore si trova ad affrontare problemi di bassa redditività (dovuta anche agli elevati standard di produzione dell'UE), di costo elevato dei fattori di produzione e della frammentarietà del settore primario. Il settore agricolo unionale attualmente compete, ai prezzi del mercato mondiale, nella maggior parte dei comparti, è all'avanguardia in termini di diversità e qualità dei prodotti alimentari ed è il più importante esportatore mondiale di prodotti agroalimentari (131 miliardi di EUR nel 2016[2]).

Risultati solidi, ma ancora molto da fare

I pagamenti diretti attualmente rafforzano la resilienza di 7 milioni di aziende agricole, che occupano il 90 % del terreno agricolo: anche se in media rappresentano circa il 46 % del reddito della comunità agricola dell'UE, la percentuale è molto più alta in un gran numero di regioni e settori. I pagamenti diretti offrono una relativa stabilità di reddito agli agricoltori - che devono far fronte a una forte volatilità di prezzi e produzione - contribuendo in questo modo alla diffusione in tutta l'Unione della produzione alimentare di base, nonché all'elevato livello di qualità che è la sua caratteristica essenziale[3]. L'impatto dei suddetti pagamenti è integrato da strumenti di mercato. Le zone soggette a vincoli naturali sono inoltre oggetto di un sostegno specifico.

[2] Cfr. https://ec.europa.eu/agriculture/trade-analysis/statistics_en

[3] Ecorys et al. (2016) *Mapping and analysis of the implementation of the CAP (Mappatura e analisi dell'attuazione della PAC)*, pagg. 76-94.

La politica di sviluppo rurale apporta un contributo sostanziale all'economia agricola e ai mezzi di sussistenza della popolazione rurale: sostiene gli investimenti, l'acquisizione delle conoscenze, l'organizzazione della filiera alimentare, la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima. I programmi di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 si fondano su queste premesse e ampliano l'offerta d'innovazione e gestione dei rischi. La creazione del partenariato europeo per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura» (PEI-AGRI) ha dato impulso alla creazione e condivisione di conoscenze. Tuttavia, occorrono ancora importanti sforzi per agevolare l'accesso degli agricoltori alla conoscenza[4].

Vi sono insegnamenti da trarre dalla consultazione pubblica avviata nel primo semestre 2017 su «Modernizzazione e semplificazione della PAC»[5], che ha confermato un ampio consenso sul fatto che gli attuali strumenti della PAC riescano solo in parte a far fronte alle sfide di oggi, in particolare per quanto riguarda le sfide ambientali e climatiche, in cui la maggioranza degli agricoltori e dei portatori di interessi ritiene che la PAC dovrebbe fare di più. Si è inoltre messa in evidenza l'eccessiva burocrazia, uno dei principali ostacoli che impediscono all'attuale politica realizzare i risultati previsti.

[4] Cfr. Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership (EIP) (Studio di valutazione dell'attuazione del partenariato europeo per l'innovazione (PEI)), novembre 2016: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2016-eip_en

[5] Cfr. https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en

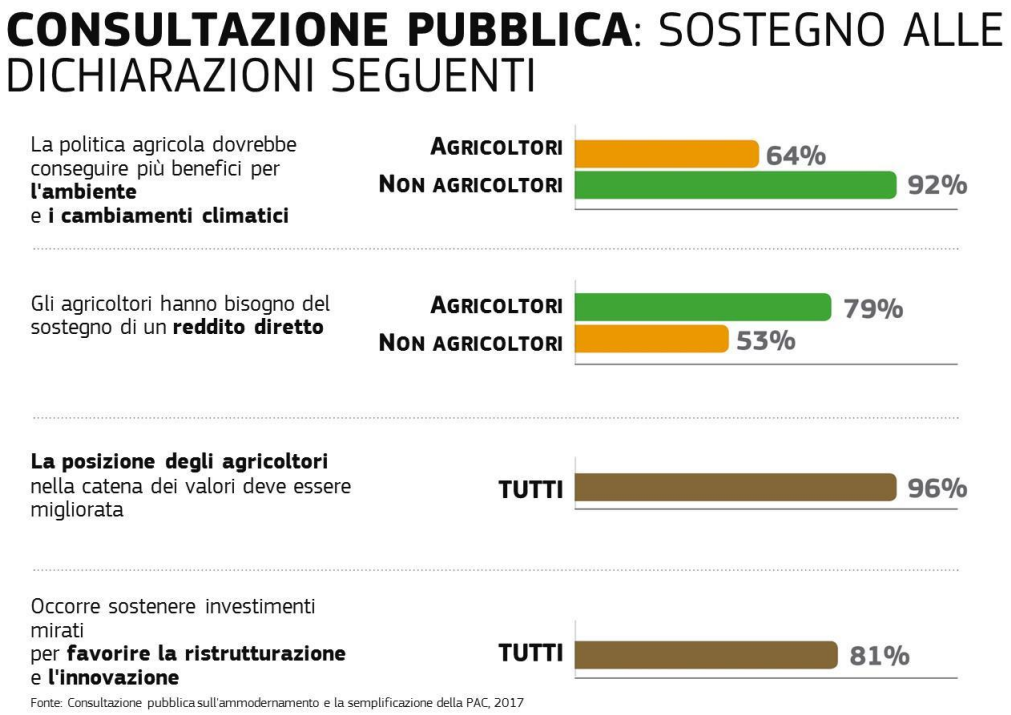


Figura 2

Le misure basate sui terreni sono di fondamentale importanza per gli obiettivi ambientali e climatici dell'UE, e gli agricoltori sono gli operatori economici primari nel conseguimento di questi importanti traguardi sociali. In tale contesto occorre esaminare i pagamenti diretti, in modo che gran parte della superficie agricola attiva dell'UE sia gestita con pratiche benefiche per l'ambiente: gli attuali pagamenti per superficie a favore dello sviluppo rurale poggiano su queste basi; in parte grazie alla PAC, l'agricoltura biologica si è notevolmente estesa, arrivando a coprire il 6 % della superficie agricola utilizzata (SAU) nel 2015, rispetto al 2 % nel 2000.

L'attuazione dell'«inverdimento[6]» è considerata meno ambiziosa del previsto, a volte, e nella consultazione pubblica è ritenuta l'elemento più gravoso e complesso della PAC a scapito dell'efficacia. I cambiamenti climatici sono diventati nel frattempo una priorità vieppiù urgente, con costi assai elevati cui la comunità agricola dovrà far fronte in futuro[7].

[6] Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione: Review of greening after one year (in inglese) https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/pdf/2016-staff-working-document-greening_en.pdf e la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'obbligo relativo alle aree d'interesse ecologico nell'ambito del regime dei pagamenti diretti d'inverdimento (COM/2017/0152 final) del 29.3.2017.

[7] Cfr. ***Ecampa2 study (2016)*** con la più aggiornata valutazione delle opzioni per la mitigazione dei gas a effetto serra per l'agricoltura dell'UE:http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101396/jrc101396_ecampa2_final_report.pdf

Questo punto di vista è stato sottolineato nella piattaforma REFIT, che ha messo in rilievo l'onere amministrativo eccessivo delle misure d'inverdimento in vigore e del sistema di controllo e di audit, nonché la crescente sovrapposizione tra i pilastri I e II[8]. Come indicato nella piattaforma REFIT, occorre ridurre l'onere normativo della PAC e migliorarne il rapporto qualità/prezzo, garantendo al contempo il conseguimento degli obiettivi, nonché aumentarne l'integrazione con altre politiche.

La prima relazione sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione della PAC, con i primi risultati, sarà presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2018. La valutazione d'impatto alla base della proposta della Commissione per la politica agricola comune dopo il 2020 terrà conto di tutti gli elementi di giudizio disponibili sulle prestazioni della PAC (compresi i risultati delle valutazioni e il contributo della piattaforma REFIT) e si servirà di tali informazioni nel vaglio di soluzioni specifiche per il futuro.

---

[8] Pareri della piattaforma REFIT su «condizionalità», «inverdimento», «sovrapposizioni tra pilastri I e II», «controllo e audit», «sostegno nell'ambito dello sviluppo rurale» e «legislazione dell'UE sulla riforma dei contributi agricoli »; disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_it

Una PAC attrezzata per affrontare il domani

Pur perseguendo **gli obiettivi che figurano nel trattato** per quanto riguarda l'agricoltura, la PAC **ha continuato a evolvere, aumentando il valore aggiunto dell'UE** e concentrandosi maggiormente **sull'ambiente, il clima** e il **contesto rurale più ampio** dell'agricoltura. Il settore è riuscito così ad aumentare la produttività di quasi il 9 % dal 2005, e a ridurre in parallelo le emissioni di gas a effetto serra (GHG) del 24 % rispetto al 1990 nonché l'uso dei fertilizzanti, con conseguenze positive sulla qualità delle acque. Tuttavia, senza un sostegno politico più forte e ambizioso, difficilmente le emissioni agricole dell'UE continueranno a diminuire allo stesso ritmo. La PAC deve continuare a potenziare la risposta a queste sfide e svolgere un ruolo essenziale nella realizzazione delle priorità Juncker in piena coerenza con le altre politiche, in particolare:

- promuovere **occupazione, crescita e investimenti** di qualità;
- sfruttare il potenziale dell'**Unione dell'energia, dell'economia circolare e della bioeconomia, rafforzando contestualmente la tutela dell'ambiente e la lotta e l'adattamento ai cambiamento climatici**;
- portare **ricerca e innovazione** fuori dei laboratori, inserendole nei campi e nei mercati;
- collegare completamente gli agricoltori e le aree rurali all'**economia digitale** e
- contribuire all'Agenda della Commissione europea sulla **migrazione**.

Al tempo stesso, l'UE è fortemente impegnata ad agire nell'ambito dell'**accordo di Parigi della COP21** e sugli **obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite**. In particolare, la PAC sostiene le politiche illustrate nel quadro dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, in cui il settore agricolo è chiamato a contribuire sia all'obiettivo di ridurre le emissioni del 40 % entro il 2030 in tutti i comparti economici, sia alla strategia di adattamento dell'UE. L'agricoltura europea deve inoltre potenziare il contributo al conseguimento degli obiettivi ambientali dell'UE. Tali impegni non possono essere rispettati senza gli agricoltori, i silvicoltori e gli altri operatori rurali che gestiscono più della metà del territorio dell'UE, e sono i principali utenti e custodi delle risorse naturali e forniscono ampi pozzi di assorbimento del carbonio e risorse rinnovabili per l'industria e l'energia. **Una PAC più moderna dovrebbe pertanto aumentare il valore aggiunto dell'UE nella misura in cui riflette un più alto livello di ambizione in materia ambientale e climatica e risponde all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile**.

La dichiarazione di Cork 2.0 del 2016, "Una vita migliore nelle aree rurali", ha dato voce ad aspirazioni ambiziose per il futuro successo dell'agricoltura e dello spazio rurale dell'UE, illustrando il contributo che potrebbero dare all'insieme della società: presenta infatti un programma di riforma della PAC inteso a migliorarne i risultati e metterla al passo delle sfide dell'agricoltura di oggi. In particolare è necessario investire in competenze, servizi pubblici, infrastrutture e sviluppo di capacità in grado di creare comunità rurali reattive.



Figura 3

La **consultazione pubblica** ha sottolineato l'importanza delle tre dimensioni della sostenibilità (economica, ambientale, sociale) collegandole alla più ampia necessità di **ammodernare** e **semplificare** la politica.

Nel **Libro bianco sul futuro dell'Europa**, del 1º marzo 2017 la Commissione ha avviato un dibattito di ampio respiro sull'Unione di domani, invitando l'Unione stessa e gli Stati membri a interagire meglio con i cittadini, assumersi maggiormente la responsabilità del loro operato e concretizzare in modo più efficace e più rapido quanto è stato deciso collettivamente, ad esempio il pilastro europeo dei diritti sociali. Nel documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, del 28 giugno 2017, la Commissione stimola ulteriormente questo dibattito, definendo opzioni e scenari per il futuro orientamento del bilancio dell'UE, compreso fra l'altro un certo livello di cofinanziamento della PAC e relative implicazioni. Come rammentato nel documento di riflessione, il bilancio dell'UE dovrebbe continuare a far fronte alle tendenze attuali che modelleranno l'UE negli anni a venire. Vi sono inoltre numerose nuove sfide per le quali il bilancio dell'UE dovrà fare di più rispetto a oggi. In questo contesto, sarà necessario prendere in considerazione tutti gli strumenti esistenti, PAC compresa. Di conseguenza, la presente comunicazione non pregiudica l'esito di questo dibattito né le proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP).

Il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE fa appello a una transizione verso nuovi modelli di crescita sostenibile che fondano considerazioni economiche, sociali e ambientali in un insieme coerente e integrato, con una maggiore attenzione alla fornitura di beni pubblici.

In questo contesto la PAC deve avanzare nelle prossime tappe evolutive — di ammodernamento e semplificazione, in stretta collaborazione con altre politiche dell'UE — per far fronte alle numerose e pressanti sfide e mettere in risalto il meglio del settore agricolo e delle zone rurali dell'Unione, ponendo l'accento su standard elevati e risultati effettivi, e sostenere gli agricoltori nell'anticipare e affrontare il futuro.

2. VERSO UN NUOVO MODELLO DI RISULTATI E UNA PAC PIÙ SEMPLICE

La PAC deve evolvere in diverse direzioni attagliando le risposte alle sfide e alle opportunità man mano che si manifestano a livello unionale, nazionale, regionale, locale e aziendale: dovrà quindi tra l'altro semplificare la propria gestione, migliorare i risultati rispetto agli obiettivi dell'UE, e ridurre sensibilmente la burocrazia e gli oneri amministrativi.

L'attuale sistema di attuazione della PAC si basa su requisiti dettagliati a livello dell'UE, con controlli, sanzioni e meccanismi di verifica rigorosi; le regole sono spesso minuziosamente prescrittive, fino al livello dell'azienda agricola. In un contesto agricolo e climatico fortemente diversificato, però, i risultati auspicati e il valore aggiunto dell'UE non si ottengono con impostazioni dall'alto al basso, né con approcci generici poco attenti alle specificità.

Nel modello di attuazione della futura PAC, **l'Unione dovrebbe fissare parametri di base** (obiettivi, tipologie d'intervento, requisiti di base), mentre **gli Stati membri dovrebbero assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere obiettivi e traguardi concordati**. Gli obiettivi della PAC risponderanno pienamente agli obblighi del trattato sull'Unione europea, ma conseguiranno altresì i traguardi concordati, ad esempio, sull'ambiente, sui cambiamenti climatici (COP 21) e numerosi altri obiettivi di sviluppo sostenibile. Nell'elaborare i piani strategici della PAC, gli Stati membri terranno conto degli strumenti di pianificazione adottati in forza della legislazione e delle politiche dell'UE sull'ambiente e sul clima[9]. Al tempo stesso, gli Stati membri saranno responsabili dell'affidabilità del monitoraggio e della rendicontazione delle prestazioni, a sostegno dell'affidabilità del bilancio.

Nel contesto dei suddetti obiettivi e traguardi, una maggiore sussidiarietà consentirebbe di tenere conto più specificamente delle condizioni ed esigenze locali. Gli Stati membri sarebbero responsabili di adattare gli interventi della PAC in modo da sfruttarne al massimo il contributo agli obiettivi dell'UE. Pur mantenendo le attuali strutture di gestione - per continuare ad assicurare un controllo effettivo e l'esecuzione delle disposizioni volte a conseguire tutti gli obiettivi politici - gli Stati membri avrebbero anche **più voce in capitolo nella progettazione del quadro di verifica di conformità** applicabile ai beneficiari (controlli e sanzioni compresi).

[9] Ad esempio i piani di gestione e i quadri d'azione prioritari per Natura 2000, il piano di gestione dei bacini idrografici, i programmi di controllo della qualità dell'aria e dell'inquinamento atmosferico, le strategie sulla biodiversità.

Per rafforzare il valore aggiunto dell'UE e salvaguardare il funzionamento del mercato interno agricolo, gli Stati membri decidono non in modo isolato, bensì nel quadro di un processo strutturato che si concreta nell'istituzione di un **piano strategico della PAC**, riguardante gli interventi sia nel pilastro I che nel pilastro II, assicurando in tal modo la coerenza sull'insieme della futura PAC e con le altre politiche. Il modello di attuazione continuerà pertanto ad assicurare condizioni di parità, tutelando la natura comune e i due pilastri della politica. La Commissione valuterà tali piani e li approverà per sfruttare al massimo il contributo della PAC a priorità e traguardi unionali e al conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi in materia di clima e di energia nell'ottica di un approccio comune. Alzare il livello di ambizione è l'unica opzione praticabile a tale riguardo.

Il processo di programmazione dovrebbe essere definito in modo molto più semplice, decisamente al di sotto dei livelli di complessità dell'attuale programmazione dello sviluppo rurale: in particolare occorre eliminare gli elementi di conformità prescrittiva, ad esempio i dettagli nelle misure e le norme di ammissibilità a livello di legislazione UE. La semplificazione favorirebbe approcci integrati e innovativi e renderebbe il quadro politico più adattabile e favorevole all'innovazione.

I piani della PAC e degli Stati membri dovrebbero pertanto concentrarsi soprattutto sugli obiettivi e i risultati attesi, lasciando un margine sufficiente a Stati membri e regioni per far fronte alle rispettive specificità. Conformemente alla logica dell'approccio della Commissione: "Un bilancio incentrato sui risultati", il **futuro sistema di attuazione** dovrebbe pertanto essere **più orientato ai risultati**, rafforzare la **sussidiarietà** dando agli Stati membri un margine molto più ampio per eseguire i regimi della PAC, perseguire i **traguardi realistici e adeguati** concordati, e contribuire a **ridurre l'onere amministrativo dell'UE** che grava sui beneficiari In tale contesto, le opzioni semplificate in materia di costi e le tecnologie moderne offrono enormi opportunità per ridurre tale onere, in particolare per quanto concerne i controlli. Gli agricoltori e i cittadini dovrebbero essere in grado di trarre vantaggio da questi progressi grazie a un quadro meno prescrittivo.

In tal modo, come affermato nella dichiarazione di Cork 2.0, l'architettura dell'insieme della PAC consentirà di attagliare gli interventi ad obiettivi economici, sociali e ambientali ben definiti, integrando al contempo le esigenze e le aspirazioni dei territori interessati.

Un'altra funzione fondamentale della Commissione consiste naturalmente nel verificare la realizzazione dei risultati, il rispetto delle norme di base dell'UE e degli impegni assunti a livello internazionale nel quadro di un buon sistema di garanzia e di audit. A tal fine il processo di garanzia dovrebbe essere adattato a requisiti di progettazione orientata ai risultati, tra cui lo sviluppo e l'applicazione di indicatori solidi e misurabili e dell'affidabilità del monitoraggio e della rendicontazione delle prestazioni.

3. UNA PAC PIÙ INTELLIGENTE, MODERNA E SOSTENIBILE

I cittadini europei dovrebbero continuare ad avere accesso ad alimenti sicuri, di qualità, nutrienti, diversificati e a prezzi accessibili. Le modalità di produzione e commercializzazione degli alimenti dovrebbero adeguarsi alle aspettative dei cittadini, in particolare per quanto riguarda l'impatto sulla salute, l'ambiente e il clima. A tal fine, in un contesto di popolazione mondiale in crescita, maggiori pressioni ambientali e cambiamenti climatici, la PAC deve continuare a evolvere, mantenendo l'orientamento al mercato e il sostegno al modello agricolo familiare in tutte le regioni dell'Unione. Analogamente, la PAC deve sostenere ed essere compatibile con gli sforzi tesi ad affrontare le cause profonde dell'immigrazione nell'UE.

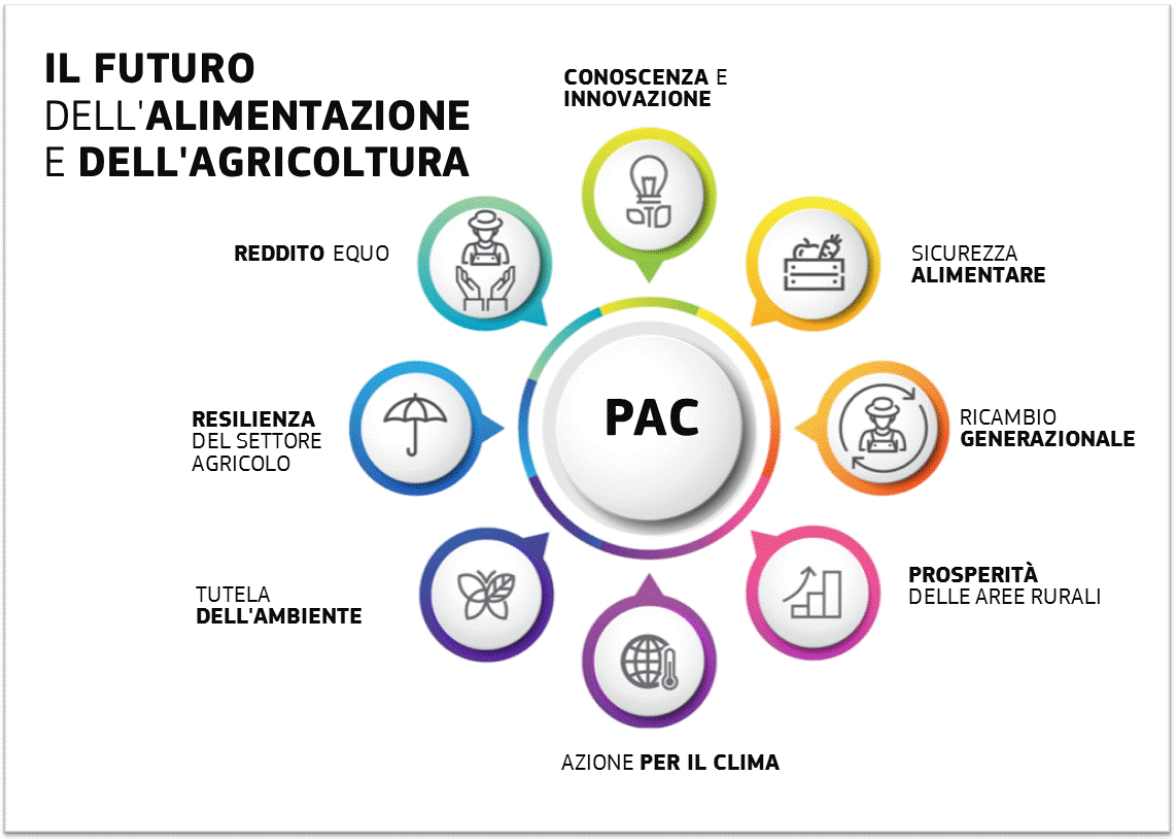


Figura 4

Soddisfare questi obiettivi sarà possibile sulla base di quanto la PAC ha già realizzato attraverso gli obiettivi politici, in un nuovo contesto economico, climatico, ambientale, sociale, tecnologico, industriale e politico. La sezione che segue illustra i principali obiettivi della futura PAC:

- promuovere un settore agricolo intelligente e resiliente;
- rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire agli obiettivi climatici e ambientali dell'UE;;
- sostenere il tessuto socioeconomico delle zone rurali.

Per conseguire tali obiettivi il settore agricolo e le zone rurali dell'UE dovranno essere meglio collegati allo sviluppo del capitale umano e alla ricerca e dovrà essere potenziato il sostegno all'innovazione.

La PAC di domani dovrà dunque continuare a rispondere alle aspettative sociali per quanto riguarda la produzione alimentare, in particolare la sicurezza e la qualità degli alimenti e le norme ambientali e in materia di benessere degli animali.

3.1. Sfruttare la ricerca e l'innovazione per collegare le conoscenze alle colture

Le innovazioni nei vari settori (agronomia con soluzioni basate sulla natura, allevamento, agricoltura verticale, zootecnia, tecnologia, innovazioni digitali, organizzative e relative ai prodotti) sono a portata di mano e possono favorire la multifunzionalità dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE. La ricerca e l'innovazione sono alla base dei progressi che si realizzano a fronte delle sfide del settore agricolo e delle zone rurali dell'UE sul piano economico, ambientale e sociale. Le esigenze e i contributi delle zone rurali dovrebbero riflettersi fedelmente sul programma di ricerca dell'Unione europea e la futura PAC dovrà potenziare ulteriormente **le sinergie con la politica in materia di ricerca e innovazione nella promozione dell'innovazione**.

Lo sviluppo tecnologico e la digitalizzazione consentono grandi passi avanti nell'efficienza delle risorse e favoriscono l'agricoltura adeguata all'ambiente e ai cambiamenti climatici, il che riduce l'impatto ambiente/clima, aumenta la resilienza e la salute del suolo e riduce i costi per gli agricoltori. Tuttavia, la diffusione delle nuove tecnologie nel settore agricolo rimane al di sotto delle aspettative in quanto sono distribuite in modo ineguale sul territorio dell'UE e occorre affrontare con particolare urgenza l'accesso delle piccole e medie aziende agricole alla tecnologia:

non solo la tecnologia ma anche l'accesso **a nuove conoscenze solide e pertinenti non è affatto uniforme in tutta l'Unione**, a detrimento delle prestazioni di determinati strumenti della PAC nonché della competitività generale e del potenziale di sviluppo del settore agricolo in generale. Per contro, la capacità della PAC di aumentare il flusso di conoscenze tra partner provenienti da varie parti dell'UE offre un forte valore aggiunto che permetterà di ridurre i costi, aumentare l'impatto dei finanziamenti dell'UE e accelerare l'innovazione nelle diverse parti dell'UE.



Figura 5

Sostenere la conoscenza, l'innovazione e la tecnologia, indispensabili per attrezzare la PAC del domani. I regimi volti a potenziare i risultati economici, sociali e ambientali nonché la mitigazione/adattamento ai cambiamenti saranno collegati a servizi che forniranno conoscenze, consulenza, competenze e innovazione.

Il **partenariato europeo per l'innovazione su «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura»** (EIP-AGRI) e il partenariato europeo per l'innovazione relativo all'acqua hanno dato prova di efficacia nel mobilitare il settore agricolo per l'innovazione: hanno finanziato progetti pilota a partecipazione multipla e il collegamento in rete in tutta Europa per mettere le nuove conoscenze a disposizione. La riuscita dipende dalle prestazioni combinate dei consulenti, dai sistemi di formazione e di istruzione agricola, dai ricercatori e dalle organizzazioni degli agricoltori che spesso vanno sotto il nome di **sistemi della conoscenza e dell'innovazione agricola**, e che operano in modo molto diverso da uno Stato membro all'altro. Il ruolo di consulente agricolo si distingue come particolarmente importante. Una PAC moderna dovrebbe sostenere il rafforzamento dei servizi di consulenza agricola in seno ai sistemi della conoscenza e dell'innovazione agricola, fino a farne una condizione per l'approvazione dei piani strategici della PAC. Ciò dovrebbe essere agevolato potenziando il sostegno agli scambi tra pari, i collegamenti in rete e la cooperazione tra gli agricoltori, anche attraverso le **organizzazioni di produttori («OP»)**, in quanto possono essere importanti veicoli di condivisione delle conoscenze, d'innovazione e di risparmio sui costi per gli agricoltori su base molto regolare.

3.2. Promuovere un settore agricolo intelligente e resiliente

3.2.1. Il sostegno di un reddito adeguato per aiutare gli agricoltori a vivere del loro lavoro

Come sottolineato nel *documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, i pagamenti diretti colmano in parte il divario tra reddito agricolo e reddito in altri settori economici: sono un'importante rete di sicurezza al reddito, nella misura in cui assicurano l'attività agricola in tutte le regioni dell'Unione, comprese le zone soggette a vincoli naturali (che ottengono pagamenti anche a titolo della politica di sviluppo rurale) con gli associati benefici economici, ambientali e sociali, compresa la fornitura di beni pubblici. Pertanto, i pagamenti diretti restano un elemento essenziale della PAC, in linea con gli obblighi previsti dal trattato UE.

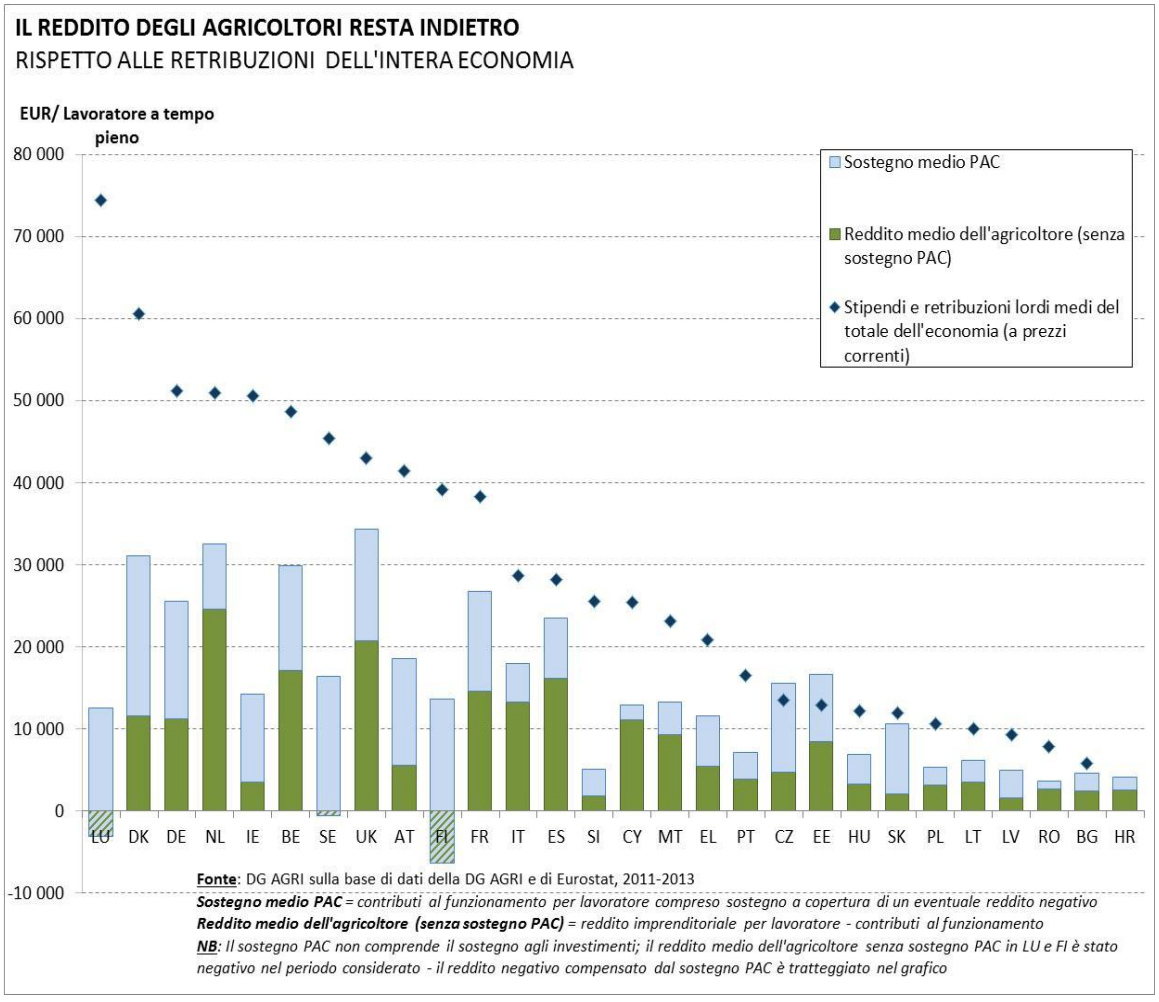


Figura 6

Sebbene il ruolo dei pagamenti diretti nello stabilizzare il reddito agricolo sia generalmente accolto con favore, il fatto che il 20 % degli agricoltori riceva l'80 % dei pagamenti comporta talvolta accuse di "abusi". Queste cifre rispecchiano un sistema in cui i pagamenti sono legati a terreni concentrati nelle mani di una minoranza di agricoltori. La metà dei beneficiari della PAC sono aziende agricole molto piccole e la maggior parte dei pagamenti è destinata ad aziende agricole professionali di media grandezza a conduzione familiare; si dovrebbe tuttavia promuovere una distribuzione più equilibrata del sostegno. I pagamenti diretti rispondono allo scopo in maniera più efficace ed efficiente se sono semplificati e più mirati. Le modifiche dovrebbero comunque preservare una dei principali atout del sistema: la tutela del mercato interno, che la PAC ha creato nel corso degli anni e che funziona correttamente.



Figura 7

Per mirare i pagamenti diretti in modo più efficace per garantire un reddito a tutti gli agricoltori nell'insieme dell'UE, come indicato nel summenzionato *documento di riflessione*, si dovrebbero esaminare ulteriormente, tra l'altro, le seguenti possibilità al fine di garantire un sostegno equo e più mirato al reddito degli agricoltori:

– un livellamento obbligatorio dei pagamenti diretti tenendo conto del lavoro per evitare gli effetti negativi sull'occupazione;

– si potrebbe anche introdurre pagamenti decrescenti, in modo di ridurre il sostegno per le aziende agricole di grandi dimensioni;

– concentrare maggiormente l'attenzione su un pagamento ridistributivo per poter fornire sostegno in modo mirato, ad esempio alle aziende agricole di piccole e medie dimensioni;

– assicurarsi che il sostegno sia mirato agli agricoltori veri e propri, ossia quelli che esercitano un'attività agricola per guadagnarsi da vivere.

D'altra parte, la PAC deve adempiere alle proprie funzioni seguendo i principi di "Uguaglianza tra i suoi membri, grandi o piccoli, tra est e ovest, nord e sud", come ha ricordato il Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017. in questo senso, dovrebbe ridurre le differenze tra Stati membri per quanto riguarda il sostegno della PAC. Anche se occorre tener conto della grande diversità dei rispettivi costi della manodopera e del terreno nonché delle diverse potenzialità agronomiche nell'insieme dell'UE, tutti gli agricoltori dell'UE si trovano di fronte a sfide analoghe.

3.2.2. Investire per migliorare il premio di mercato degli agricoltori

La PAC dovrebbe svolgere un ruolo maggiore nell'aiutare gli agricoltori ad aumentare gli introiti provenienti dal mercato. È evidente la necessità di rilanciare gli **investimenti** in termini di ristrutturazione delle aziende agricole, modernizzazione, innovazione, diversificazione e sfruttamento delle nuove tecnologie e delle opportunità basate sulle tecnologie digitali come l'agricoltura di precisione, l'uso di megadati e l'energia pulita, al fine di migliorare la sostenibilità individuale delle aziende agricole, la competitività e la resilienza, anche per contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici. La posizione degli agricoltori all'interno della filiera alimentare è un fattore importante di cui si terrà conto anche nella prevista proposta tesa a migliorare la catena UE di approvvigionamento alimentare[10]. Sono inoltre necessarie ulteriori riflessioni sul ruolo e sul funzionamento delle organizzazioni dei produttori agricoli. Le organizzazioni di produttori riconosciute possono essere uno strumento utile per consentire agli agricoltori di rafforzare la loro posizione negoziale nella catena del valore e cooperare per ridurre i costi e migliorare la loro competitività al fine di migliorare il premio di mercato. Considerato che le organizzazioni di produttori sono particolarmente importanti per i piccoli agricoltori, è fondamentale che siano organizzate in modo che offrano loro opportunità. Le catene di valore rurali sostenibili che stanno emergendo in settori quali le bioindustrie, la bioenergia e l'economia circolare, nonché l'ecoturismo, costituiscono altrettante opportunità per gli agricoltori e le imprese rurali di diversificare le loro attività, circoscrivere i rischi e aumentare i loro introiti: le strategie dovrebbero concentrarsi maggiormente sul sostegno a favore di tali sforzi.

Inoltre è necessario migliorare il sostegno agli investimenti nell'ambito della PAC, integrando meglio la consulenza aziendale e promuovendo gli investimenti e i meccanismi collettivi per realizzare sinergie efficaci con la ricerca e l'innovazione. Occorre colmare l'attuale divario di investimenti nel settore agricolo, anche ricorrendo maggiormente a strumenti finanziari innovativi che tengano conto delle specificità dell'attività agricola, nonché attuando progetti più integrati con l'apporto di diversi strumenti dell'UE (FEIS, fondi SIE). Una collaborazione con la Banca europea degli investimenti (BEI) potrebbe fungere da guida.

[10] Programma di lavoro della Commissione 2018 – Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica, COM(2017)650 final del 24.10.2017.

3.2.3. Gestione dei rischi

Nell'ambito del maggiore orientamento al mercato della PAC, la maggiore esposizione sui mercati ha determinato un aumento dei rischi di volatilità dei prezzi nonché una crescente pressione sui redditi. Inoltre vi sono rischi connessi ai cambiamenti climatici, all'aumento della frequenza e gravità degli eventi estremi ad esso collegati, e all'intensificarsi delle crisi sanitarie e fitosanitarie che colpiscono il patrimonio zootecnico e fondiario dell'UE. Se è vero che **gli agricoltori, in qualità di imprenditori, hanno la responsabilità finale** dell'elaborazione delle proprie strategie nelle aziende, è importante costituire un quadro solido per il settore agricolo per poter prevenire o affrontare i rischi e le crisi al fine di migliorarne la resilienza e al tempo stesso fornire gli incentivi giusti per attirare iniziative dal settore privato.



Figura 8

La **PAC** offre già un **insieme diversificato di strumenti per aiutare gli agricoltori a prevenire e gestire i rischi,** che comprendono i pagamenti diretti, gli interventi sui mercati, gli indennizzi post-crisi e le misure nell'ambito del secondo pilastro, in particolare uno strumento di stabilizzazione del reddito e un sostegno assicurativo. Ad esempio, ricorrere a strumenti di stabilizzazione settoriali con un livello limite del 20% per le perdite di reddito potrebbe essere efficace. È importante valutare l'opportunità di modificare ulteriormente la concezione di questi strumenti per migliorarne il funzionamento. Occorrerà inoltre studiare il modo per sfruttare meglio le possibilità previste in materia di gestione dei rischi, ad esempio utilizzando indici per calcolare le perdite di reddito agricolo, riducendo burocrazia e costi.

La comprensione e la considerazione, da parte della comunità agricola, degli strumenti di gestione in generale e delle assicurazioni agricole in particolare, potrebbe essere migliorata. Vi sono margini per far conoscere meglio i benefici di tali sistemi attraverso formazioni sullo sviluppo rurale, iniziative a favore del trasferimento delle conoscenze e l'inclusione nel servizio di consulenza agricola.

Nel breve periodo sarà istituita una piattaforma europea permanente sulla gestione dei rischi, che costituirà una sede di scambio di esperienze e migliori pratiche tra agricoltori, autorità pubbliche e parti interessate al fine di migliorare l'applicazione degli strumenti esistenti e guidare l'evoluzione futura delle politiche.

Al tempo stesso è opportuno esaminare i modi per elaborare un'impostazione **integrata e coerente** della prevenzione e gestione dei rischi e della resilienza, capace di coniugare, in maniera complementare, gli interventi a livello dell'UE con le strategie degli Stati membri e gli strumenti del settore privato che intervengono sulla stabilità dei redditi e i rischi climatici. In questo contesto un'impostazione flessibile è una condizione necessaria per ottenere soluzioni personalizzate in funzione delle diverse esigenze regionali e settoriali degli agricoltori e favorire il loro orientamento verso il mercato.

Tuttavia, è opportuno esplorare anche nuove vie. Gli strumenti finanziari che stimolano l'afflusso di capitali privati possono contribuire a sormontare le carenze temporanee di liquidità. Si possono contemplare anche altre misure complementari all'attuale gamma di strumenti di gestione dei rischi, come il sostegno alla riassicurazione dei fondi di mutualizzazione o gli incentivi per il risparmio precauzionale.

In aggiunta alla gamma di strumenti della PAC, **potrebbero risultare utili specifiche azioni a livello degli Stati membri** , purché siano compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato. Si tratta ad esempio delle disposizioni in materia di politica di bilancio che attualmente scoraggiano gli agricoltori dal risparmiare nelle annate buone per far fronte a quelle cattive.

3.3. Rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di ambiente e clima

I cambiamenti climatici e la pressione esercitata sulle risorse naturali continueranno a influire sulle attività agricole e a porre problemi per la sicurezza alimentare. Gli obiettivi delle politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030 stabiliscono livelli ambiziosi. Come tutti i settori, anche l'agricoltura dovrà dare un congruo contributo a questi obiettivi, come indicato nelle proposte della Commissione sulla condivisione degli sforzi e in materia di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura (LULUCF). Allo stesso tempo l'agricoltura è uno dei settori più vulnerabili ai cambiamenti climatici. La scarsità di risorse idriche, i cambiamenti delle precipitazioni, gli aumenti e la variazione delle temperature, la frequenza e intensità maggiori dei fenomeni estremi legati al clima, la presenza e la persistenza di malattie e parassiti (nuovi) e i rischi di incendio mettono già a dura prova le pratiche e la produzione agricole e forestali. Tuttavia, gli agricoltori e i silvicoltori non si limitano a sfruttare le risorse naturali, ma svolgono anche un ruolo indispensabile in qualità di gestori degli ecosistemi, degli habitat e dei paesaggi. Una nuova PAC dovrebbe esprimere **un'ambizione maggiore** ed **essere più orientata ai risultati** in termini di **efficienza delle risorse, protezione dell'ambiente e azione per il clima.**

La PAC futura dovrà fare il migliore uso possibile dei risultati della ricerca, assicurare la condivisione e l'applicazione delle conoscenze e sostenere la diffusione delle tecnologie moderne per massimizzare il contributo dell'agricoltura agli obiettivi dell'UE e globali. Un'agricoltura adattata al clima, con il supporto combinato di formazione, consulenza e innovazione, è una parte della risposta, ma richiede una politica agricola fortemente impegnata a fornire beni pubblici e servizi ecosistemici legati al suolo, all'acqua, alla biodiversità, alla qualità dell'aria, all'azione per il clima, oltre a bellezze paesaggistiche. È importante inoltre che il contributo della PAC a questi obiettivi sia strategico e misurabile.

L'attuale architettura verde della PAC, che dipende principalmente dall'attuazione complementare di tre strumenti strategici distinti (condizionalità, pagamenti verdi diretti e misure agroambientali volontarie e azioni per il clima) sarà sostituita e tutte le operazioni confluiranno in un'impostazione più mirata e ambiziosa, ma anche flessibile. Il nuovo modello di attuazione permetterà agli Stati membri di mettere a punto una combinazione di misure obbligatorie e volontarie nel primo e secondo pilastro onde rispettare gli obiettivi climatici e ambientali stabiliti a livello dell'UE. Gli Stati membri dovranno definire obiettivi quantificati che permetteranno di rispettare gli obiettivi ambientali e climatici definiti a livello dell'UE. Gli Stati membri avranno la flessibilità necessaria per formulare piani strategici che consentano di far fronte alle esigenze climatiche e ambientali a livello locale. Occorrerà valutare se l'obbligo a livello di UE di predisporre un piano di gestione dei nutrienti e incentivi per l'agricoltura di precisione all'interno dei piani strategici della PAC di ciascuno Stato membro possa dare esiti migliori. La Commissione valuterà anche come prevedere misure ad alto valore aggiunto ambientale europeo, come la conservazione del pascolo permanente, il mantenimento e la creazione di elementi paesaggistici, l'agricoltura nelle zone soggette a vincoli naturali, l'agricoltura biologica, nonché i regimi individuali o collettivi orientati alla salute del suolo, alla biodiversità e alla cura dei bacini fluviali.

La concessione di un sostegno al reddito agli agricoltori sarà subordinata allo svolgimento, da parte loro, di pratiche ambientali e climatiche che saranno il punto di partenza per attuare pratiche volontarie più ambiziose. La nuova condizionalità poggerà sull'attuazione di un insieme semplificato di condizioni ambientali e climatiche, fornendo beni pubblici ambientali e climatici. Gli Stati membri dovranno definire più in dettaglio tali pratiche per tenere conto di situazioni, rischi climatici e bisogni specifici, garantendo al contempo che tali pratiche contribuiscano adeguatamente agli obiettivi concordati a livello dell'UE. Gli Stati membri dovranno adoperarsi affinché gli obiettivi concordati siano raggiunti e sorvegliare le prestazioni in maniera rigorosa e credibile. Ulteriori benefici ambientali e climatici potranno scaturire dai programmi volontari di base e da programmi più ambiziosi in materia di agricoltura, ambiente e clima che consentiranno agli Stati membri e alle regioni di affrontare i loro problemi specifici.

Questa impostazione comporterà una semplificazione, ovvero un'unica serie di condizioni per i pagamenti diretti, un unico insieme di regole di gestione e controllo e una riduzione dell'onere amministrativo a carico degli Stati membri e degli agricoltori. Il maggior grado di sussidiarietà permetterà di eliminare l'approccio generico e assicurare un nesso chiaro tra le misure adottate e l'ambiente. Tuttavia, per garantire la coerenza con gli obiettivi prioritari dell'UE, tutte le azioni e gli obiettivi proposti dagli Stati membri saranno approvati dalla Commissione all'interno di un quadro dell'UE concordato nell'ambito del piano strategico per la PAC.

Il risultato globale della nuova architettura verde dovrà contribuire a promuovere impostazioni collaborative/collettive, coinvolgendo gli agricoltori e i portatori d'interessi nella fornitura, orientata sui risultati, di beni pubblici ambientali e climatici e mettendo a punto programmi che integrano la trasmissione delle conoscenze e gli investimenti ambientali.

3.4. Rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali

3.4.1. Crescita e posti di lavoro nelle zone rurali

Numerose zone rurali dell'UE risentono di problemi strutturali come la mancanza di opportunità di lavoro attraenti, la penuria di competenze, la scarsità di investimenti nella connettività e nei servizi di base e un esodo dei giovani verso altre regioni. Nell'Unione che si vuole dell'uguaglianza, le politiche dell'UE devono valorizzare il potenziale e le aspirazioni dei cittadini e delle comunità delle zone rurali. La PAC, e la politica di sviluppo rurale in particolare, ha un ruolo importante da svolgere nel promuovere l'occupazione e la crescita nelle zone rurali e nel tutelare la qualità ambientale di queste zone.

Gli investimenti europei e nazionali comuni nelle infrastrutture e nello sviluppo del capitale naturale e umano sono fondamentali per sostenere l'occupazione sostenibile e di qualità nelle zone rurali. Le comunità delle zone rurali dovrebbero avere un migliore accesso ai servizi pubblici, all'assistenza sanitaria, alla formazione professionale, ai programmi per l'acquisizione di nuove conoscenze, particolarmente nel settore digitale, ad un'istruzione di qualità e alla connettività.

La PAC è una delle varie politiche dell'UE che contribuiscono alla prosperità delle zone rurali e deve migliorare la sua complementarità con altre politiche dell'UE come la politica di coesione, che fornisce anch'essa cospicui finanziamenti dell'UE nelle zone rurali, e con il meccanismo per collegare l'Europa e altri fondi e strategie nazionali. Un miglior coordinamento tra queste politiche permetterebbe di semplificare i meccanismi di attuazione e ridurre la burocrazia per le amministrazioni e i cittadini.

Le nuove catene di valore come l'energia pulita, la bioeconomia emergente, l'economia circolare e l'ecoturismo offrono un buon potenziale in termini di crescita e posti di lavoro nelle zone rurali I sottoprodotti del settore agroalimentare e forestale potrebbero essere valorizzati quali fattori di produzione per la bioenergia e le bioindustrie, mentre il letame può essere trasformato in biogas e fertilizzante, favorendo in tal modo la transizione energetica e il riciclo globale di nutrienti. Ciò contribuisce anche alla sostituzione delle risorse e dei materiali più inquinanti e non rinnovabili, nonché a una riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari. L'agricoltura e la silvicoltura sostenibili sono entrambi settori strategici per sfruttare questo potenziale.

La crescita della bioeconomia nel quadro di un modello imprenditoriale sostenibile dovrebbe quindi diventare una priorità dei piani strategici della PAC, e sostenere la strategia dell'UE per un'economia circolare e l'emergere di nuovi modelli imprenditoriali che andranno a vantaggio di agricoltori e silvicoltori, creando anche nuovi posti di lavoro. Ciò aumenterebbe il potenziale della PAC di contribuire all'Unione dell'energia e alla politica industriale dell'UE, promuovendo la produzione di energia pulita ed efficiente, compresa la mobilizzazione sostenibile della biomassa nel rispetto dei principi fondamentali della strategia dell'UE per un'economia circolare. Il FEIS e gli altri strumenti finanziari dovrebbero promuovere un ulteriore supporto dei programmi di sviluppo rurale in termini di prestiti a basso costo e a più lungo termine per gli imprenditori disposti a investire nelle zone rurali.



Figura 9

Una delle priorità di questa attività comune in tutti i settori strategici è la creazione di "piccoli comuni intelligenti" in tutta l'Unione. Questo concetto emergente, che si esplica attraverso una serie di iniziative e progetti pilota, aiuterà le comunità locali ad affrontare in maniera chiara e completa i problemi riguardanti le lacune nella connettività a banda larga, le opportunità di lavoro e la fornitura di servizi. La Commissione si impegna a rafforzare il sostegno alle comunità rurali e alle autorità locali desiderose di dare vita a piccoli comuni intelligenti mediante la creazione di capacità, investimenti, sostegno all'innovazione, creazione di reti, nonché mettendo a disposizione strumenti di finanziamento innovativi per migliorare competenze, servizi e infrastrutture.

Sono necessari investimenti nazionali ed UE comuni e protratti nel tempo nello sviluppo del capitale umano nelle zone rurali per favorire l'occupazione sostenibile e di qualità e aiutare i cittadini di queste zone a sfruttare il loro potenziale e quello delle loro comunità aiutandoli ad acquisire nuove competenze e ad avere un accesso migliore a servizi fondamentali di qualità, tra cui l'istruzione di qualità.

L'impostazione dal basso verso l'alto a guida locale di LEADER si è dimostrata uno strumento efficace per costituire capacità locali e promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e la creazione di posti di lavoro nell'economia locale. Occorrono una maggiore sinergia e un miglior coordinamento con le autorità comunali e gli enti locali per dispiegare pienamente il potenziale del mondo rurale.

Attraverso la politica di sviluppo rurale la PAC è il "campione rurale" dell'Unione. Tuttavia, se è vero che tutte le politiche macroeconomiche e settoriali possono incidere sulle comunità rurali e molti fondi dell'UE sono in grado di promuovere la prosperità rurale, questa capacità di rigenerazione rurale non è sempre ottimizzata. La Commissione si impegna quindi a promuovere un meccanismo di verifica per le aree rurali, riesaminando periodicamente le politiche pertinenti attraverso una "lente rurale", tenendo conto dei possibili effetti sulle comunità rurali.

3.4.2. Attrarre nuovi agricoltori

Un settore agricolo prospero può svilupparsi soltanto in presenza di un autentico ricambio generazionale: l'invecchiamento demografico della comunità agricole richiede un afflusso di giovani per rendere il settore più dinamico e aperto alle trasformazioni tecnologiche. Tuttavia, i giovani agricoltori e gli altri nuovi soggetti devono affrontare considerevoli ostacoli per avviare un'attività agricola, anche di tipo economico, come i prezzi elevati dei terreni, ma anche difficoltà di ordine sociale come il fatto che l'attività agricola è percepita come un'occupazione scarsamente attraente o di vecchio stampo, talvolta con una protezione sociale inadeguata.

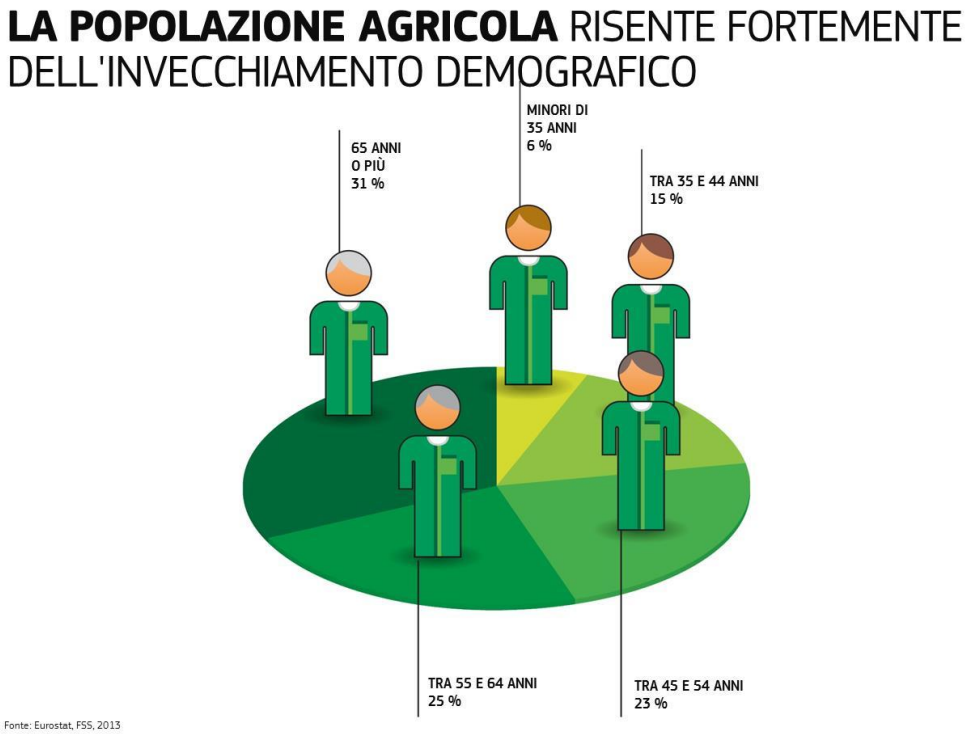


Figura 10

Il ricambio generazionale dovrebbe diventare una priorità in un nuovo quadro politico, ma va detto che gli Stati membri sono nella posizione migliore per stimolare il ricambio generazione esercitando le loro competenze in materia di regolamenti fondiari, fiscalità, leggi di successione o pianificazione territoriale[11]. Alla luce di ciò occorre **migliorare la coerenza tra le azioni dell'UE e quelle nazionali**. La PAC dovrebbe dare agli Stati membri la flessibilità necessaria per ideare regimi su misura che rispecchiano i **bisogni specifici dei loro giovani agricoltori**. Il nuovo sistema di attuazione favorirà le azioni degli Stati membri che puntano ad aiutare i giovani agricoltori. I piani strategici della PAC potrebbero comprendere un sostegno a favore dello sviluppo delle competenze, delle conoscenze, dell'innovazione, dello sviluppo imprenditoriale e degli investimenti. Le organizzazioni di produttori possono svolgere un ruolo prezioso in questo contesto. Per aumentare le opportunità di apprendimento all'estero per i giovani che vivono nelle zone rurali è opportuno potenziare le possibilità di scambio Erasmus per i giovani agricoltori.

Avviare un'attività agricola comporta rischi elevati e un notevole investimento di capitali, a fronte di un reddito incerto. La PAC dovrà attenuare questi rischi nei primi anni dopo l'avvio di un'attività agricola prevedendo un **sistema di sostegno all'avviamento a livello di UE** più semplice e mirato: ad esempio, un pagamento supplementare per i nuovi agricoltori (organizzato su misura dagli Stati membri in funzione delle esigenze specifiche) e/o il potenziamento o la proroga dei pagamenti forfettari attualmente in vigore.

È opportuno agevolare l'accesso agli **strumenti finanziari** per sostenere gli investimenti nelle aziende agricole e al capitale circolante, per una migliore rispondenza ai bisogni di investimento e ai profili di rischio più elevati dei nuovi agricoltori. Il sostegno alla nuova generazione di agricoltori potrebbe essere associato ad opportuni incentivi per **agevolare il ritiro dall'attività** della generazione più anziana e aumentare la mobilità fondiaria. Inoltre vi è un bisogno crescente di sostenere azioni atte a promuovere il **trasferimento delle conoscenze tra generazioni** (attraverso partenariati e nuovi modelli imprenditoriali) e **agevolare la pianificazione della successione** (ad esempio, servizi di consulenza, tutoraggio e preparazione di "piani di successione per le aziende agricole").

[11] In tale ambito, la Commissione europea ha recentemente pubblicato orientamenti sui modi per salvaguardare i terreni agricoli (Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and EU law, 2017/C 350/05 del 18.10.2017).

3.5. Rispondere alle preoccupazioni dei cittadini per quanto concerne la produzione agricola sostenibile, compresa la salute, l'alimentazione, gli sprechi alimentari e il benessere degli animali

La PAC è una delle politiche dell'UE che risponde alle aspettative dei cittadini nei confronti dei prodotti alimentari, in particolare per quanto riguarda la sicurezza e la qualità degli alimenti e le norme in materia di ambiente e benessere degli animali. Gli agricoltori sono i veri custodi dei sistemi di produzione alimentare e di conseguenza il contributo che possono dare per arrivare a una filiera alimentare sostenibile è fondamentale.

I cittadini apprezzano sempre più di poter disporre di un'ampia gamma di prodotti alimentari che comportano **maggiori benefici per la società**, come i prodotti biologici, i prodotti con indicazioni geografiche (IG), le specialità locali e gli alimenti innovativi. In sinergia con altre politiche dell'UE, la PAC deve continuare a rispondere a questi interessi, ad esempio aggiornando le norme in materia di produzione biologica, continuando a rendere le IG più facili da gestire e più attraenti per agricoltori e consumatori, o sostenendo gli obiettivi della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi[12]. La PAC dovrebbe rispondere meglio ai problemi sanitari gravi come quelli legati alla **resistenza antimicrobica** causata dall'uso inadeguato degli antibiotici. Coerentemente con un'impostazione ambiziosa e olistica della **salute umana e degli animali** che si concretizza nel concetto noto come **"One Health (Una sola salute)"** [13], essa dovrebbe promuovere anche l'uso delle nuove tecnologie, della ricerca e dell'innovazione per ridurre i rischi per la salute pubblica.

Parimenti, la PAC può aiutare gli agricoltori a migliorare l'applicazione delle norme dell'UE in materia di **benessere degli animali** e innalzare le norme attraverso iniziative volontarie volte a promuovere il valore di mercato del benessere degli animali sia all'interno dell'UE che al di fuori di essa .

[12] Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi

[13] Cfr. anche https://ec.europa.eu/health/amr/sites/amr/files/amr_action_plan_2017_en.pdf

La PAC dovrebbe continuare a sostenere la produzione con caratteristiche specifiche e pregevoli attraverso lo sviluppo rurale e promuovere e migliorarne il riconoscimento a livello internazionale. La PAC ha inoltre una funzione da svolgere nel promuovere **un'alimentazione più sana, contribuendo a ridurre** il problema dell' **obesità e della malnutrizione,** rendendo facilmente accessibili ai cittadini dell'UE prodotti nutrienti e sani come la frutta e la verdura. Un buon esempio è dato dai regimi di distribuzione nelle scuole, nel cui ambito viene sovvenzionata la distribuzione gratuita di frutta, verdura e prodotti lattiero-caseari nelle scuole; inoltre questi regimi possono servire per promuovere attività di divulgazione dell'alimentazione sana nelle aule scolastiche. Le campagne per promuovere i comportamenti alimentari corretti e aumentare il consumo di frutta e verdura dovrebbero essere un asse portante delle attività di promozione della PAC.

Le scelte alimentari dei consumatori dipendono da una serie di fattori che vanno ben oltre l'ambito della PAC. Il ruolo principale della politica è di **aiutare gli agricoltori ad anticipare l'evoluzione** dei comportamenti alimentari **e adeguare la loro produzione in funzione dei** segnali di mercato e delle richieste dei consumatori. Rafforzare il triangolo della conoscenza in agricoltura e creare legami più solidi con iniziative pertinenti come il partenariato alimentare dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia e la strategia di ricerca alimentare dell'UE all'orizzonte 2030 aiuterà anche a massimizzare il contributo della PAC all'adeguamento del nostro sistema alimentare. .

Infine, la PAC può contribuire a ridurre **gli sprechi alimentari** e le perdite alimentari incoraggiando migliori pratiche di produzione e lavorazione (ad esempio promuovendo tecnologie atte a prolungare la durata di conservazione dei prodotti deperibili o realizzando una migliore corrispondenza tra domanda e offerta attraverso una maggiore trasparenza) e sostenendo iniziative che trasformano i tradizionali schemi di consumo produzione-uso-eliminazione in una bioeconomia circolare.

4. LA DIMENSIONE GLOBALE DELLA PAC

La PAC è una politica per l'UE, ma ovviamente ha **implicazioni e connessioni a livello mondiale.** Occorre prestare grande attenzione a queste implicazioni al momento di adottare decisioni relative al futuro della politica. I nessi tra la PAC e gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono presentati nella figura 3. L'UE si impegna a sostenere i paesi partner a conseguire gli stessi obiettivi mediante **politiche e strumenti esterni**. Pertanto punterà ad un'azione coerente tra le sue politiche conformemente all'Agenda 2030 e con il suo impegno a migliorare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile[14]. Quest'ultimo richiede di tenere conto degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo nell'attuazione delle politiche che possono avere incidenze sui paesi in via di sviluppo.

[14] Cfr. art. 208 TFUE

A tale riguardo la PAC continuerà ad essere coerente con la politica di sviluppo dell'UE[15], che riconosce il ruolo importante che l'agricoltura sostenibile svolge a favore dell'eradicazione della povertà e dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo e promuove inoltre lo sviluppo dei mercati agricoli e delle catene di valore inclusive a beneficio dei poveri e incoraggia l'industria agroalimentare a generare posti di lavoro.

4.1. Commercio

Grazie agli sforzi del settore agricolo e agroalimentare dell'UE, con il sostegno degli accordi commerciali dell'UE e della PAC (compresa la sua politica di promozione), l'UE è il maggiore esportatore agroalimentare del mondo. Un'ulteriore liberalizzazione degli scambi e una partecipazione maggiore alle catene globali del valore consentiranno al settore agroalimentare dell'UE di espandere ancora di più le esportazioni, rispondendo alla domanda crescente della classe media a livello mondiale, nonché all'evoluzione delle abitudini alimentari. Per i cittadini, l'ulteriore crescita degli scambi internazionali migliorerà la varietà e l'accessibilità, anche economica, dei prodotti alimentari.

Il mantenimento dell'orientamento al mercato del settore agroalimentare dell'UE e la compatibilità delle misure della PAC con il diritto commerciale internazionale consentiranno inoltre all'UE di mantenere il ruolo di guida all'interno di organismi internazionali come l'organizzazione mondiale per il commercio (OMC), promuovendo l'apertura degli scambi e sostenendo posizioni rigorose sulle forme di sostegno che hanno effetti distorsivi sugli scambi.

Al tempo stesso, non si può ignorare che **determinati settori agricoli non possono reggere ad una completa liberalizzazione degli scambi e alla concorrenza incondizionata delle importazioni**. Dobbiamo quindi continuare a riconoscere e a riflettere la sensibilità dei prodotti in questione nell'ambito dei negoziati commerciali ed esaminare modi per **affrontare gli squilibri geografici** dei vantaggi e svantaggi relativi al settore agricolo nell'Unione a seguito degli accordi commerciali dell'UE.

L'UE si trova attualmente a far fronte a restrizioni delle esportazioni da una serie di importanti mercati agroalimentari dei paesi terzi a causa di barriere sanitarie e fitosanitarie ingiustificate. L'UE continuerà a cercare di stabilire una relazione equilibrata con i partner commerciali e, se necessario, a promuovere il concetto di soggetto unico del regime di pagamento unico dell'UE. In nessun caso si tratterà di abbassare gli elevati standard dell'UE. Inoltre l'UE, attraverso i vari strumenti di cooperazione e assistenza tecnica, dovrebbe promuovere una maggiore collaborazione con i paesi e le regioni partner dell'UE, in particolare in presenza di nuove ed emergenti minacce per la salute degli animali e delle piante.

[15] Il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo firmato il 7 giugno 2017 è disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

4.2. Migrazione

La futura PAC dovrà svolgere un ruolo maggiore nell'attuazione dell'esito del vertice di La Valletta[16], affrontando le cause di fondo della migrazione.

La conoscenza e le competenze specifiche acquisite mediante i progetti sostenuti dalla PAC dovrebbero essere utilizzate per creare opportunità di occupazione e attività generatrici di reddito nelle regioni di origine e di transito dei migranti, anche mediante i progetti pilota del piano di investimenti esterni dell'UE per la formazione dei giovani agricoltori, con la partecipazione delle organizzazioni europee degli agricoltori. Inoltre i programmi di scambio UE-Unione africana sono vie da esplorare. Occorre approfondire la cooperazione sulla ricerca e l'innovazione in materia di agricoltura mediante le politiche e gli strumenti pertinenti dell'UE. La Commissione è impegnata a intensificare la cooperazione e il dialogo strategici con l'Unione africana su questioni legate all'agricoltura e allo sviluppo rurale, in modo da aiutare la regione a sviluppare l'economia agroalimentare.

All'interno dell'UE l'agricoltura offre opportunità di lavoro stagionale.

Inoltre, attraverso il braccio dello sviluppo rurale, la PAC può svolgere un ruolo nell'aiutare i migranti legali, in particolare i rifugiati, a inserirsi e integrarsi nelle comunità rurali. L'esperienza dimostra che lo sviluppo locale a guida locale/LEADER è particolarmente adeguato a tal fine.

[16] Cfr. http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/#