

Relazione speciale

Gli sforzi dell'UE per la gestione sostenibile del suolo

Norme senza ambizione e misure poco mirate



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - IX
Introduzione	01 - 18
Perché la gestione del suolo e del letame è importante	01 - 06
Soluzioni per gestire il suolo e il letame	07 - 08
Il ruolo dell'UE	09 - 18
La politica agricola comune e la direttiva Nitrati	11 - 14
Il ruolo della Commissione e degli Stati membri	15 - 17
Finanziamenti UE	18
Estensione e approccio dell'audit	19 - 24
Osservazioni	25 - 97
Le condizioni per i pagamenti diretti non sono sufficientemente esigenti in materia di gestione sostenibile del suolo	25 - 51
Le norme di condizionalità sono potenzialmente in grado di fronteggiare le minacce per la gestione del suolo e del letame	25 - 29
Gli obblighi di condizionalità possono contribuire alla salute del suolo, ma spesso comportano miglioramenti modesti delle pratiche agronomiche	30 - 38
Il livello di ambizione e gli effetti della condizionalità sulla gestione sostenibile del suolo e del letame restano in larga misura non valutati	39 - 42
Sono state apportate modifiche insufficienti alle condizioni per i pagamenti diretti per il periodo 2023-2027	43 - 51
Le misure facoltative sono poco mirate e il loro impatto non è valutato a sufficienza	52 - 77
Pochi finanziamenti per lo sviluppo rurale sono indirizzati alle aree che presentavano i problemi del suolo più urgenti	52 - 63
I programmi di sviluppo rurale contemplavano poche misure per la gestione del letame, malgrado i problemi noti relativi alle eccedenze di azoto	64 - 69
Le valutazioni degli Stati membri hanno fornito scarse informazioni sull'impatto delle misure facoltative	70 - 77

Le deroghe e la mancanza di dati limitano l'efficacia delle restrizioni sull'impiego del letame 78 - 97

L'inquinamento del suolo è aumentato nelle aziende agricole che beneficiavano di una deroga dai limiti di azoto 78 - 89

La mancanza di dati pregiudica la capacità della Commissione di valutare il rispetto degli obblighi in materia di gestione del letame da parte degli Stati membri 90 - 93

Le procedure di infrazione in relazione alla direttiva Nitrati richiedono tempo 94 - 97

Conclusioni e raccomandazioni 98 - 104

Allegati

Allegato I – Disposizioni pertinenti della direttiva Nitrati

Allegato II – Selezione degli Stati membri

Allegato III – Differenze tra le norme legate al suolo del periodo 2023-2027 e quelle del periodo 2014-2020

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I La salute del suolo è fondamentale per l'agricoltura sostenibile. Tuttavia, il 60-70 % dei terreni dell'Unione europea (UE) non è sano, in parte a causa delle attuali pratiche di gestione del suolo e del letame. Queste possono avere un impatto negativo anche sulla qualità delle acque e sulla biodiversità. La politica agricola comune (PAC) dispone di una serie di strumenti finanziari e legislativi concepiti per incoraggiare i miglioramenti nella gestione del suolo e del letame nel periodo 2014-2022; inoltre, la direttiva Nitrati fissa un limite per l'impiego di azoto da concime organico animale nelle zone inquinate. L'iniziativa legislativa in fase di preparazione nel 2023 fornisce l'opportunità di elevare gli standard per la gestione del suolo e del letame e di migliorare la raccolta, il monitoraggio e la valutazione dei dati relativi alla salute del suolo. Con il presente audit la Corte intende apportare un valore aggiunto in questo contesto.

II L'audit della Corte riguarda le misure della PAC e le azioni pertinenti per la gestione del letame intraprese nell'ambito dell'attuazione della direttiva Nitrati. La Corte ha verificato se la Commissione e gli Stati membri avessero utilizzato efficacemente gli strumenti dell'UE per la gestione sostenibile dei terreni agricoli e del letame. In particolare, ha valutato:

- o se le condizioni a cui erano subordinati i pagamenti diretti agli agricoltori (norme di condizionalità e pratiche di inverdimento) fossero sufficientemente ambiziose;
- o se le misure facoltative della PAC nel quadro dello sviluppo rurale fossero ben mirate e finanziate adeguatamente,
- o quale impatto abbiano avuto le deroghe previste dalla direttiva Nitrati e se la Commissione assicuri il rispetto degli obblighi da questa stabiliti per la gestione del letame.

III La Corte conclude che, a causa di una frequente mancanza di ambizione nella definizione delle norme e degli obblighi che queste impongono nonché di misure scarsamente mirate a livello nazionale, gli strumenti disponibili non sono stati utilizzati a sufficienza e che rimane un ampio margine di miglioramento per la salute del suolo.

IV La Corte ha riscontrato che, potenzialmente, le norme di condizionalità sulla gestione del suolo e del letame sono in grado di fronteggiare le minacce per i terreni, poiché riguardano l'85 % della superficie agricola utilizzata. Tuttavia, i requisiti definiti a livello degli Stati membri spesso richiedono solo modifiche limitate al comportamento degli agricoltori e apportano modesti miglioramenti alle pratiche agronomiche. La Commissione non ha valutato il livello di ambizione negli esami annuali effettuati sulle misure adottate dagli Stati membri per assicurare le buone condizioni agronomiche e ambientali. Inoltre, pochissimi Stati membri hanno valutato il contributo della condizionalità per garantire la gestione sostenibile del suolo e del letame. La Corte, pur riconoscendo i miglioramenti compiuti per il periodo 2023-2027, valuta che l'impatto complessivo sulla gestione sostenibile del suolo e del letame rischia di essere modesto, a causa delle insufficienti modifiche finora apportate alle misure attuative di alcuni Stati membri.

V La Corte ha rilevato che alle zone che presentavano i problemi del suolo più urgenti era destinata una scarsa percentuale dei fondi per lo sviluppo rurale disponibili per le misure facoltative della PAC. Anche quando le misure erano mirate, non sempre ne discendeva una maggiore spesa in tali zone. Gli Stati membri non hanno stabilito la dotazione finanziaria per tali misure nei rispettivi programmi di sviluppo rurale sulla base di una valutazione dei finanziamenti necessari a conseguire i valori-obiettivo stabiliti per migliorare la gestione del suolo.

VI La Corte ha riscontrato che gli Stati membri avevano finanziato un numero modesto di misure per la gestione del letame. Inoltre, le valutazioni degli Stati membri relative alle misure facoltative della PAC hanno fornito scarse informazioni sul loro contributo alla gestione sostenibile del suolo e del letame.

VII Per quanto concerne le disposizioni della direttiva Nitrati in merito agli effluenti, è stato rilevato che le decisioni strategiche come l'abolizione delle quote latte hanno comportato un aumento della dimensione delle mandrie nelle aziende agricole beneficiarie di una deroga ai limiti di azoto vincolanti l'impiego degli effluenti. Di conseguenza, tale deroga ha ostacolato il raggiungimento dell'obiettivo della direttiva.

VIII La Commissione ha segnalato che, a seconda dell'indicatore, fino a 13 Stati membri non hanno presentato dati sui principali indicatori relativi all'impiego degli effluenti nelle rispettive relazioni del periodo 2016-2019 sull'attuazione della direttiva Nitrati. Tale mancanza di dati pregiudica la capacità della Commissione di valutare il rispetto degli obblighi in materia di gestione del letame negli Stati membri. Inoltre, otto Stati membri non hanno fornito le previsioni sulla qualità delle acque necessarie per contrastare l'inquinamento derivante dagli effluenti.

IX La Corte raccomanda alla Commissione di:

- 1) esaminare il livello di ambizione delle norme e riferire al riguardo, nonché valutare i risultati della loro attuazione;
- 2) riferire in merito all'indirizzamento delle misure facoltative della PAC per fronteggiare i più urgenti problemi locali del suolo;
- 3) limitare il ricorso a deroghe ed esaminare l'eventuale presenza di obiettivi contrastanti in altri settori di intervento;
- 4) migliorare i dati consolidati a livello dell'UE colmando i divari a livello di Stati membri.

Introduzione

Perché la gestione del suolo e del letame è importante

01 Il suolo è essenziale per la vita, in quanto fornisce nutrienti, acqua, ossigeno e supporto per le piante. Si tratta di una risorsa non rinnovabile. Da un'analisi¹ dello stato dei terreni dell'UE è emerso che, a causa delle attuali pratiche di gestione, circa il 60-70 % dei terreni non è sano. Inoltre, l'eccessivo utilizzo di nutrienti, compreso il letame, sul terreno agricolo nell'UE² ha un impatto negativo sulla qualità delle acque e sulla biodiversità.

02 L'UE si è impegnata a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite, sette dei quali hanno un impatto diretto o indiretto sul suolo (*figura 1*).

¹ [Caring for soil is caring for life](#), allegato 1 "Status of soil health across Europe in 2020".

² [EU Mission Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses](#), scheda informativa, 2022.

Figura 1 – Panoramica degli obiettivi di sviluppo sostenibile connessi al suolo

15

Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, fermare e invertire il degrado dei suoli e arrestare la perdita di biodiversità

2

Porre fine alla fame, realizzare la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere l'agricoltura sostenibile

3

Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età



13

Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze

12

Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili

11

Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili

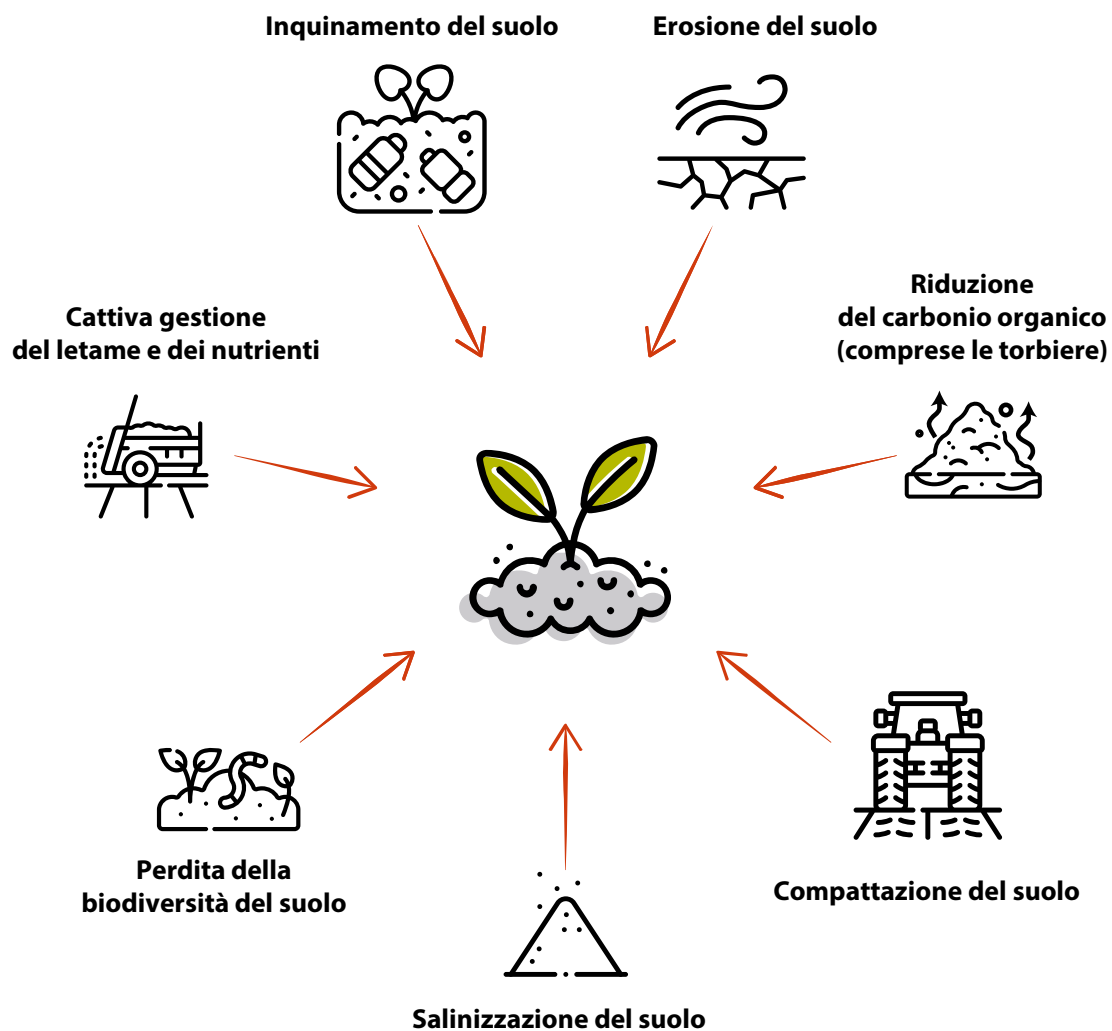
6

Garantire la disponibilità e la gestione sostenibile delle risorse idriche e servizi igienico-sanitari per tutti

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base degli [obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite](#).

03 I terreni agricoli europei sono soggetti a pressioni derivanti da diversi fattori³ (figura 2).

Figura 2 – Pressioni sui terreni agricoli europei



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

³ Caring for soil is caring for life, allegato 1 “Status of soil health across Europe in 2020”.

04 La materia organica del suolo fornisce nutrienti per la produzione vegetale sostenibile. Il carbonio organico è una componente fondamentale della materia organica del suolo. Il tenore più basso di carbonio organico nell'UE è solitamente rilevato nella regione del Mediterraneo⁴. Il drenaggio delle torbiere determina una dispersione di carbonio organico del suolo nell'atmosfera. Dai dati della Commissione⁵ emerge che le torbiere ricoprono l'8 % dei terreni dell'UE e si stima che il 50 % di esse sarà drenato. Ciò rende l'UE il secondo principale produttore di gas a effetto serra derivanti dal drenaggio di terreni organici a livello mondiale⁶.

05 Circa il 25 % dei terreni dell'UE presenta tassi di erosione superiori alla soglia sostenibile raccomandata (2 tonnellate per ettaro all'anno)⁷, il che significa che l'ecosistema del suolo continuerà a degradarsi. Inoltre, la maggior parte dei terreni dell'UE è a rischio di perdita di biodiversità⁸ e i seminativi sono quelli maggiormente esposti. Solo in Finlandia, Polonia, Portogallo, Slovacchia e Svezia più del 40 % della superficie è classificata a basso rischio oppure a rischio da basso a moderato⁹.

06 I principali dati utilizzati per i nutrienti consistono nel bilancio dei nutrienti¹⁰, di cui la parte più importante è rappresentata dall'azoto. Il letame è la fonte più comune di azoto nel suolo. Il bilancio lordo di azoto per ettaro ([riquadro 1](#)) era pari a 49 kg/ha di azoto per il periodo 2012-2015 a livello dell'UE, mentre i valori più elevati e con il maggior grado di inquinamento sono stati rilevati a Cipro (187,8 kg/ha) e nei Paesi Bassi (173,3 kg/ha). Per il periodo 2016-2019, il valore noto più elevato era pari a 190,6 kg/ha nei Paesi Bassi.

⁴ Cfr. De Brogniez e altri, *Map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model*, 2015.

⁵ *Caring for soil is caring for life*, allegato 1 "Status of soil health across Europe in 2020".

⁶ *Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities*; (atti del Greifswald Mire Centre, febbraio 2018).

⁷ Panagos e altri, *A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union*, 2020.

⁸ Orgiazzi e altri, *Global soil biodiversity atlas*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2016.

⁹ Orgiazzi e altri, *A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity*, 2016.

¹⁰ Relazione della Commissione (2016-2019) sulla direttiva Nitrati.

Riquadro 1

Il bilancio lordo di azoto

Il bilancio lordo di azoto è un indicatore relativo alla potenziale minaccia dell'eccedenza o della carenza di un'importante nutriente del suolo e delle piante. Esso mostra il legame tra le attività agricole e l'impatto ambientale, individuando i fattori che determinano l'eccedenza o la carenza di azoto e l'evoluzione tendenziale nel corso del tempo.

L'azoto è un elemento fondamentale per la crescita delle piante. Una persistente carenza di questo nutriente può comportare il degrado e l'erosione del suolo. Se impiegato in eccesso, l'azoto può provocare l'inquinamento delle acque sotterranee e di superficie, nonché l'eutrofizzazione.

Il bilancio lordo di azoto comprende le emissioni azotate prodotte dal bestiame e l'impiego di effluenti e concimi. È calcolato come il bilancio tra l'apporto di azoto al suolo agricolo e il suo rilascio.

Fonte: Eurostat.

Soluzioni per gestire il suolo e il letame

07 Nelle linee guida sulla gestione sostenibile del suolo¹¹, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura non solo individua una serie di pratiche agronomiche che riducono al minimo le pressioni esercitate sul suolo (quali le colture di copertura, la coltura minima, la rotazione delle colture, l'impiego ottimizzato dei nutrienti e la protezione dei terreni ricchi di carbonio), ma illustra anche le pratiche che è opportuno evitare (quali la combustione della vegetazione e l'eccessiva fertilizzazione).

08 Nella [strategia dell'UE per il suolo per il 2030](#) si afferma che *“non esiste [...] una definizione condivisa di gestione sostenibile del suolo a livello di UE che sia concreta e completa al punto da potersi applicare”*.

¹¹ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, *Voluntary guidelines on sustainable soil management*, 2018.

Il ruolo dell'UE

09 La gestione del suolo e del letame ha formato l'oggetto dell'interesse politico: il Parlamento europeo ha adottato due risoluzioni sul [suolo](#) e i [nitrati](#), è stata adottata la strategia dell'UE per il suolo per il 2030 e la Commissione sta elaborando una proposta legislativa sulla protezione, la gestione sostenibile e il ripristino dei terreni dell'UE per il 2023.

10 Nelle risoluzioni, il Parlamento europeo riconosce l'importanza del suolo e del letame, nonché la necessità di fronteggiare le minacce e di adottare una gestione più sostenibile. La strategia dell'UE per il suolo per il 2030 delinea un quadro volto a proteggere e ripristinare i terreni e a fare in modo che questi vengano utilizzati in maniera sostenibile. Propone azioni concrete da attuare entro il 2030, in linea con l'obiettivo di conseguire terreni sani entro il 2050.

La politica agricola comune e la direttiva Nitrati

11 La politica agricola comune (PAC) per il periodo 2014-2020 rappresenta 408 miliardi di euro, ossia oltre un terzo del bilancio dell'UE. La gestione sostenibile delle risorse naturali, compreso il suolo, costituisce uno dei suoi tre obiettivi principali. La PAC contempla una serie di strumenti tesi a contribuire a tale obiettivo ([riquadro 2](#)).

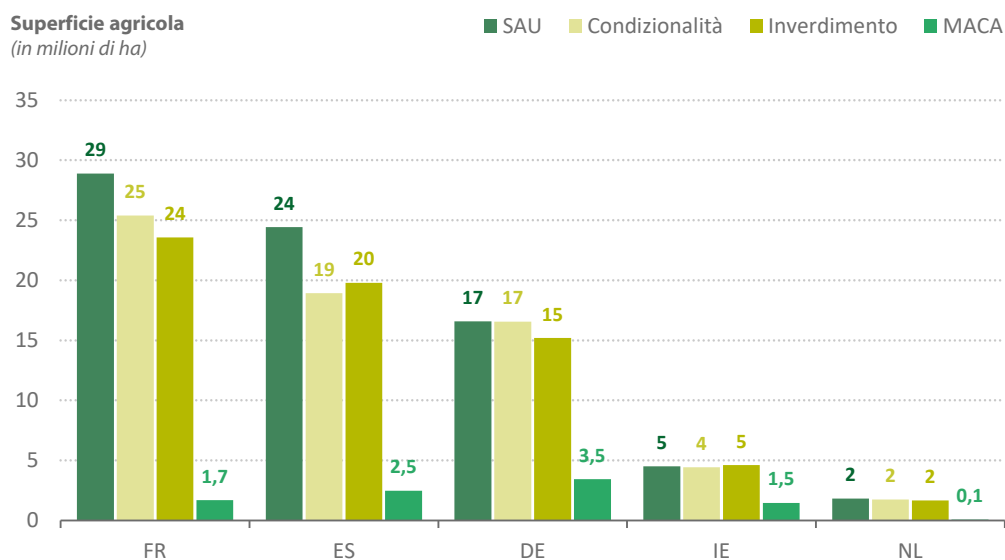
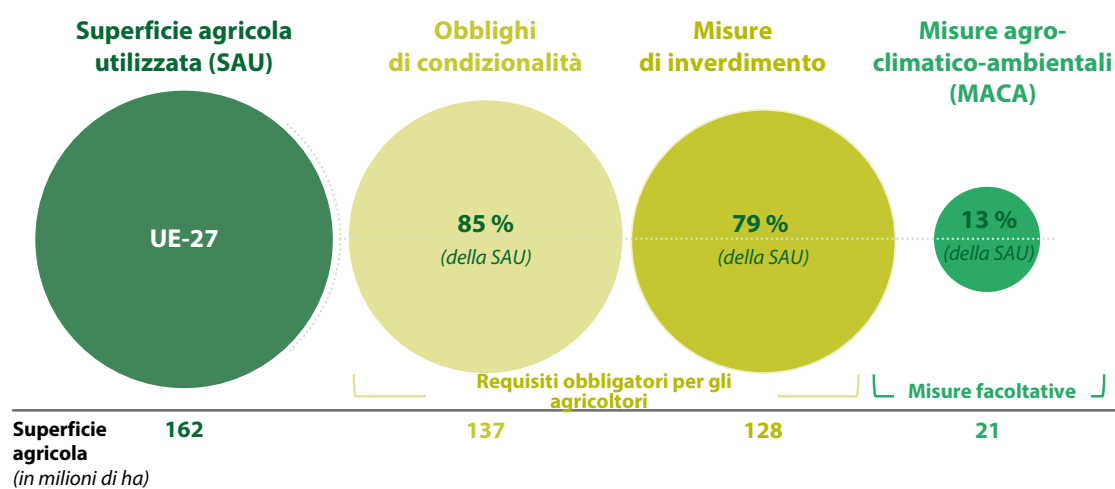
Riquadro 2

Strumenti della PAC e requisiti ambientali pertinenti per la gestione del suolo e del letame

- La **condizionalità** vincola la maggior parte dei destinatari dei pagamenti PAC all'osservanza delle norme derivanti dalla normativa ambientale dell'UE e alla necessità di mantenere il terreno agricolo in buone condizioni agronomiche e ambientali. È costituita da regole cogenti che comprendono obblighi relativi alla gestione del letame e al suolo, quali la copertura minima del suolo, il mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo e la prevenzione dell'erosione. Tali regole si articolano nei criteri di gestione obbligatori (CGO) e nelle norme per le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).
- Le pratiche di **inverdimento** prevedono obiettivi di conservazione del suolo, quali la diversificazione delle colture o il mantenimento dei prati permanenti. Possono apportare benefici ai terreni anche alcune aree di interesse ecologico (AIE).
- Nel quadro dei programmi di sviluppo rurale (PSR), gli Stati membri possono sostenere gli **impegni agro-climatico-ambientali**, che includono pratiche agronomiche volontarie benefiche per l'ambiente e implicano uno sforzo maggiore rispetto a quello previsto dalle regole cogenti. Essi possono anche promuovere altre misure in grado di avere un impatto sulla gestione del suolo e del letame, quali il sostegno a favore dell'agricoltura biologica, investimenti, lo scambio delle conoscenze e servizi di consulenza.

12 La **figura 3** mostra la percentuale di superficie agricola soggetta a strumenti della PAC pertinenti per il suolo in relazione alla superficie agricola utilizzata nell'UE e nei cinque Stati membri selezionati per il presente audit. Tale percentuale varia tra i diversi Stati membri, ma le misure agro-climatico-ambientali facoltative si applicano su una superficie di gran lunga inferiore rispetto a quella soggetta alla condizionalità e all'inverdimento.

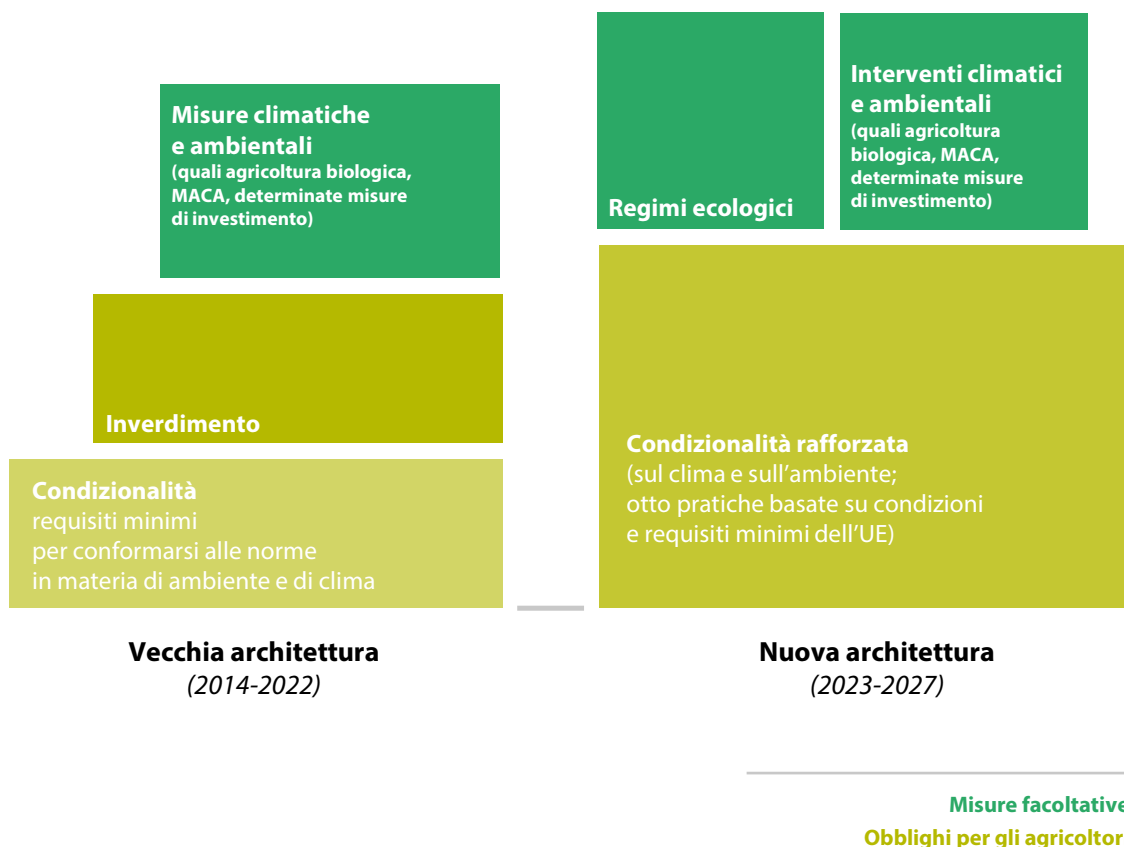
Figura 3 – Superficie agricola soggetta ai requisiti ambientali nel 2020



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

13 Il periodo di programmazione 2014-2020 è stato esteso fino al 2022. Ciascuno Stato membro deve definire le proprie misure della PAC nel rispettivo piano strategico per il periodo 2023-2027. La **figura 4** presenta un raffronto tra la nuova architettura verde e quella del precedente periodo di programmazione.

Figura 4 – L’architettura verde della vecchia e della nuova PAC



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

14 La direttiva Nitrati verte sull'inquinamento da nutrienti nell'agricoltura e stabilisce un limite per l'impiego di azoto da concime organico animale nelle zone inquinate (*allegato I*). Promuove buone pratiche agricole, quali l'impiego di quantitativi adeguati di nutrienti per le colture, l'uso di nutrienti solo nella fasi di crescita idonee delle colture e nelle condizioni climatiche adatte e l'astensione dall'uso di nutrienti in periodi caratterizzati da precipitazioni abbondanti o da terreno ghiacciato.

Il ruolo della Commissione e degli Stati membri

15 Il principio della gestione concorrente si applica alla PAC e per la direttiva Nitrati vale il principio di sussidiarietà. Pertanto, la Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità di attuare tali politiche.

16 La Commissione propone e attua la normativa e le politiche in materia agricola, ambientale e climatica, comprese la PAC e la direttiva Nitrati. Agli Stati membri spetta attuare tali politiche in stretta collaborazione con la Commissione, attraverso piani e programmi nazionali.

17 Nel quadro della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per affrontare l'eccessiva presenza di nitrati nelle acque e per fornire elementi che dimostrano che le misure sono sufficienti. La Commissione dovrebbe monitorare l'impatto delle misure degli Stati membri sulla qualità delle acque e richiedere un ulteriore intervento laddove tali misure non siano sufficienti. Sebbene la direttiva Nitrati non preveda di per sé alcuna sanzione, se le misure attuate dagli Stati membri ai sensi di tale direttiva sono insufficienti, la Commissione può deferire gli Stati membri in questione alla Corte di giustizia.

Finanziamenti UE

18 La Commissione non dispone di stime relative alla spesa per la gestione del suolo e del letame a titolo della PAC. La Corte ha cercato di ottenere un valore applicando il metodo di monitoraggio utilizzato dalla Commissione. Sebbene la Corte abbia criticato tale metodo in passato¹², questa volta lo ha utilizzato per ottenere un ordine di grandezza della spesa, poiché non sono disponibili altri metodi. Sulla base di tale metodo, la Corte stima che il finanziamento a titolo della PAC per la gestione sostenibile del suolo e del letame sia ammontato a circa 85 miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

¹² Relazione speciale 09/2022, "La spesa per il clima nel bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020".

Estensione e approccio dell'audit

19 Lo scopo del presente audit è valutare se la Commissione e gli Stati membri abbiano utilizzato efficacemente gli strumenti dell'UE disponibili per la gestione sostenibile dei terreni agricoli e del letame. In particolare, la Corte ha valutato:

- o se le condizioni a cui erano subordinati i pagamenti diretti agli agricoltori (norme sulla condizionalità e pratiche di inverdimento) fossero sufficientemente ambiziose;
- o se le misure facoltative della PAC nel quadro dello sviluppo rurale fossero ben mirate e finanziate adeguatamente,
- o quale impatto abbiano avuto le deroghe previste dalla direttiva Nitrati e se la Commissione assicuri il rispetto degli obblighi da questa stabiliti per la gestione del letame.

20 Ha esaminato inoltre se la Commissione e gli Stati membri abbiano valutato i risultati ottenuti e abbiano tratto le conclusioni appropriate per prepararsi alle sfide future. L'iniziativa legislativa che la Commissione sta elaborando nel 2023 offre l'opportunità di innalzare gli standard per la gestione del suolo e del letame e per migliorare la raccolta, il monitoraggio e la valutazione dei dati sulla salute del suolo. Con il presente audit la Corte intende apportare un valore aggiunto in questo contesto.

21 L'estensione dell'audit comprende le misure della PAC e le azioni pertinenti per la gestione del letame intraprese in attuazione della direttiva Nitrati. Non vi rientra l'imboschimento, che pur svolge un ruolo nella protezione del suolo, in quanto tale aspetto viene affrontato nella recente [relazione speciale della Corte sulle foreste](#).

22 L'audit riguarda il periodo 2014-2020, con uno sguardo prospettico sul periodo 2023-2027. Gli auditor della Corte hanno interpellato funzionari della Commissione ed esaminato documenti di questa stessa istituzione, per analizzare come essa avesse valutato la necessità di adottare misure a livello di UE, come le avesse strutturate, come ne avesse monitorato l'attuazione e come ne avesse valutato gli effetti. Sono state sottoposte ad audit anche le autorità competenti di Germania (Bassa Sassonia), Irlanda, Spagna (Andalusia), Francia e Paesi Bassi; a tale riguardo, gli auditor della Corte:

- hanno raccolto elementi probatori di audit tramite l'analisi di dati e documenti;

- hanno intervistato i rappresentanti delle autorità preposte all'elaborazione e all'attuazione delle misure dell'UE.

23 Gli Stati membri summenzionati sono stati selezionati sulla base di caratteristiche specifiche, quali la natura delle minacce per i terreni agricoli e il bilancio dell'azoto (cfr. *allegato II*).

24 Infine, la Corte ha inviato un questionario alle autorità nazionali nei restanti 22 Stati membri, di cui 19 hanno risposto. Per redigere le osservazioni seguenti, gli auditor della Corte hanno analizzato le risposte pervenute assieme alle altre fonti di elementi probatori.

Osservazioni

Le condizioni per i pagamenti diretti non sono sufficientemente esigenti in materia di gestione sostenibile del suolo

Le norme di condizionalità sono potenzialmente in grado di fronteggiare le minacce per la gestione del suolo e del letame

25 Gli obblighi di condizionalità si applicano a circa l'85 % della superficie agricola dell'UE¹³ (cfr. [figura 3](#)). Sono quindi uno strumento potenzialmente utile per affrontare i problemi legati alla gestione del suolo e del letame nell'UE. Gli auditor della Corte hanno verificato in che misura le norme (BCAA e CGO applicabili) consentano lo sfruttamento di tale potenziale, valutandone i requisiti negli Stati membri selezionati e la misura in cui detto potenziale venga ridotto a causa della sovrapposizione delle norme.

26 Il regolamento disciplinante la PAC¹⁴ prevede tre norme pertinenti per la gestione del suolo, concepite per promuovere pratiche benefiche per il suolo e vietare quelle nocive. Si tratta della copertura minima del suolo (BCAA 4), delle pratiche di gestione minima delle terre per limitare l'erosione (BCAA 5) e del mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo (BCAA 6).

27 Agli Stati membri spetta definire requisiti specifici a livello nazionale, che consentano loro di focalizzare l'attenzione sui problemi più significativi cui devono far fronte. In Irlanda, ad esempio, dove la maggior parte del terreno agricolo è utilizzata per il pascolo del bestiame, le autorità hanno incentrato i requisiti nel quadro della BCAA 5 per evitare il pascolo eccessivo e il calpestamento con danno del terreno. In Francia l'aratura verticale è vietata per appezzamenti di terreno con una pendenza superiore al 10 %.

¹³ Valore per il 2020 sulla base dell'indicatore "*Agricultural area subject to environmental requirements*".

¹⁴ Allegato II del [regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#), del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune.

28 Oltre alle tre norme connesse al suolo, gli articoli 4 e 5 della direttiva Nitrati rientrano nel quadro della condizionalità in virtù del CGO 1 “protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati”. Tale criterio si applica a tutti i beneficiari nelle aree designate come zone vulnerabili ai nitrati. Gli auditor della Corte hanno esaminato i requisiti definiti dagli Stati membri per assicurare una gestione sostenibile del letame (per un esempio di tali requisiti relativo alla Francia, cfr. [riquadro 3](#)). Hanno riscontrato che nei Paesi Bassi i requisiti del CGO 1, pur essendo stati definiti, comprendevano pratiche consuete quali il divieto di usare letame su seminativi con pendenza pari o superiore al 18 %.

Riquadro 3

Requisiti stabiliti in Francia nel quadro del CGO 1

- 1) Rispettare i periodi in cui è vietato lo spargimento
- 2) Presenza di sufficiente capacità di stoccaggio del letame
- 3) Rispetto del bilancio di fertilizzazione con azoto
- 4) Analisi del suolo
- 5) Rispetto del limite annuale di 170 kg/ha di azoto per la superficie agricola utilizzata
- 6) Conformità alle condizioni specifiche in materia di spargimento del letame
- 7) Presenza di manto vegetale per limitare la dispersione di azoto durante i periodi piovosi
- 8) Presenza di manto vegetale permanente lungo determinati corsi d’acqua

29 Gli auditor della Corte hanno altresì rilevato che l’ambito di applicazione generale del CGO 1 si sovrappone con le BCAA e riduce pertanto il potenziale di queste ultime di contrastare le minacce per la gestione del suolo e del letame. In Francia, ad esempio, la BCAA 4 sulla copertura minima del suolo si applica solamente alle zone vulnerabili ai nitrati, per le quali è una condizione già contemplata dal CGO 1. Di conseguenza, l’11 % dei seminativi in tale paese è rimasto scoperto nel 2017. Analogamente, in Irlanda, Germania e Paesi Bassi i requisiti della BCAA 1 si sovrappongono con i requisiti del CGO 1. La Commissione ha confermato che lo scopo della BCAA 4 è quello di affrontare la protezione minima del suolo indipendentemente dalle azioni previste dalla direttiva Nitrati.

Gli obblighi di condizionalità possono contribuire alla salute del suolo, ma spesso comportano miglioramenti modesti delle pratiche agronomiche

30 Gli Stati membri dovrebbero stabilire obblighi che esercitano un impatto positivo sulla salute del suolo. Il livello dei requisiti è adeguato quando l'applicazione delle norme inizia ad avere un impatto positivo sulla salute del suolo in ampie zone. Sin dalle fasi iniziali della politica della condizionalità, nella [relazione del 2008](#) la Corte ha segnalato che gli obblighi e le norme di condizionalità, applicandosi a tutti gli agricoltori, dovevano essere stabiliti a un livello minimo ragionevole. Gli auditor della Corte hanno esaminato gli obblighi e le norme negli Stati membri selezionati, nonché le informazioni di cui dispone la Commissione, al fine di valutare se il livello degli obblighi fosse sufficientemente elevato.

31 Nella relazione della Commissione in cui è valutata la performance della PAC si prende atto del fatto che *“nel complesso [...] gli Stati membri non hanno sfruttato appieno gli strumenti di adattamento messi a disposizione dalla PAC (ad es. la condizionalità)”*¹⁵. Nella valutazione delle misure della PAC relative alle risorse naturali¹⁶, la Commissione ha concluso che gli Stati membri hanno optato per un approccio minimalista per determinate condizioni più generalizzate relative alla condizionalità e all'inverdimento. L'esame della Corte relativa agli Stati membri selezionati conferma tale conclusione per la gestione del suolo e del letame. È stato osservato che gli obblighi a livello degli Stati membri nel quadro delle norme relative al suolo imponevano spesso modifiche modeste o nulle delle pratiche agronomiche esistenti.

32 È stato analizzato il numero di casi di non conformità individuati dalle autorità nazionali negli Stati membri selezionati. Nei Paesi Bassi, ad esempio, tali casi di inosservanza in relazione alle tre norme relative al suolo sono pari a zero per il periodo 2016-2021, a indicazione del fatto che dette norme non sono esigenti.

¹⁵ Relazione sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione, [COM\(2021\) 815 final](#) del 16.12.2021, pag. 8.

¹⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Executive summary of the evaluation – Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, [SWD\(2021\) 425 final](#), pag. 2.

33 La BCAA 4 sulla copertura minima del suolo si applica ai seminativi. In Irlanda, dove il 92 % della superficie agricola utilizzata è costituita da praterie, la norma si applica pertanto a un'area limitata. In Spagna e in Germania, tale BCAA impone agli agricoltori una serie di limitazioni. In Spagna, ad esempio, la BCAA che riguarda terreni in pendenza con requisiti aggiuntivi in termini di maggese e colture permanenti ha comportato un numero relativamente elevato di casi di non conformità.

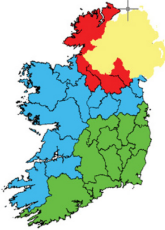
34 In nessuno dei cinque Stati membri selezionati sono state riscontrate indicazioni del fatto che la BCAA 6 riguardante il mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo, attraverso il divieto di bruciare le stoppie, comporti cambiamenti delle pratiche agronomiche esistenti.

35 Ciò vale anche per la BCAA 5 sulla gestione minima delle terre, seppure in misura minore. Un esempio concreto è costituito dal divieto di lavoro su appezzamenti di terreno saturi d'acqua in Francia, che rappresenta già una pratica comune.

36 La Corte ha rilevato invece buone pratiche che rafforzavano l'efficacia delle disposizioni adottate per la gestione sostenibile del letame. In particolare, tre degli Stati membri selezionati hanno dichiarato il loro intero territorio come zona vulnerabile ai nitrati (Germania, Irlanda e Paesi Bassi), massimizzando l'area di applicazione del CGO 1.

37 In Irlanda le capacità per lo stoccaggio degli effluenti e i periodi di divieto di spargimento del letame sono differenziati in tre zone, definite in base ai parametri quali il tipo di suolo e le precipitazioni (cfr. [figura 5](#)). L'Irlanda ha altresì attuato disposizioni a titolo del CGO 1 relative all'uso dei fosfati, oltre che dell'azoto. Questo approccio non è obbligatorio, ma risponde a una specifica esigenza nazionale, poiché il paese presenta uno dei più elevati livelli di eccedenza di fosforo nell'UE.

Figura 5 – Regionalizzazione delle due componenti fondamentali del CGO 1 in Irlanda

Zona	Componente fondamentale: capacità di stoccaggio richiesta in base alle zone	Componente fondamentale: periodo di divieto di spargimento in base alle zone																												
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="469 555 871 591">A</td> <td data-bbox="762 562 871 591">16 settimane</td> </tr> <tr> <td data-bbox="469 595 871 631">B</td> <td data-bbox="762 602 871 631">18 settimane</td> </tr> <tr> <td data-bbox="469 636 871 672">C (Donegal & Leitrim)</td> <td data-bbox="762 642 871 672">20 settimane</td> </tr> <tr> <td data-bbox="469 676 871 712">C (Cavan & Monaghan)</td> <td data-bbox="762 683 871 712">22 settimane</td> </tr> </table>	A	16 settimane	B	18 settimane	C (Donegal & Leitrim)	20 settimane	C (Cavan & Monaghan)	22 settimane	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="906 546 995 582">Tipo di concime</th> <th data-bbox="1018 546 1107 582">Data di inizio</th> <th data-bbox="1129 546 1187 582">Zona A</th> <th data-bbox="1209 546 1267 582">Zona B</th> <th data-bbox="1289 546 1347 582">Zona C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="906 586 995 622">Chimico</td> <td data-bbox="1018 586 1107 622">dal 15 set. al</td> <td data-bbox="1129 586 1187 622">12 gen.</td> <td data-bbox="1209 586 1267 622">15 gen.</td> <td data-bbox="1289 586 1347 622">31 gen.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="906 627 995 663">Organico</td> <td data-bbox="1018 627 1107 663">dal 15 ott. al</td> <td data-bbox="1129 627 1187 663">12 gen.</td> <td data-bbox="1209 627 1267 663">15 gen.</td> <td data-bbox="1289 627 1347 663">31 gen.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="906 667 995 703">Stallatico</td> <td data-bbox="1018 667 1107 703">dal 1° nov. al</td> <td data-bbox="1129 667 1187 703">12 gen.</td> <td data-bbox="1209 667 1267 703">15 gen.</td> <td data-bbox="1289 667 1347 703">31 gen.</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo di concime	Data di inizio	Zona A	Zona B	Zona C	Chimico	dal 15 set. al	12 gen.	15 gen.	31 gen.	Organico	dal 15 ott. al	12 gen.	15 gen.	31 gen.	Stallatico	dal 1° nov. al	12 gen.	15 gen.	31 gen.
A	16 settimane																													
B	18 settimane																													
C (Donegal & Leitrim)	20 settimane																													
C (Cavan & Monaghan)	22 settimane																													
Tipo di concime	Data di inizio	Zona A	Zona B	Zona C																										
Chimico	dal 15 set. al	12 gen.	15 gen.	31 gen.																										
Organico	dal 15 ott. al	12 gen.	15 gen.	31 gen.																										
Stallatico	dal 1° nov. al	12 gen.	15 gen.	31 gen.																										

Fonte: Department of Agriculture, Food and the Marine, *Explanatory Handbook for Cross Compliance Requirements*, pagg. 11 e 13.

38 In Germania e in Francia, le autorità hanno rafforzato gli obblighi di condizionalità nelle aree inquinate da nitrati. In Spagna, i requisiti nel quadro della BCAA 6 riguardano anche l'impiego di colaticcio, estendendo così l'ambito di applicazione del requisito oltre le zone vulnerabili ai nitrati.

Il livello di ambizione e gli effetti della condizionalità sulla gestione sostenibile del suolo e del letame restano in larga misura non valutati

39 Ogni anno la Commissione ha svolto un'analisi delle misure intraprese dagli Stati membri per attuare le BCAA, sotto il profilo della completezza e della compatibilità con le disposizioni di cui al [regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#). Non ha però formulato osservazioni sul livello di ambizione delle norme.

40 Nell'analisi relativa ai piani strategici nazionali della PAC, la Commissione afferma che la valutazione dell'ambizione in materia climatica e ambientale deve tenere conto di tutti gli strumenti della PAC operanti in sinergia e non esclusivamente della condizionalità da sola. Pertanto, la Commissione effettua una valutazione olistica delle ambizioni ambientali della PAC, senza effettuare alcuna distinzione tra i requisiti obbligatori di condizionalità e i requisiti relativi alle misure facoltative.

41 Nella relazione del 2016 sulla [condizionalità](#), la Corte ha rilevato un controllo insufficiente della condizionalità da parte della Commissione. Tale constatazione è confermata dalla valutazione di impatto che ha accompagnato le proposte legislative per la PAC post-2020¹⁷.

42 Gli effetti della condizionalità sulla gestione sostenibile del suolo e del letame rimangono in larga misura non valutati. Questo è quanto è avvenuto nei cinque Stati membri selezionati. L'indagine della Corte conferma ulteriormente tale mancanza di valutazione: pochissime delle risposte fornite erano in grado di dimostrare una tale valutazione. La Commissione ha nondimeno pubblicato nel novembre 2020 un apposito [studio relativo all'impatto della PAC sulla gestione sostenibile del suolo](#).

Sono state apportate modifiche insufficienti alle condizioni per i pagamenti diretti per il periodo 2023-2027

43 In oltre la metà delle risposte all'indagine svolta dalla Corte risulta che le regole di condizionalità per la protezione del suolo relative al periodo 2014-2022 non hanno subito modifiche significative. Solo nel 13 % delle risposte si indicava che le modifiche delle BCAA fossero particolarmente pertinenti per la protezione dei terreni agricoli e/o la gestione del letame nel quadro della PAC per il periodo 2023-2027. Al fine di valutare meglio il rischio di modifiche insufficienti al contenuto degli obblighi di condizionalità per il periodo 2023-2027, la Corte ha esaminato le norme e i requisiti fondamentali per tale periodo nei cinque Stati membri sottoposti ad audit.

44 Un cambiamento importante nell'impostazione della PAC per il periodo 2023-2027 è costituito dall'integrazione dell'obbligo di adottare pratiche agronomiche benefiche per il clima e l'ambiente, cosiddetto "inverdimento", nell'ambito di una condizionalità rafforzata (cfr. paragrafo **13**). Un obiettivo importante perseguito con tale cambiamento è la riduzione del numero di aziende agricole esonerate dall'obbligo di inverdimento, facendo sì che le norme si applichino a una popolazione più ampia. La Corte aveva osservato che tali esenzioni dalle norme di inverdimento erano diffuse nel periodo 2014-2022 ([riquadro 4](#)).

¹⁷ SWD(2018) 301 final dell'1.6.2018, parte 1/3, pag. 9.

Riquadro 4

Esenzioni dai requisiti di inverdimento

Gli auditor della Corte stimavano che in Francia solo circa il 35 % delle aziende agricole fosse tenuto ad applicare le tre pratiche di inverdimento (diversificazione delle colture, mantenimento di prati permanenti e aree di interesse ecologico) nel corso del periodo 2017-2019.

In Irlanda il 94 % delle aziende era esente dall'attuazione della diversificazione delle colture e di un'area di interesse ecologico, principalmente perché il 90 % della superficie agricola di questo paese è costituita da prati permanenti.

La soglia relativa alle dimensioni delle aziende agricole pari a 15 ha, introdotta dalla normativa dell'UE, sembra essere troppo elevata nel caso della Spagna, in ragione della struttura del settore agricolo, il che rende possibili numerose esenzioni dall'attuazione delle AIE: nel 2020, il 64 % delle aziende era esente dal requisito relativo alle AIE.

45 Tuttavia, l'impatto di tale estensione degli obblighi di inverdimento a una popolazione più ampia rischia di essere basso. In due precedenti relazioni della Corte incentrate sull'[inverdimento](#) e sulla [biodiversità nei terreni agricoli](#) si sottolineano i limiti degli effetti dell'inverdimento sulle modifiche alle pratiche agronomiche. Stando a un recente studio tedesco, in cui si è valutato il contributo delle misure di inverdimento alla riduzione delle minacce per i terreni agricoli¹⁸, la sovvenzione agricola annua versata alle aziende agricole per l'inverdimento ammonta a 1,5 miliardi di euro, mentre il costo per le aziende era stimato a 190 milioni di euro. La relazione concludeva che gli elevati importi dei finanziamenti hanno conseguito un impatto ambientale soltanto basso.

46 Il [regolamento del 2021](#) sui piani strategici della PAC stabilisce il principio dell'innalzamento del livello di ambizione degli Stati membri per quanto concerne gli obiettivi in materia di ambiente e di clima. Un esempio tratto dal regolamento è rappresentato dalla sostituzione di un obbligo di diversificazione delle colture con uno più esigente concernente la rotazione delle colture. Dall'analisi della Corte non è emerso alcun caso di allentamento delle condizioni, ad eccezione della BCAA 6

¹⁸ Röder N., Ackermann A., Baum S., Wegmann J. (Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig), Strassemeyer J., Pöllinger F. (Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow) *Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten – "Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II"*, 71/2021.

(cfr. paragrafo 47). Tuttavia, la Corte ha riscontrato che in Francia, nel valutare il piano strategico, l'autorità ambientale ha chiaramente individuato il rischio di un incremento limitato del livello di ambizione ambientale.

47 La Commissione ha concluso che la nuova impostazione della precedente BCAA 4 sulla copertura minima del suolo era più completa. Ciononostante, è anche giunta alla conclusione che la precedente BCAA 5 non aveva subito cambiamenti significativi. Inoltre, ha riscontrato che non vi era alcuna modifica nel contenuto della precedente BCAA 6, il cui obiettivo originario consisteva nel proteggere la sostanza organica del suolo attraverso pratiche adeguate e non si limitava al divieto di bruciare le stoppie. La nuova versione di tale BCAA verte unicamente su detta pratica, per cui le condizioni sono state di fatto allentate.

48 Dall'esame della Corte emerge altresì che, malgrado determinati miglioramenti quali quelli segnalati in Spagna e in Germania, le modifiche relative alle condizioni di attuazione delle BCAA relative al suolo, nel complesso, rimangono limitate nel periodo 2023-2027 rispetto a quelle per il periodo 2014-2022 (*allegato III*).

49 Il quadro dell'UE per il periodo 2023-2027 comprende un nuovo CGO che attua alcune disposizioni contemplate nella *direttiva quadro sulle acque*. La Corte ritiene che tale inclusione sia pertinente per la gestione del letame. In Spagna, ad esempio, questo nuovo CGO vieta la formazione o il mantenimento di ammassi di letame o di altri concimi inorganici, che potrebbero comportare la lisciviazione dei nitrati dal suolo.

50 Tuttavia, il CGO che fa rispettare l'attuazione della direttiva Nitrati rimane invariato per ambito di applicazione a livello dell'UE¹⁹ nel periodo 2023-2027. È stata rilevata solo una condizione, ossia non ammassare letame durante i periodi piovosi tra il 1° settembre e il 31 marzo, che sarà aggiunta al quadro esistente del CGO (in Spagna, Andalusia). La Corte non è riuscita a individuare modifiche rilevanti nell'attuazione del CGO in Irlanda, mentre nei Paesi Bassi e in Francia il CGO non era stato aggiornato al momento dell'audit.

51 Al fine di proteggere i terreni ricchi di carbonio, il quadro per il periodo 2023-2027 comprende una nuova BCAA sulla protezione delle zone umide e delle torbiere (BCAA 2). Secondo la Commissione, 11 Stati membri hanno deciso di attuare la BCAA 2 a partire dal 2023. Il *regolamento (UE) 2021/2115* consente di posticiparne

¹⁹ Allegato III del *regolamento (UE) 2021/2115* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC).

l'attuazione al 2024 o al 2025, in quanto potrebbe essere ancora necessario un lavoro preparatorio. È stato osservato che nessuno degli Stati membri selezionati era in grado di attuare la BCAA in questione prima del 2024 nella totalità del proprio territorio.

Le misure facoltative sono poco mirate e il loro impatto non è valutato a sufficienza

Pochi finanziamenti per lo sviluppo rurale sono indirizzati alle aree che presentavano i problemi del suolo più urgenti

52 Al fine di massimizzare gli effetti, la Corte ritiene che si sarebbe dovuto assegnare finanziamenti sufficienti alle aree che presentavano problemi del suolo acuti. Ha esaminato se i pagamenti agroambientali fossero ben mirati a tal riguardo.

53 La Corte ha riscontrato che la Commissione aveva individuato una carenza generale di finanziamenti mirati. Nella valutazione delle misure della PAC relative alle risorse naturali²⁰, la Commissione ha concluso che gli Stati membri si sono rifiutati di assegnare maggiori finanziamenti alle misure più mirate e ha constatato che la concezione generale delle politiche non affrontava determinate pressioni ed esigenze in misura sufficiente.

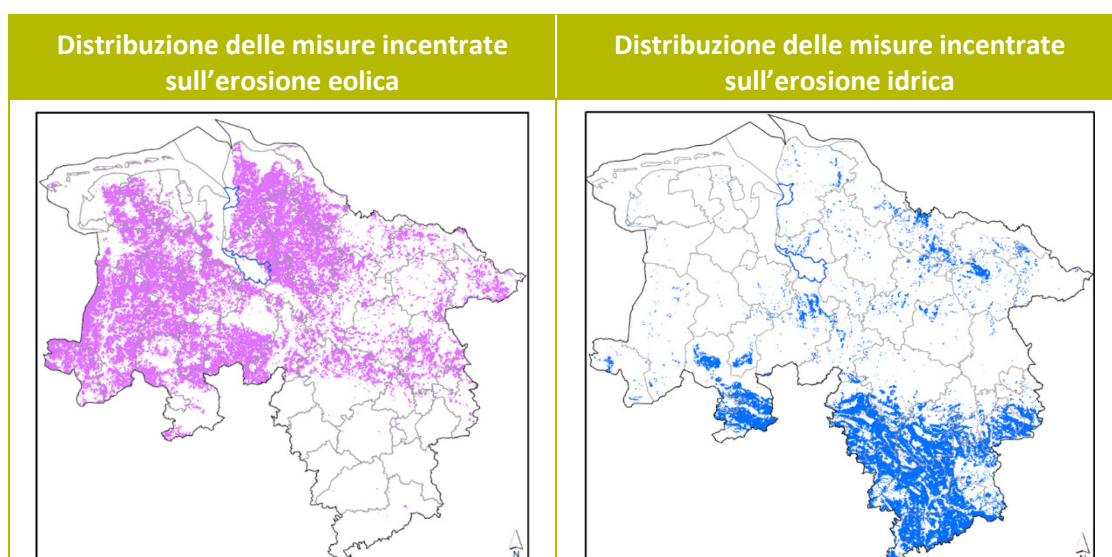
54 L'esame condotto dalla Corte sui programmi di sviluppo rurale selezionati ha messo in luce un ampio ventaglio di approcci per indirizzare le misure agro-climatico-ambientali a favore della biodiversità, delle acque e del suolo, secondo criteri geografici o per tipo di attività agricola. Ciò si è ripercosso sulla misura in cui i fondi sono stati assegnati alle aree con i problemi del suolo più acuti e sulla capacità di individuare l'impatto della spesa.

55 In Spagna (Andalusia) le misure riguardanti pressoché tutti i piani di spesa destinati al suolo sono mirate in termini geografici. Tuttavia, sebbene le autorità spagnole abbiano classificato il 26 % della superficie agricola come zona ad elevato rischio di erosione, meno di un quarto della spesa a titolo delle misure per il suolo concerneva tali zone a rischio.

²⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Executive summary of the evaluation – Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, SWD(2021) 425 final, pag. 2.

56 La Germania (Bassa Sassonia) assegna una modesta percentuale di finanziamenti alle misure per il suolo e una quota maggiore al finanziamento delle misure a favore della biodiversità e della qualità delle acque, alcune delle quali apportano un contributo secondario alla protezione del suolo. Le autorità hanno fatto ricorso a misure agro-climatico-ambientali geograficamente mirate per contrastare l'erosione eolica nella parte settentrionale e l'erosione idrica nella parte meridionale della regione (*figura 6*). Tali misure rappresentavano il 3,7 % dei fondi e riguardavano meno dello 0,2 % delle superfici che beneficiavano di sostegno; è stato segnalato che hanno prodotto un effetto significativo.

Figura 6 – Distribuzione delle misure agro-climatico-ambientali in Bassa Sassonia



Fonte: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Elaborazioni di SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

57 La Francia (Midi-Pyrénées) ha elaborato misure volte a migliorare il sistema agricolo nel complesso, anziché incentrarle sui problemi del suolo a livello geografico. Sebbene anche le misure a favore della biodiversità e della qualità delle acque possano contribuire alla protezione del suolo, uno studio nazionale conferma tale mancanza di attenzione alle questioni inerenti al suolo in tutti i PSR regionali della Francia²¹.

²¹ Centre d'études et de prospective, *Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux* – n. 162 – marzo 2021, pag. 4.

58 Per determinate misure agroambientali, l'Irlanda ricorre a un approccio a tre livelli per indirizzarle a tipi specifici di aziende agricole. Un livello, ad esempio, accorda un accesso prioritario alle aziende che praticano l'allevamento intensivo e agli agricoltori con oltre 30 ha di seminativi. Malgrado tale prioritizzazione, sono state perlopiù le aziende agricole di piccole dimensioni o le aziende a tempo parziale ad accedere alla misura. Ciò è imputabile al fatto che si è rivelata meno allettante dal punto di vista finanziario rispetto al previsto per le aziende di grandi dimensioni che esercitano pratiche intensive a tempo pieno, nella parte meridionale e orientale del paese ove le pressioni ambientali provocate dall'agricoltura sono maggiori.

59 I Paesi Bassi hanno elaborato misure solo in relazione alla biodiversità e alle acque. Se, da un lato, tali misure possono avere effetti positivi sul suolo, dall'altro, nessuna di esse era indirizzata ad aree con noti problemi del suolo, quali la compattazione, la riduzione della sostanza organica, la perdita di biodiversità o l'erosione.

60 Quanto a stabilire se i finanziamenti sono sufficienti, la dotazione di risorse finanziarie dovrebbe, a giudizio della Corte, essere commisurata sia alla gravità dei problemi del suolo individuati sia al miglioramento da conseguire nell'arco del periodo di tempo in questione²². Quest'ultimo aspetto andrebbe dimostrato attraverso una partecipazione adeguata e valori-obiettivo definiti.

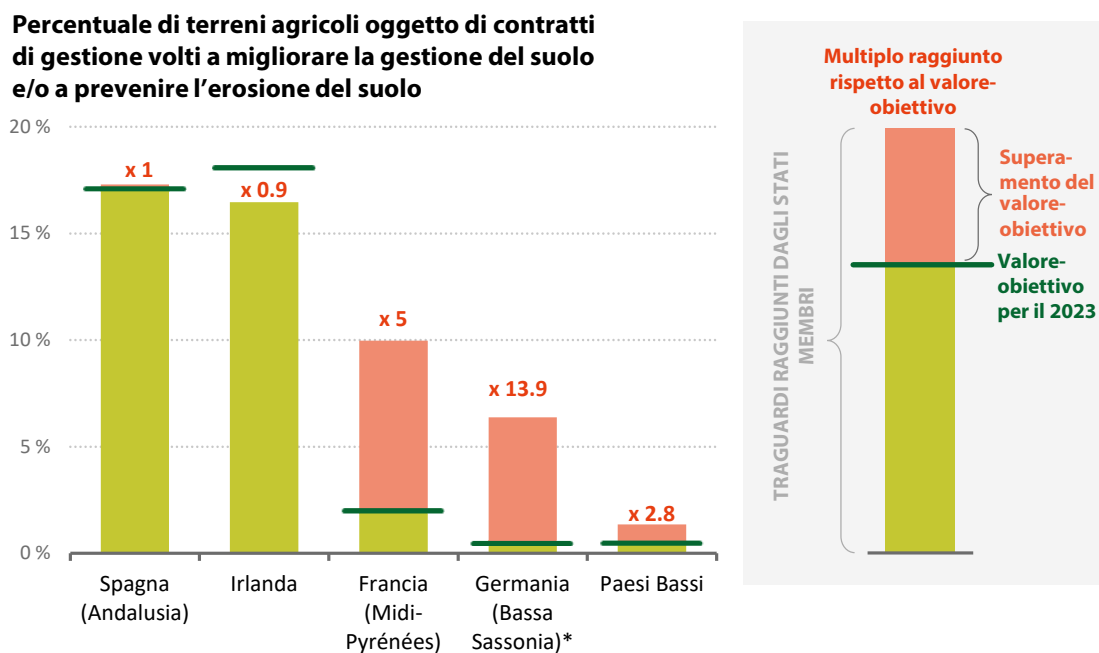
61 La Corte ha riscontrato che gli Stati membri selezionati hanno generalmente assegnato fondi sulla base di criteri quali la precedente partecipazione a misure analoghe, le risorse finanziarie disponibili e la natura delle esigenze individuate.

62 In tutti gli Stati membri selezionati, le misure relative al suolo costituiscono parte integrante di un pacchetto di misure ambientali che riguardavano la diversità, le acque e il suolo. Lo scarso indirizzamento delle misure legate al suolo rende difficile quantificare la spesa ad esse destinata. Quando è stato possibile effettuare una quantificazione, come in Spagna, Irlanda e Germania, è stata osservata una variazione significativa dei fondi assegnati alle misure dedicate al suolo, con una percentuale che varia dal 45,8 % in Irlanda al 3,9 % in Germania (Bassa Sassonia).

²² Relazione speciale 07/2011, "Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?", paragrafo 91.

63 La mancanza di misure specifiche per il suolo rende difficile per gli Stati membri determinare il livello di finanziamento necessario per affrontare i problemi al riguardo e per raggiungere i valori-obiettivo stabiliti nel PSR per la “percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo e/o a prevenire l’erosione del suolo”. Dall’analisi effettuata dalla Corte risulta che gli Stati membri hanno definito valori-obiettivo molto bassi da raggiungere entro il 2023. La **figura 7** mostra che tali valori-obiettivo sono stati perlopiù raggiunti in Irlanda e in Spagna o di gran lunga superati in Francia (Midi-Pyrénées), in Germania (Bassa Sassonia) agli inizi del periodo e nei Paesi Bassi entro il 2020.

Figura 7 – Raggiungimento del valore-obiettivo per il 2023 fissato per la percentuale di terreni agricoli oggetto di contratti di gestione volti a migliorare la gestione del suolo e/o a prevenire l’erosione del suolo



(*) Per la Bassa Sassonia il valore-obiettivo dello 0,46 % è stato innalzato nel 2021 all’1,96 % in una modifica al programma e la percentuale raggiunta è di oltre tre volte superiore al valore-obiettivo innalzato.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati nazionali.

I programmi di sviluppo rurale contemplavano poche misure per la gestione del letame, malgrado i problemi noti relativi alle eccedenze di azoto

64 Nel quadro degli sforzi tesi ad affrontare l’eccedenza di azoto, la Corte si sarebbe aspettata che le autorità degli Stati membri includessero nei rispettivi PSR misure volte

a migliorare la gestione del letame nelle zone più interessate dal problema e di incoraggiarne l'adozione da parte degli agricoltori. Nell'ambito dell'esame dei PSR selezionati, la Corte ha rilevato poche misure volte a migliorare la gestione del letame nelle zone note per l'eccedenza di azoto.

65 La Germania (Bassa Sassonia) ha comunicato un'eccedenza di azoto pari fino alla categoria superiore (120-162 kg/ha di azoto) per il periodo 2016-2019. Per affrontare questo problema è stato assegnato direttamente solo l'1 % della dotazione finanziaria complessiva e la misura agro-climatico-ambientale associata non è stata sempre mirata alle zone con un'eccedenza di azoto.

66 In Spagna (Andalusia) l'eccedenza di azoto per ettaro è aumentata di circa il 90 % tra il 2013 e il 2017. La Corte non ha riscontrato alcuna misura per lo sviluppo rurale direttamente finalizzata a migliorare la gestione del letame ed è stata rilevata solo una misura che pone un limite alla densità di bestiame per ettaro, il che potrebbe indirettamente contribuire alla riduzione dell'eccedenza di azoto per ettaro.

67 Secondo la Commissione²³, nel periodo 2016-2019 l'eccedenza complessiva di azoto in Irlanda era del 39 % superiore al periodo di riferimento precedente. Nel PSR la maggior parte delle azioni destinate alla gestione del letame consistevano in misure per la condivisione delle conoscenze e di investimento, anziché in misure incentrate sulla biodiversità, le acque o il suolo. Secondo le stime della Corte, la spesa per la gestione del letame rappresentava l'1,4 % della spesa totale per lo sviluppo rurale. L'eccedenza di azoto in Irlanda continua a essere la più elevata nell'UE²⁴ (cfr. paragrafo 37).

68 Nell'arco dello stesso periodo, nei Paesi Bassi l'eccedenza di azoto, proveniente in particolare dal letame, è aumentata del 10 %. Non sono state pianificate misure di sviluppo rurale, né sono stati stanziati finanziamenti UE per affrontare tale problema.

69 In Francia (Bretagna), la gestione de letame è stata identificata come una problematica importante, per la quale sono state previste misure di sviluppo rurale specifiche; secondo le stime della Corte, queste rappresentavano circa il 30 % della dotazione del PSR per il periodo 2014-2020. Tuttavia, la successiva partecipazione alle

²³ SWD(2021) 1001 final, parte 22/38, pag. 403.

²⁴ Ibidem, pag. 421.

misure pertinenti da parte degli agricoltori è stata scarsa nelle zone che presentavano un'eccedenza di azoto²⁵.

Le valutazioni degli Stati membri hanno fornito scarse informazioni sull'impatto delle misure facoltative

70 Al fine di indirizzare le risorse in maniera efficace, gli Stati membri necessitano di informazioni sufficienti, pertinenti e affidabili sul contributo delle misure facoltative per affrontare i problemi legati al suolo e al letame. La Corte ha esaminato le modalità di monitoraggio e valutazione per le misure di sviluppo rurale facoltative nei cinque Stati membri sottoposti ad audit, allo scopo di valutare la qualità delle informazioni sulla gestione sostenibile del suolo e del letame fornite a livello dell'UE e degli Stati membri.

71 Nel complesso, è stato riscontrato che gli Stati membri forniscono scarse informazioni sul contributo apportato dalle misure facoltative in termini di miglioramento della gestione sostenibile del suolo e del letame, il che, a sua volta, pregiudica la capacità della Commissione di fornire una panoramica completa a livello dell'UE.

72 Nelle relazioni di attuazione annuali per il 2018, gli Stati membri erano tenuti²⁶ a fornire informazioni sul grado in cui i loro interventi nell'ambito dei PSR favorivano la prevenzione dell'erosione del suolo e il miglioramento della gestione del suolo. Dei cinque Stati membri selezionati, solo la Spagna (Andalusia) ha fornito una stima del contributo apportato dalle misure facoltative riguardo alle condizioni del suolo e solamente l'Irlanda ha presentato una stima relativa alla gestione del letame.

73 In Spagna (Andalusia), ad esempio, le autorità hanno svolto uno studio secondo il quale il manto vegetale del suolo, ove applicato, ha potuto ridurre l'erosione del 66 %. Nella relazione relativa al 2018²⁷, stimavano che, tra il 2015 e il 2018, le misure del PSR avessero impedito una perdita del suolo pari a 2,3 milioni di tonnellate. Nella

²⁵ Corte dei conti francese, *La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne*, luglio 2021, pagg. 67-69.

²⁶ Allegato V del regolamento (UE) n. 808/2014 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).

²⁷ Relazione dell'Andalusia, giugno 2019, pag. 468.

relazione²⁸ relativa al 2018, le autorità nazionali irlandesi hanno stimato che le misure del PSR avrebbero determinato nel lungo termine una riduzione annuale compresa tra il 5 % e il 9 % per il nitrato, il fosforo, l'ossido nitroso e il metano.

74 Nelle relazioni esaminate, sono stati rilevati anche casi in cui gli indicatori di impatto erano assenti (Francia) o non erano aggiornati (Francia, Germania, Spagna (Andalusia)). Il tipo di indicatore più comunemente utilizzato continua a essere rappresentato dagli indicatori di realizzazione. In Irlanda, ad esempio, la relazione per il 2018 utilizza informazioni sulle realizzazioni per segnalare buoni progressi verso il conseguimento del valore-obiettivo riguardante il suolo, ma non presenta informazioni specifiche basate sui risultati nella risposta al criterio comune di valutazione relativo al suolo. Nei Paesi Bassi, non vi sono indicatori né valutazioni al riguardo, poiché il PSR non contempla misure di gestione del letame.

75 In particolare, due fattori limitano la disponibilità di informazioni sufficienti e tempestive sul contributo fornito dalle misure facoltative alla lotta ai problemi del suolo. In primo luogo, la complessità intrinseca della logica di intervento della PAC²⁹ rende molto difficile stabilire i nessi di causa ed effetto e valutare il contributo delle misure specifiche al raggiungimento di un dato obiettivo. Negli Stati membri selezionati, la Corte ha trovato spiegazioni per alcune delle limitazioni nella valutazione del contributo della PAC. In Francia, ad esempio, le autorità hanno riconosciuto che era difficile distinguere gli effetti reali delle misure della PAC sulle concentrazioni degli effluenti poiché il PSR non comprendeva misure indirizzate specificamente alla gestione degli effluenti di allevamento.

76 In secondo luogo, come viene evidenziato nella valutazione della Commissione stessa, vi è una disponibilità limitata di dati precisi, dettagliati, tempestivi e omogenei, nonché ci vuole tempo prima che i risultati delle misure diventino visibili³⁰. Anche la relazione della Commissione sulla performance della PAC in relazione agli obiettivi in

²⁸ *Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland (2014-2020)*, agosto 2019, pag. 172.

²⁹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Evaluation – Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, SWD(2021) 424 final, pag. 12.

³⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Executive summary of the evaluation – Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)*, SWD(2021) 425 final, pag. 2.

questione mette in luce tali problematiche³¹. La Corte ha osservato che mancavano dati sull'ubicazione, la portata e la gravità nei vari Stati membri della compattazione, della salinizzazione e dell'inquinamento, mentre non esistono dati a livello dell'UE che attestino l'evoluzione della biodiversità nel suolo. Dal 2018, il Centro comune di ricerca della Commissione ha incluso quesiti sulla biodiversità del suolo in un'indagine specifica, che fornirà il punto di riferimento per il monitoraggio e la comunicazione delle modifiche in futuro.

77 Analogamente, vi è una carenza di dati sulla quantità e la qualità del letame³². La quantità si stima sulla base della popolazione animale e applicando i fattori di emissione.

Le deroghe e la mancanza di dati limitano l'efficacia delle restrizioni sull'impiego del letame

L'inquinamento del suolo è aumentato nelle aziende agricole che beneficiavano di una deroga dai limiti di azoto

78 La direttiva Nitrati³³ limita a 170 kg/ha di azoto il quantitativo di effluenti di allevamento che ciascuna azienda agricola può utilizzare sul terreno. La Commissione può accordare una deroga a tale limite, se da criteri oggettivi emerge che la quantità di azoto fissata e altre condizioni non comporteranno nelle acque un aumento dell'inquinamento da nitrati. La Corte ha analizzato le tendenze nei bilanci dei nutrienti per l'azoto e il fosfato, sulla base della rendicontazione della Commissione sull'attuazione della direttiva Nitrati per il periodo 2016-2019³⁴ e dell'esame condotto sui cinque Stati membri selezionati.

79 Nel complesso, la Commissione ha segnalato che *“dal confronto dei periodi di monitoraggio 2008-2011 e 2012-2015, per l'UE-27 più il Regno Unito si osserva che il bilancio netto sia di azoto che di fosfato è leggermente aumentato nell'UE-28”*. Per il periodo 2016-2019, tali dati non erano disponibili a livello dell'UE per la fine del 2022,

³¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione, compresa una valutazione delle prestazioni della politica agricola comune nel periodo 2014-2020 [COM\(2021\) 815 final](#), pag. 7.

³² Köninger, J., e altri, *Manure management and soil biodiversity*, 2021.

³³ Direttiva del Consiglio [91/676/CEE](#), allegato III, punto 2, lettera b.

³⁴ [COM\(2021\) 1000 final](#), pag. 3.

poiché otto Stati membri non avevano fornito le informazioni necessarie. Dall'esame effettuato dalla Corte sugli Stati membri selezionati emerge che le tendenze relative ai bilanci dei nutrienti mostravano notevoli differenze (cfr. [tabella 1](#)).

Tabella 1 – Evoluzione dei bilanci dei nutrienti

Stato membro	Variazione nel bilancio lordo di azoto dal periodo 2012-2015 al periodo 2016-2019 (in kg per ha di superficie agricola utilizzata)	Variazione nel bilancio lordo di fosfato dal periodo 2012-2015 al periodo 2016-2019 (in kg per ha di superficie agricola utilizzata)
Germania	-10,3	-1,7
Spagna	9,1	3,8
Francia	0,1	0,6
Irlanda	13,5	2,4
Paesi Bassi	17,2	0,1

Fonte: Commissione, SWD(2021) 1001 final, parte 1/38, tabelle 15 e 17.

80 La Germania ha ridotto l'eccedenza di nutrienti e la Francia l'ha contenuta. Le autorità francesi hanno sostenuto che le tendenze osservate nella qualità delle acque mostrano un'evoluzione favorevole nei bacini di allevamenti intensivi nella parte occidentale della Francia e una piuttosto sfavorevole nei seminativi. In Spagna (Andalusia), è stato riscontrato che l'eccedenza di azoto per ettaro è aumentata di circa il 90 % tra il 2013 e il 2017. Dopo dieci anni segnati da un costante calo, nel 2017 il livello si stava avvicinando al livello massimo raggiunto nel 2000³⁵.

81 In Irlanda e nei Paesi Bassi, due Stati membri destinatari di una deroga, la densità di bestiame per ettaro era aumentata rispettivamente del 5,8 % e del 6,4 % tra il 2013 e il 2016³⁶.

82 La Commissione ha concesso all'Irlanda una serie di deroghe per il periodo compreso tra il 2007 e il 2025³⁷. Stando alle informazioni fornite dalle autorità irlandesi, l'aumento del volume di letame tra il 2015 e il 2018 (+27 %) si è verificato nelle aziende in cui le pratiche erano più intensive (ossia quelle che spargono più di 170 kg/ha di azoto) (cfr. [figura 8](#)). Nelle aziende agricole meno intensive,

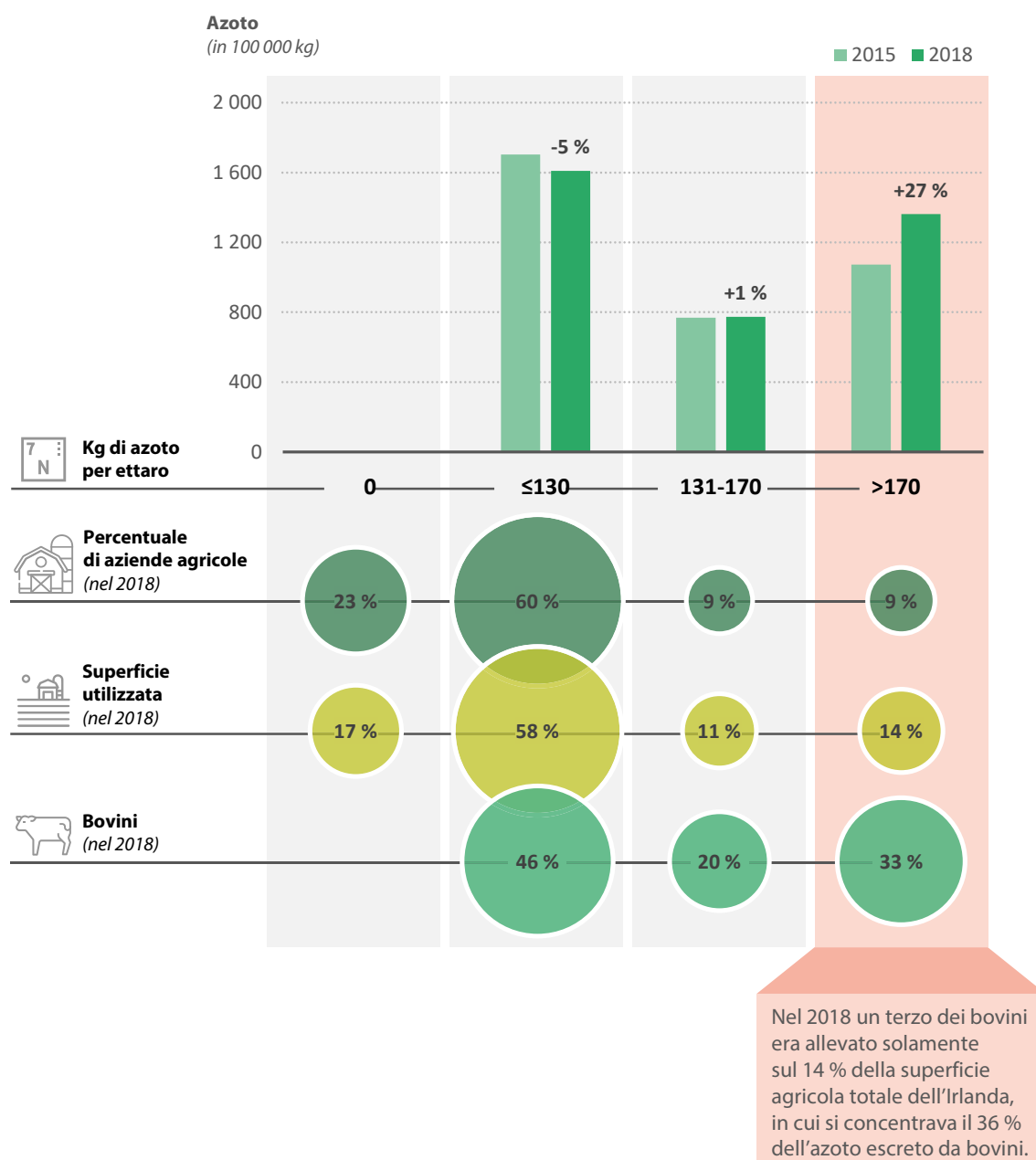
³⁵ Relazione sui nitrati 2016-2019 – Spagna, pag. 117.

³⁶ SWD(2021) 1001 final, parte 1/38, tabella 9.

³⁷ Nel 2007, 2011, 2014, 2018 e 2022.

la dimensione delle mandrie è di fatto diminuita. Nel 2018, un terzo del bestiame era allevato nelle aziende zootecniche con le pratiche più intensive, pari al 9 % delle aziende totali.

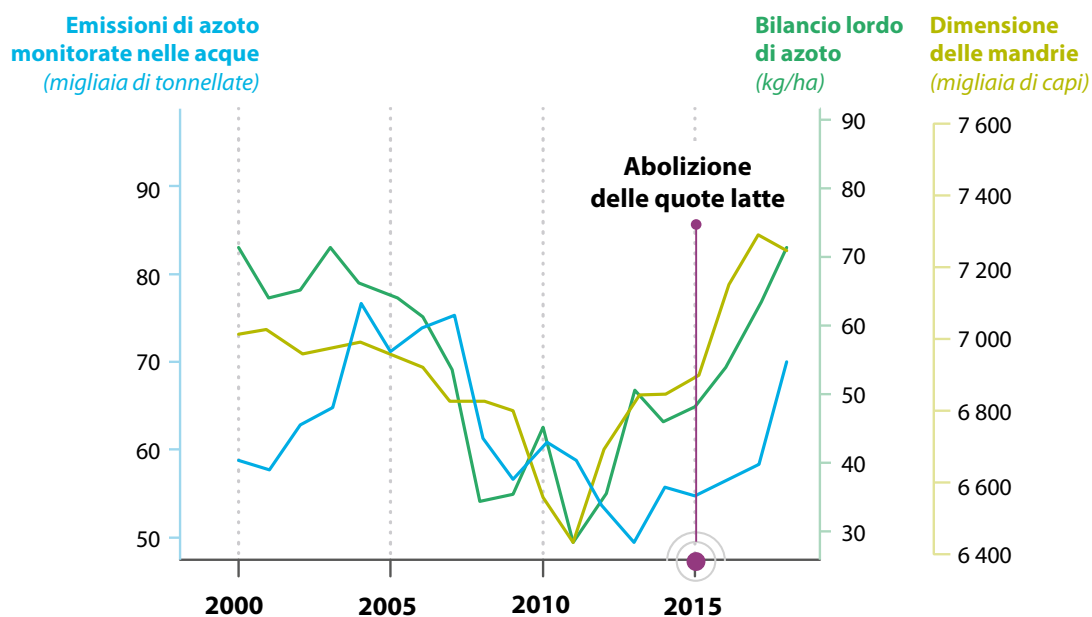
Figura 8 – Evoluzione delle aziende zootecniche e dell’azoto per ettaro in Irlanda sulla base dei calcoli effettuati dalle autorità irlandesi



Fonte: informazioni fornite dalle autorità irlandesi adattate dalla Corte dei conti europea. La somma delle percentuali può essere diversa dal 100 % a causa degli arrotondamenti.

83 La Corte ha osservato una marcata correlazione tra la dimensione delle mandrie e il bilancio di azoto e ha rilevato un considerevole aumento di tale bilancio dopo il 2015, a seguito dell'abolizione delle quote latte³⁸ (cfr. [figura 9](#)).

Figura 9 – Evoluzione della dimensione delle mandrie e del bilancio di azoto in Irlanda



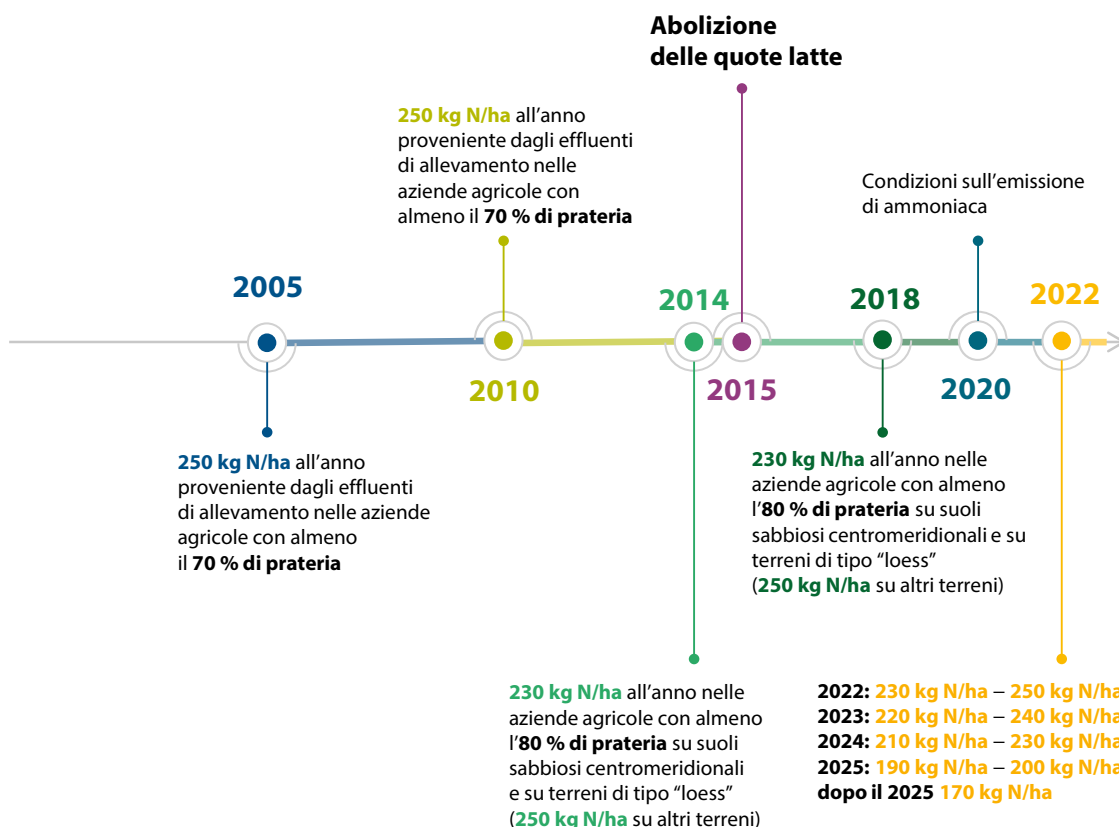
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità irlandesi.

84 La Commissione ha concesso la deroga più recente all'Irlanda per il periodo dal 2022 fino al 2025. Per il quantitativo di azoto proveniente dal letame che può essere applicato ogni anno, ha autorizzato un aumento del massimale da 170 kg/ha di azoto a 250 kg/ha. La principale differenza tra la deroga accordata nel 2022 e quella concessa nel 2018 consiste nell'espletamento di un esame dei dati sulla qualità delle acque ogni due anni anziché ogni quattro. Ciò dà adito alla possibilità che la quota di deroga di 250 kg/ha di azoto sia ridotta e portata a 220 kg/ha a partire dal 2024 nelle aree le cui acque confluiscono in acque che presentano un aggravamento dell'evoluzione, dell'inquinamento o del rischio di inquinamento.

³⁸ Cfr. anche paragrafo 52 della [relazione speciale 11/2021](#) della Corte intitolata "Sostegno eccezionale ai produttori di latte dell'UE nel periodo 2014-2016".

85 La Commissione ha concesso sei deroghe ai Paesi Bassi tra il 2005 e il 2022 (cfr. *figura 10*). La deroga più recente, accordata il 30 settembre 2022, scadrà il 31 dicembre 2025.

Figura 10 – Deroghe concesse ai Paesi Bassi nel quadro della direttiva Nitrati



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

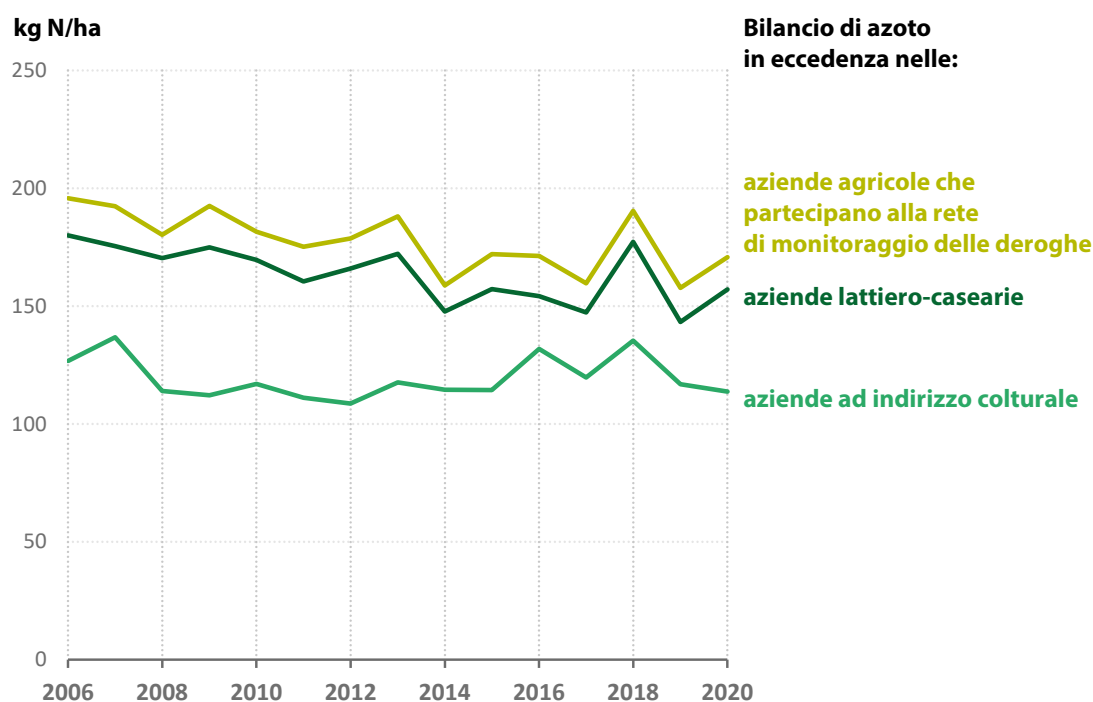
86 Le quote latte europee sono state aumentate per la prima volta nel 2009 prima di essere abolite nel 2015 e nei Paesi Bassi si è registrato un incremento del numero di vacche da latte a partire dal 2012. Nello stesso periodo sono aumentate anche le emissioni di azoto e fosfato³⁹.

³⁹ National Institute for Public Health and the Environment, *Agricultural practices and water quality in the Netherlands: status (2016-2019) and trends (1992-2019) – The 2020 Nitrate Report with the results of the monitoring of the effects of the EU Nitrates Directive Action Programmes*, 2021, pagg. 19 e 88.

87 L'aumento del numero di animali ha determinato una maggiore produzione di letame tra il 2008 e il 2016 rispetto agli anni prima del 2008. Nel 2017 e nel 2018, la produzione di letame è calata a causa della riduzione obbligatoria del numero di capi di bestiame. Nel 2021 tre aziende lattiero-casearie su quattro hanno prodotto più letame del quantitativo massimo consentito utilizzabile sul loro terreno, mentre il 92 % delle aziende zootecniche presentavano un'eccedenza produttiva di letame⁴⁰.

88 Dai dati del 2020 sul bilancio di azoto in eccedenza nelle aziende agricole olandesi (cfr. [figura 11](#)) emerge che la più elevata eccedenza si è riscontrata nelle aziende beneficiarie di deroghe.

Figura 11 – Bilancio di azoto in eccedenza nelle aziende agricole olandesi



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dal centro [Wageningen University Research](#).

89 Gli Stati membri impongono condizioni più rigorose (cfr. [riquadro 5](#)) agli agricoltori che chiedono una deroga. Ciononostante, la Corte ha constatato un palese rischio in Irlanda e nei Paesi Bassi che le deroghe offrano agli agricoltori l'opportunità di accrescere le dimensioni delle mandrie e di compromettere in tal modo la salute del suolo e la qualità delle acque.

⁴⁰ [Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie](#), clo.nl.

Riquadro 5

Esempio di condizioni di controllo più rigorose imposte agli agricoltori in Irlanda

Le autorità hanno imposto le seguenti condizioni agli agricoltori che chiedono una deroga: pianificazione dei prelievi di campioni di terreno e della gestione dei nutrienti, uso obbligatorio di attrezzatura per lo spargimento dei liquami a basso livello di emissioni e formazione in tale ambito. A partire dal 2022 le autorità irlandesi ispezionano il 10 % dei soggetti che chiedono una deroga in materia di nitrati rispetto al precedente 5 %. Se si constata che tali richiedenti non si conformano ai requisiti, non possono presentare domanda l'anno successivo.

La mancanza di dati pregiudica la capacità della Commissione di valutare il rispetto degli obblighi in materia di gestione del letame da parte degli Stati membri

90 Alla Commissione spetta il compito di provvedere affinché gli Stati membri si conformino alla direttiva Nitrati. Una parte fondamentale di tale funzione di sorveglianza è costituita dall'analisi dei dati sulla qualità delle acque forniti dagli Stati membri ogni quattro anni.

91 Per molti Stati membri, anche fino alla metà in alcuni casi, la [Commissione segnala](#) che vi sono dati mancanti o incompleti, tra cui: il numero medio di capi di bestiame, l'utilizzo medio di azoto proveniente da concime inorganico e di origine animale, l'utilizzo di fosfato ricavato da concime animale, i bilanci netti e lordi di azoto, il bilancio lordo di fosfato e l'azoto rilasciato nell'ambiente dalle attività agricole. A causa di tali lacune, non è possibile calcolare le medie a livello dell'UE; di conseguenza, ai decisori politici mancano i parametri di riferimento utili per indirizzare la politica in materia di nitrati e l'opinione pubblica non ha la possibilità di comprendere meglio la posta in gioco.

92 La direttiva Nitrati prevede altresì che, ai fini della scelta delle misure o azioni, gli Stati membri debbano tenere conto dell'efficacia e dei costi rispetto ad altre possibili misure di prevenzione. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che in tre Stati membri selezionati su cinque non è stato condotto alcuno studio sul rapporto tra costi ed efficacia relativamente all'attuazione dei programmi di azione nelle zone vulnerabili ai nitrati.

93 Inoltre, ai sensi della direttiva Nitrati, gli Stati membri sono tenuti a fornire nelle relazioni quadriennali una stima dei tempi di recupero per le acque inquinate o a rischio di essere inquinate da nitrati. Una tale previsione risulta utile al fine di contribuire a prevenire un ulteriore inquinamento idrico. L'esame della Commissione⁴¹ mostra che solo 20 Stati membri hanno presentato una previsione sulla qualità delle acque. Nell'esame delle relazioni nazionali, che riguardavano il periodo 2016-2019, la Corte ha osservato che la Germania non aveva fornito informazioni sulla previsione della qualità delle acque, mentre in Francia e in Irlanda le proiezioni erano limitate al 2021. Nei Paesi Bassi e in Spagna, le proiezioni erano rispettivamente per il 2027 e il 2039. Il riquadro 6 si riferisce all'esercizio di proiezione in Spagna e mostra come taluni aspetti non siano stati ancora presi in considerazione.

Riquadro 6

Dati previsionali sul recupero delle acque sotterranee in Spagna

In Spagna, si è fatto ricorso a un modello denominato "Patrical" al fine di formulare proiezioni degli orizzonti temporali in cui si prevede che le acque sotterranee saranno recuperate in misura sufficiente da essere in buone condizioni. Tuttavia, tale metodo presenta anche una serie di lacune. In particolare, tuttora il 25 % delle stazioni di misurazione della qualità delle acque copre aree situate al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati, contaminate o a rischio di contaminazione, per le quali non è prevista alcuna data entro la quale torneranno a essere in un "buono" stato di salute⁴².

Le procedure di infrazione in relazione alla direttiva Nitrati richiedono tempo

94 L'unico modo con cui la Commissione è in grado di far rispettare la direttiva è avviare una procedura di infrazione ai sensi dei trattati. Tale procedura conferisce alla Commissione il potere di deferire uno Stato membro dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

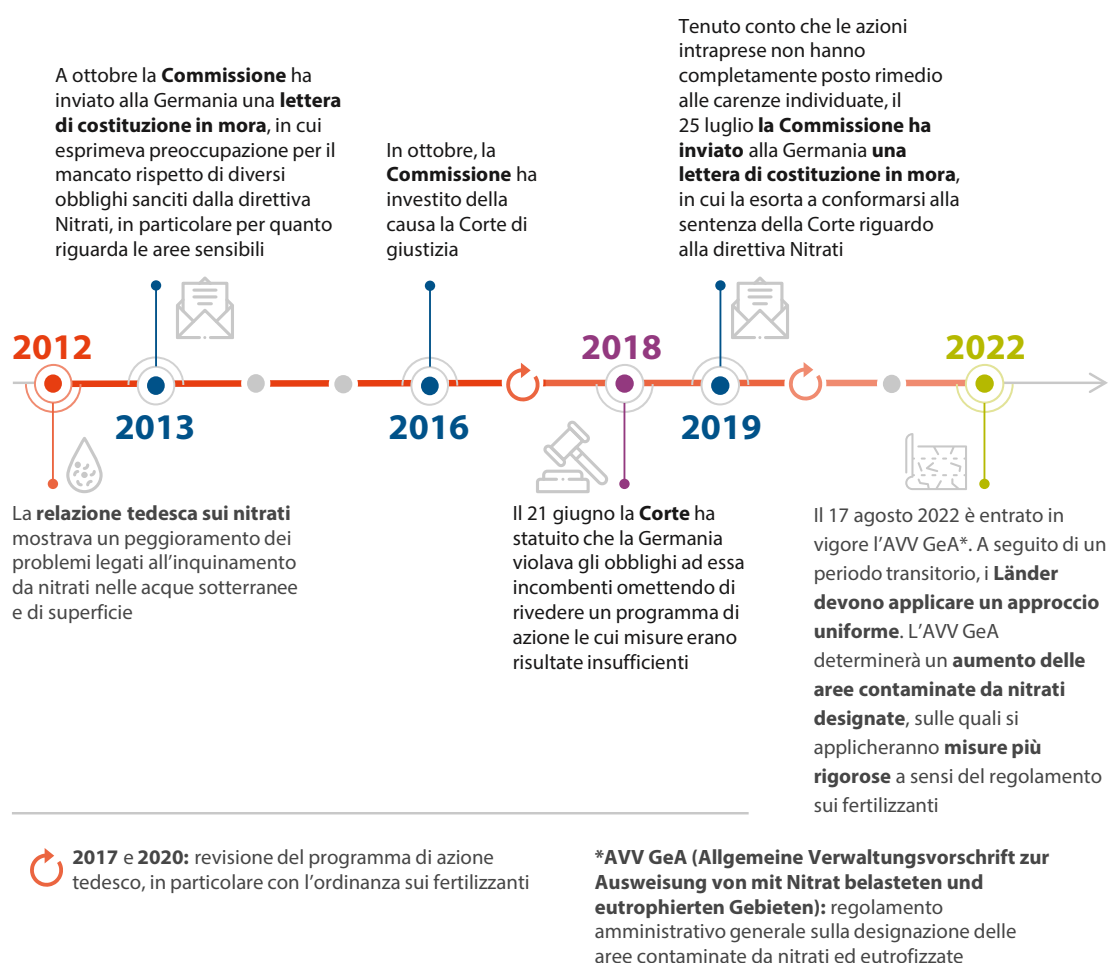
⁴¹ COM(2021) 1000 final, pag. 9.

⁴² Relazione sui nitrati 2016-2019 – Spagna, sezione 7, pag. 302.

95 Se la Commissione individua un caso di potenziale inosservanza della direttiva Nitrati da parte degli Stati membri, può svolgere un'indagine. In particolare, l'indagine punta ad appurare se gli Stati membri abbiano designato in modo adeguato le zone vulnerabili ai nitrati e abbiano inserito nei programmi di azione nazionali misure idonee per ridurre e prevenire l'inquinamento da nitrati.

96 Sulla base dei registri della Commissione, sono state avviate 56 procedure di infrazione in relazione alla direttiva Nitrati, di cui cinque erano ancora in corso a maggio 2023 (due in Belgio (una nella regione della Vallonia e una nelle Fiandre), una in Germania, in Italia e in Spagna). La Corte ha constatato che occorre molto tempo per risolvere i casi (più di cinque anni in media e oltre dieci anni in quattro casi in Belgio, Irlanda e Spagna). La Commissione prevedeva di chiudere nel giugno 2023 il caso della Germania, la cui tempistica con le principali fasi è illustrata nella *figura 12*.

Figura 12 – Cronologia della procedura d'infrazione contro la Germania rinviata alla Corte di giustizia dell'Unione europea



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle autorità tedesche.

97 Il Parlamento ha esortato⁴³ la Commissione a fare un uso decisamente migliore dei poteri di esecuzione di cui è investita in relazione alla direttiva Nitrati. La Corte intende espletare un **audit** su come le procedure di infrazione contribuiscano a promuovere e assicurare il rispetto del diritto dell'UE.

⁴³ Risoluzione del Parlamento europeo, del 5 aprile 2022, sulle misure contro l'inquinamento delle acque provocato dai nitrati, tra cui il miglioramento dei diversi sistemi di misurazione dei nitrati negli Stati membri (2021/3003(RSP)).

Conclusioni e raccomandazioni

98 La Corte conclude che, a causa di una frequente mancanza di ambizione nella definizione delle norme e degli obblighi che queste impongono nonché di misure scarsamente mirate a livello nazionale, la Commissione e gli Stati membri non hanno usato a sufficienza gli strumenti disponibili e che rimane un ampio margine di miglioramento per la salute del suolo.

99 La Corte ha riscontrato che, potenzialmente, le norme di condizionalità sulla gestione del suolo e del letame sono in grado di fronteggiare le minacce per i terreni, poiché riguardano l'85 % della superficie agricola utilizzata (paragrafi [25-29](#)). Tuttavia, i requisiti riguardanti il suolo definiti a livello di Stati membri corrispondono spesso alle pratiche agronomiche esistenti e richiedono limitati cambiamenti nel comportamento degli agricoltori; pertanto determinano solo modesti miglioramenti nella salute del suolo (paragrafi [30-38](#)).

100 La Corte ha riscontrato che la Commissione non ha valutato con cadenza annuale il livello di ambizione delle misure adottate dagli Stati membri per attuare le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) e non ha riferito a tal riguardo (paragrafi [39](#) e [41](#)). Tuttavia, ha riferito retroattivamente in merito alle BCAA per il periodo 2015-2020 nel quadro di una valutazione ex post. Inoltre, pochissimi Stati membri hanno valutato il contributo del sistema della condizionalità a una gestione sostenibile del suolo e del letame (paragrafo [42](#)). A giudizio della Corte, che pur prende atto dei miglioramenti compiuti per il periodo 2023-2027, l'impatto complessivo sulla gestione sostenibile del suolo e del letame rischia di essere modesto, a causa delle insufficienti modifiche finora apportate alle misure attuative di alcuni Stati membri (paragrafi [43-51](#)).

Raccomandazione 1 – Esaminare il livello di ambizione delle norme e riferire al riguardo, nonché valutare i risultati della loro attuazione

In relazione al periodo 2023-2027, la Commissione dovrebbe:

- a) riferire, durante il periodo di programmazione, in merito ai risultati di uno specifico esame periodico dell'attuazione da parte degli Stati membri di tutte le BCAA e includere una valutazione del loro livello di ambizione;
- b) valutare, dopo il termine del periodo di programmazione, i risultati dell'attuazione delle BCAA, segnatamente riguardo alle pratiche di gestione sostenibile del suolo e del letame.

Termine di attuazione: lettera a): 2026 e lettera b): 2031

101 La Corte ha rilevato che alle zone che presentavano i problemi del suolo più urgenti era destinata una modesta percentuale dei fondi per lo sviluppo rurale disponibili per le misure facoltative della PAC. Anche quando le misure erano mirate, non sempre ne discendeva una maggiore spesa in tali zone. Nella pratica, gli Stati membri non hanno stabilito la dotazione finanziaria per tali misure nei rispettivi programmi di sviluppo rurale sulla base di una valutazione dei finanziamenti necessari a conseguire gli obiettivi definiti per migliorare la gestione del suolo e contrastare l'erosione del suolo (paragrafi [52-63](#)). Inoltre, la Corte ha constatato che gli Stati membri hanno proposto poche misure nei rispettivi PSR in relazione alla gestione del letame (paragrafi [64-69](#)). Ha osservato in aggiunta che le valutazioni degli Stati membri relative alle misure facoltative della PAC fornivano scarse informazioni sul contributo apportato alla gestione sostenibile del suolo e del letame (paragrafi [70-77](#)).

Raccomandazione 2 – Riferire in merito all’indirizzamento delle misure facoltative della PAC per fronteggiare i più urgenti problemi locali del suolo

Per il periodo di programmazione 2023-2027, la Commissione dovrebbe:

- a) valutare se le modalità adottate dagli Stati membri per indirizzare e finanziare le misure facoltative della PAC siano adeguate per conseguire i miglioramenti attesi nella gestione del suolo, nonché riferire a tal riguardo;
- b) elaborare un approccio coerente, insieme agli Stati membri, che permetta un monitoraggio e una valutazione tempestivi del contributo delle misure facoltative della PAC a una gestione sostenibile del suolo e del letame.

Termine di attuazione: 2026

102 Per quanto concerne l’attuazione delle disposizioni contemplate nella direttiva Nitrati relative agli effluenti, è stato rilevato che le decisioni strategiche, quali l’abolizione delle quote latte, hanno comportato un aumento della dimensione delle mandrie nelle aziende agricole beneficiarie di una deroga ai limiti di azoto vincolanti l’impiego degli effluenti. Di conseguenza, la deroga limitava il conseguimento dell’obiettivo della direttiva (paragrafi [78-89](#)).

103 L’unico modo con cui la Commissione può far rispettare la direttiva è avviare una procedura di infrazione ai sensi dei trattati. La Corte ha riscontrato che occorre molto tempo per risolvere i casi individuati dalla Commissione. Il Parlamento ha esortato la Commissione a fare un uso decisamente migliore dei poteri di esecuzione di cui è investita in relazione alla direttiva Nitrati (paragrafi [94-97](#)).

Raccomandazione 3 – Limitare il ricorso a deroghe ed esaminare l’eventuale presenza di obiettivi contrastanti in altri settori di intervento

Nel decidere se concedere una deroga, la Commissione dovrebbe fare in modo che essa si applichi solo alle zone che hanno già conseguito l’obiettivo contemplato nella direttiva Nitrati, nonché includere nella valutazione un esame dei potenziali obiettivi contrastanti perseguiti in altri settori di intervento dell’UE.

Termine di attuazione: a partire dal 2024

104 La Commissione ha segnalato una percentuale significativa di Stati membri che non hanno presentato dati sufficienti nelle relazioni per il periodo 2016-2019 sull'attuazione della direttiva Nitrati in merito a determinati indicatori principali per l'impiego del letame. Tale mancanza di dati pregiudica la capacità della Commissione di valutare il rispetto degli obblighi in materia di gestione del letame negli Stati membri. Inoltre, solo 20 Stati membri hanno fornito, nella relazione sull'attuazione della direttiva Nitrati, le previsioni sulla qualità delle acque necessarie per contrastare l'inquinamento dovuto agli effluenti (paragrafi [90-93](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare i dati consolidati a livello dell'UE

Nella gestione e nell'attuazione della direttiva sui nitrati, la Commissione dovrebbe dare seguito alle lacune di dati a livello di Stati membri, individuate grazie all'esame sulle relazioni in materia di nitrati, al fine di poter fornire dati consolidati più completi e affidabili nonché previsioni a livello dell'UE sulla gestione del letame e sull'inquinamento idrico.

Termine di attuazione: a partire dal 2024

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 7 giugno 2023.


Per la Corte dei conti europea


Tony Murphy
Presidente


Allegati


Allegato I – Disposizioni pertinenti della direttiva Nitrati


Articolo: Gli Stati membri:


3, par. 1  individuano le acque inquinate e quelle che potrebbero essere inquinate se non si interviene


3, par. 2  designano come zone vulnerabili tutte le zone note del loro territorio che scaricano nelle acque

4, par. 1  fissano un codice o più codici di buona pratica agricola (cfr.allegato II della direttiva)

5, par. 1  fissano programmi d'azione per quanto riguarda le zone vulnerabili designate (per le misure da inserire cfr. allegato III della direttiva)

5, par. 5  prendono inoltre le misure aggiuntive o azioni rafforzate che essi ritengono necessarie se risulta evidente che le misure non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi

5, par. 6  elaborano ed applicano opportuni programmi di controllo al fine di valutare l'efficacia dei programmi d'azione fissati

5, par. 7  riesaminano e, se del caso, rivedono i propri programmi d'azione, inclusa qualsiasi misura supplementare, per lo meno ogni quattro anni

10  presentano alla Commissione una relazione ogni quattro anni.

Fonte: direttiva del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (91/676/CEE).

Allegato II – Selezione degli Stati membri

Nella **tabella 2** sono riportati i cinque Stati membri selezionati per il presente audit; la selezione è stata effettuata garantendo una varietà di sfide esistenti in termini di protezione del suolo e gestione del letame e di rispettive pratiche agronomiche applicate nell'UE. La Corte ha selezionato questi Stati membri e, ove precisate, tali regioni in particolare sulla base di informazioni aggiornate che riflettono la minaccia per la qualità dei terreni (ad esempio sotto il profilo dell'erosione, della sostanza organica, dello stoccaggio del carbonio) e l'importanza e l'evoluzione dei bilanci lordi dei nutrienti (ivi compresi due Stati membri che beneficiavano di una deroga al massimale fissato nella direttiva Nitrati).

Tabella 2 – Stati membri selezionati per l'audit

Paese	Dati relativi alla protezione del suolo	Dati relativi alla gestione del letame
Francia	Presenta un elevato rischio di perdita del carbonio organico del suolo intorno alla regione dell'Île-de-France. Per le questioni legate al suolo è stato svolto un lavoro dettagliato nella regione dei Midi-Pyrénées e, per quanto concerne il letame, in Bretagna.	Secondo contributore nell'UE in termini di bilancio lordo dell'azoto nel 2015 (1,2 milioni di tonnellate di nutrienti). In talune regioni rimangono zone critiche. Il ruscellamento dei nitrati ha comportato l'emergere di problemi riconosciuti quali i cianobatteri.
Spagna (Andalusia)	Il 9,8 % della superficie agricola è a rischio di grave erosione, percentuale che risulta al di sopra della media dell'UE (6,6 %). Il tenore medio di carbonio organico del suolo nei seminativi in Spagna è di circa 15 g/kg, il livello più basso di tutta l'UE. L'Andalusia è una delle regioni dove, secondo le stime, la percentuale di superficie agricola interessata da tale problema è più elevata.	La Spagna era il terzo contributore nell'UE in termini di bilancio lordo di azoto nel 2015 (1,2 milioni di tonnellate di nutrienti) ed evidenzia il secondo aumento più elevato dal 2009.
Irlanda	Il paese presenta ampie superfici di terreni torbosi ricchi di carbonio (i terreni torbosi drenati rilasciano circa 20 tonnellate di CO ₂ per ettaro ogni anno). Sulla qualità del	In Irlanda si è registrato un aumento del bilancio lordo di azoto del 40 % tra il 2009 e il 2015. Tale paese ha beneficiato di una deroga al massimale di 170 kg/ha di azoto.

Paese	Dati relativi alla protezione del suolo	Dati relativi alla gestione del letame
	suolo incide una bassa percentuale di agricoltura biologica (meno del 5 % della superficie agricola utilizzata nel 2018).	
Paesi Bassi	Nei Paesi Bassi era destinato all'agricoltura biologica solo il 3,2 % della superficie nel 2018, livello di gran lunga inferiore alla media dell'UE-27. Nel 2015 il tenore medio di carbonio organico del suolo era pari a 32,2 g/kg (in media 43,1 g/kg a livello dell'UE).	L'eccedenza di azoto di 200 kg/ha all'anno era quattro volte superiore alla media UE (come si afferma nelle raccomandazioni della Commissione del 2020 per il piano strategico della PAC dei Paesi Bassi). I Paesi Bassi beneficiano di una deroga per l'azoto proveniente dagli effluenti di allevamento nel quadro della direttiva Nitrati.
Germania (Bassa Sassonia)	La Bassa Sassonia conta tre principali regioni di suolo, con terreni estremamente fertili soggetti a erosione idrica nelle zone collinari, e terreni sabbiosi e organici soggetti a erosione eolica. Il 70 % di tutte le torbiere acide in Germania sono situate in Bassa Sassonia, dove si trova anche il 20 % di tutte le torbiere alcaline. Il 70 % delle torbiere della Bassa Sassonia sono utilizzate a scopi agricoli.	La Bassa Sassonia presenta diversi distretti con un'elevata densità di bestiame e un'eccedenza di azoto (in crescita) di 108 kg/ha nella superficie agricola utilizzata nel 2017.

Fonte: selezione della Corte, sulla base dei dati riportati nelle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri dalla Commissione sui relativi piani strategici della PAC e in una per il Parlamento europeo (Guyomard, Bureau e altri, *The Green Deal and the CAP*, 2020).

Allegato III – Differenze tra le norme legate al suolo del periodo 2023-2027 e quelle del periodo 2014-2020

Germania (Bassa Sassonia)	Irlanda	Francia	Spagna (Andalusia)	Paesi Bassi
BCAA sulla copertura minima del suolo				
Estensione dei requisiti a tutti i seminativi ed estensione del periodo di divieto di distruzione della vegetazione sul terreno lasciato a riposo. Sono definiti periodi sensibili per tutti i seminativi.	La BCAA è più specifica in termini temporali, ma comprende ora disposizioni che, nel periodo 2014-2020, rientravano in un'altra BCAA (gestione minima delle terre).	Applicazione della BCAA al di fuori delle zone vulnerabili ai nitrati	Divieto della lavorazione verticale e limitazione del periodo dei terreni scoperti	Obbligo della copertura del suolo in estate per il 100 % e in inverno per l'80 % dei seminativi e un periodo di controllo aggiuntivo per i maggessi neri
BCAA sulla gestione minima delle terre				
La superficie aumenterà.	La BCAA è più specifica in termini temporali, ma comprende ora disposizioni che, nel periodo 2014-2020, rientravano in un'altra BCAA (copertura minima del suolo)	Senza variazioni	Limiti alle condizioni di aratura per i terreni con pendenze superiori al 10 % anziché al 15 %	Nessuna variazione di rilievo
BCAA sul mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo				
Nessuna variazione, ma i requisiti di un'altra BCAA incideranno sulla sostanza organica del suolo	Sarà necessaria un'approvazione preventiva nei casi in cui si ritiene necessaria la combustione per motivi di salute delle piante	Senza variazioni	Sono specificate le deroghe al divieto di bruciare le stoppie	Nessuna variazione di rilievo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati verificati con gli Stati membri.

Abbreviazioni e acronimi

AIE: area di interesse ecologico

BCAA: buone condizioni agronomiche e ambientali

CGO: criterio di gestione obbligatorio

MACA: misura agro-climatico-ambientale

PAC: politica agricola comune

PSR: programma di sviluppo rurale

SAU: superficie agricola utilizzata

Glossario

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

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 politica agricola comune. Vi rientrano gli aspetti di gestione delle acque e dei terreni.

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

Condizionalità: meccanismo con cui i pagamenti agli agricoltori vengono vincolati al soddisfacimento, da parte di questi ultimi, di requisiti in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali, nonché gestione dei terreni. A decorrere dal 2023, è stata sostituita dalla **condizionalità rafforzata** nell'ambito della politica agricola comune.

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

Inverdimento: adozione di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Tale termine è anche comunemente usato per indicare il relativo regime di sostegno dell'UE per il periodo 2014-2022. I requisiti di inverdimento contemplano tre pratiche agronomiche: la diversificazione delle colture, il mantenimento dei prati permanenti e le aree di interesse ecologico.

Misura agro-climatico-ambientale: ciascuna delle pratiche facoltative che va al di là dei consueti obblighi in materia ambientale, che dà adito a pagamenti a valere sul bilancio dell'UE.

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

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.

Sostanza organica del suolo: componente organica del suolo, costituita da resti animali e vegetali in diversi stadi di decomposizione, cellule e tessuti di microrganismi del terreno e sostanze da questi sintetizzate.

Superficie agricola utilizzata: la superficie complessiva occupata da seminativi, prati e pascoli permanenti, coltivazioni permanenti e colture ortive utilizzata dalle aziende, indipendentemente dal sistema di conduzione o dal suo impiego come terra comune.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-19>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-19>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Eva Lindström, Membro della Corte, coadiuvata da: Kristina Maksinen, capo di Gabinetto, Katharina Bryan, ex capo di Gabinetto, Johan Stalhammar, attaché di Gabinetto, Elena Graziuso, assistente alle politiche, e Andrzej Robaszewski, già economista di Gabinetto; Paul Stafford, primo manager; Alexandru Ilie, capoincarico; Bertrand Tanguy, vice capoincarico; Asimina Petri, auditor; Marika Meisenzahl, auditor e designer grafica. Laura McMillan e Xavier Ignasi Farrero Gonzalez hanno fornito assistenza linguistica.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

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

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

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

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

Figura 1: Pittogrammi e ruota: © Nazioni Unite.

Figure 2, 8, 12 e allegato I – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Figura 6: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Elaborazioni di SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

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

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

Uso del logo della Corte dei conti europea

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

HTML	ISBN 978-92-849-0544-7	ISSN 1977-5709	doi: 10.2865/87693	QJ-AB-23-017-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0508-9	ISSN 1977-5709	doi: 10.2865/150109	QJ-AB-23-017-IT-N

In Europa il 60-70 % dei terreni non è sano, in parte a causa delle pratiche di gestione del suolo e del letame. La politica agricola comune e la direttiva Nitrati offrono strumenti per promuovere miglioramenti in tale gestione.

La Corte ha verificato se la Commissione e gli Stati membri avessero utilizzato efficacemente questi strumenti dell'UE per la gestione sostenibile dei terreni agricoli e del letame. Ha constatato che detti strumenti non sono stati utilizzati a sufficienza e che restano ampi margini di miglioramento della salute del suolo.

Raccomanda alla Commissione di rivedere il livello di ambizione delle norme e riferire in merito, valutare i risultati della loro applicazione, riferire sull'indirizzamento delle misure facoltative della politica agricola comune, limitare il ricorso a deroghe e migliorare i dati consolidati a livello di UE.

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
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors