

Relazione speciale

Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 10
Il rischio è intrinseco in agricoltura	01 - 05
Utilizzare la PAC per promuovere un settore agricolo resiliente	06 - 10
Estensione e approccio dell'audit	11 - 14
Osservazioni	15 - 83
L'UE sostiene una vasta gamma di misure per migliorare la resilienza degli agricoltori	15 - 39
Gli strumenti dell'UE coprono tutti i tipi di rischi cui fanno fronte gli agricoltori e i pagamenti diretti svolgono un ruolo importante	16 - 22
La PAC promuove sempre più le misure di prevenzione	23 - 31
Esistono sovrapposizioni tra gli strumenti dell'UE	32 - 39
La maggior parte del sostegno fornito dall'UE agli strumenti di gestione del rischio è destinato all'assicurazione, ma il ricorso a detti strumenti è limitato e non uniforme	40 - 59
Il ricorso agli strumenti di gestione del rischio è stato modesto e non uniforme	42 - 49
La Commissione non raccoglie informazioni pertinenti sull'uso dei regimi di gestione del rischio	50 - 52
Sostenere l'agricoltura richiede sistemi di gestione complessi	53 - 54
L'assicurazione ha un impatto positivo sulla stabilità del reddito, ma l'impatto del regime UE di sostegno per l'assicurazione è meno evidente	55 - 59
Controllo insufficiente su alcune misure eccezionali	60 - 83
L'UE non ha definito parametri oggettivi per valutare il ricorso a misure eccezionali	63 - 72
Il sostegno UE al ritiro di prodotti da destinare alla distribuzione gratuita è oneroso	73 - 78
Non esistono elementi probatori sufficienti attestanti l'effettivo ritiro dal mercato dei prodotti oggetto della misura	79 - 83

Conclusioni e raccomandazioni

84 - 91

Appendice

Questionario per gli agricoltori

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I Come rilevato dalla Commissione europea, il rischio è intrinseco nel settore agricolo e gli agricoltori devono sviluppare strategie per fronteggiare le perdite di produzione (risultanti, ad esempio, da eventi meteorologici o da epizootie e fitopatie) e la volatilità dei prezzi. La politica agricola comune (PAC) include strumenti per sostenere la gestione del rischio da parte degli agricoltori e per rispondere alle crisi. Una delle ambizioni delle recenti proposte di riforma della PAC è di prestare maggiore attenzione alla gestione del rischio.

II La Corte ha esaminato la completezza e la coerenza degli strumenti offerti dall'UE per prevenire e gestire i rischi e le crisi. Ha verificato se gli strumenti predisposti a tal fine siano stati attuati in modo efficiente e se abbiano prodotto risultati. La Corte si è concentrata sulle modalità con cui gli agricoltori hanno utilizzato il sostegno dell'UE per l'assicurazione e le misure eccezionali attivate per il settore ortofrutticolo a seguito del divieto di importazione di alcuni prodotti dell'UE adottato nel 2014 dal governo della Federazione Russa ("divieto russo"). Complessivamente, la Corte ha constatato che gli strumenti dell'UE per la gestione del rischio nel settore agricolo e le misure di crisi hanno in parte raggiunto gli obiettivi fissati, anche se non sempre in modo efficiente.

III A giudizio della Corte, la PAC offre una gamma completa di strumenti per accrescere la resilienza degli agricoltori. I pagamenti diretti (41 miliardi all'anno) hanno un impatto significativo sulla stabilizzazione del reddito per alcuni agricoltori. La PAC include strumenti di prevenzione per aiutare gli agricoltori a rafforzare la propria resilienza, ma alcuni elementi riscontrati indicano che l'impatto di tali strumenti sul comportamento degli agricoltori è limitato.

IV Le modalità con cui sono state utilizzate misure ex post per rispondere ad alcuni rischi meteorologici estremi potrebbero non essere compatibili con la strategia di sostenere un maggior ricorso a strumenti quali l'assicurazione. Sono state osservate alcune sovrapposizioni tra i diversi strumenti che sostengono l'assicurazione sul raccolto.

V Il ricorso al sostegno UE per l'assicurazione resta limitato e solo una piccola parte degli agricoltori ne ha beneficiato. La maggior parte degli agricoltori che sottoscrive un'assicurazione, lo fa senza avvalersi del sostegno dell'UE, il che solleva dubbi sul valore aggiunto di tale sostegno. La Corte ha riscontrato che la Commissione non raccoglie le informazioni pertinenti per monitorare l'uso degli strumenti di gestione del rischio. Una quota consistente del sostegno UE per l'assicurazione è utilizzata nel settore vitivinicolo nei due Stati membri che più ricorrono a questa tipologia di sostegno. Esiste un rischio di effetto inerziale associato a tale sostegno. Gli agricoltori assicurati potrebbero essere meno incentivati ad applicare una strategia imprenditoriale più resiliente o ad adattarsi alle nuove condizioni climatiche.

VI Per quanto riguarda le misure eccezionali adottate a seguito del divieto russo, la Corte ha rilevato che non erano stati utilizzati criteri specifici per valutare il ricorso a questa misura e che il livello di sostegno era stabilito principalmente in base alla perdita del mercato russo, senza tener conto dell'esistenza di sbocchi alternativi fino al terzo anno di applicazione del divieto. Queste misure sono durate quattro anni e sono state utilizzate per ovviare alle eccedenze strutturali esistenti per alcuni tipi di frutta, invece di essere giustificate dalle circostanze eccezionali previste dal regolamento.

VII La Corte ha osservato che il sostegno UE al mercato delle mele è stato superiore ai corrispondenti prezzi medi di mercato. Il ritiro delle pesche e delle pesche noci per la trasformazione è stato oneroso per l'UE e la maggior parte del succo ottenuto dalla frutta ritirata ha finito per essere consegnato alle industrie di trasformazione a titolo di contributo in natura. Infine, la Corte non è in grado di confermare che i prodotti ritirati siano stati effettivamente rimossi dal mercato, a causa della scarsa tracciabilità o perché questi prodotti tornavano sul mercato sotto una diversa forma, ad esempio trasformati in succhi di frutta.

VIII La Corte raccomanda alla Commissione di incoraggiare gli agricoltori a prepararsi meglio ad affrontare le crisi, di progettare e monitorare meglio il sostegno per l'assicurazione, di chiarire i criteri per attivare e porre fine alle misure eccezionali e di adeguare le compensazioni corrisposte per le operazioni di ritiro.

Introduzione

Il rischio è intrinseco in agricoltura

01 Come rilevato dalla Commissione europea, il rischio è intrinseco al settore agricolo e gli agricoltori devono sviluppare strategie per fronteggiare le perdite di produzione (risultanti, ad esempio, da eventi meteorologici o da epizootie e fitopatie) e la volatilità dei prezzi (risultante, ad esempio, da rischi geopolitici). La politica agricola comune (PAC) include meccanismi per sostenere la gestione del rischio da parte degli agricoltori e per rispondere alle crisi. Una delle ambizioni delle recenti proposte di riforma della PAC è di prestare maggiore attenzione alla gestione del rischio.

02 Le attività agricole sono hanno un forte legame con il clima. Le condizioni meteorologiche possono incrementare o danneggiare la produzione. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, nell'UE le perdite di raccolto dovute a condizioni meteorologiche estreme rischiano di aumentare¹. La **figura 1** mostra gli eventi meteorologici estremi, come precipitazioni in quantità eccessiva, ondate di calore e siccità registrati nell'UE nell'estate 2018. La Corte ha recentemente pubblicato relazioni sui rischi sia di alluvione² che di desertificazione³.

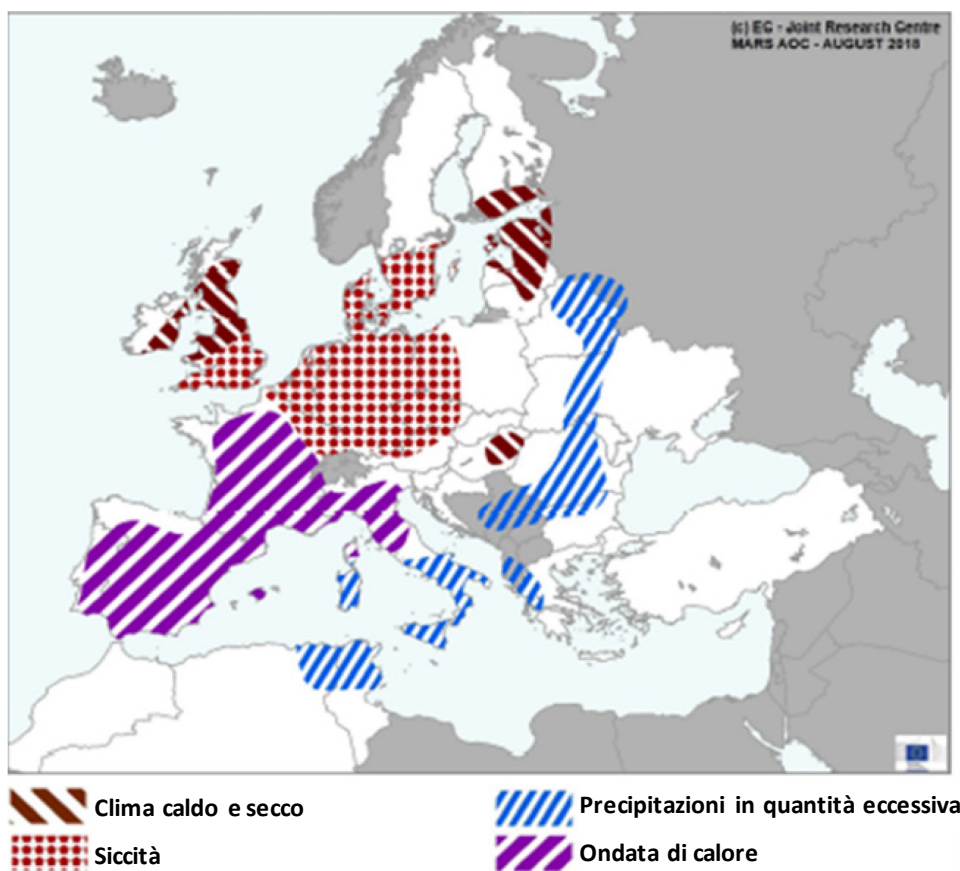
¹ Agenzia europea dell'ambiente, "*Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report.*", Capitolo 5.3 Agricoltura.

² Corte dei conti europea, [relazione speciale n. 25/2018](#) "Direttiva Alluvioni: progressi nella valutazione dei rischi, ma occorre migliorare la pianificazione e l'attuazione".

³ Corte dei conti europea, [relazione speciale n. 33/2018](#) "Combattere la desertificazione nell'UE: di fronte a una minaccia crescente occorre rafforzare le misure".

Figura 1 – Situazioni preoccupanti: eventi meteorologici estremi

Sulla base di dati meteorologici dal 1° luglio al 1° settembre 2018



Fonte: JRC MARS Bulletin, agosto 2018.

03 Le conseguenze delle epizoozie e delle fitopatie sono altri importanti fattori di rischio che incidono sulla produzione agricola. Negli ultimi anni vi sono state frequenti epidemie, risultanti in parte dall'aumento del commercio e dei flussi demografici (che determinano entrambi un accresciuto rischio di nuovi patogeni).

04 La maniera di fronteggiare rischi come le perdite di produzione e la volatilità dei prezzi dipende dalla frequenza con cui tali eventi si verificano e dall'impatto che producono. Nella sua analisi, la Commissione fa riferimento ad una classificazione dei rischi elaborata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che stabilisce quali rischi debbano essere affrontati dai soli agricoltori, ad esempio attraverso meccanismi assicurativi, e quali vadano affrontati ricorrendo all'intervento pubblico (cfr. [figura 2](#)).

Figura 2 – Diverse categorie di rischi a cui sono confrontati gli agricoltori e relativi strumenti

Rischi normali: eventi che si verificano frequentemente, localmente e che in genere producono danni modesti

Gestiti a livello dell'azienda agricola: rotazione delle colture, specie/varietà più resistenti/adattate, risparmi, misure sanitarie e fitosanitarie, diversificazione della produzione (compreso lavoro al di fuori dell'azienda), investimenti preventivi (ad esempio, sistemi di irrigazione sostenibili, protezione contro la grandine)

Sostegno pubblico ex ante (UE/Stati membri): investimenti preventivi sovvenzionati, misure di prevenzione e monitoraggio delle malattie, consulenza, servizi di formazione e sensibilizzazione, pagamenti diretti dell'UE



Rischi assicurabili sul mercato: eventi meno frequenti, ma che gli agricoltori hanno più difficoltà a gestire da soli

Rischi gestiti con strumenti di mercato: strumenti sul mercato privato (assicurazione, contratti *forward* e *future*) o condivisi con altri agricoltori (fondi di mutualizzazione) o cooperative o organizzazioni di produttori

Sostegno pubblico ex ante (UE/Stati membri): assicurazioni e fondi di mutualizzazione sovvenzionati da UE/Stati membri, misure di mercato della PAC



Eventi catastrofici: eventi che si verificano di rado ma che sono sistemici e causano danni su vasta scala

Gestiti attraverso interventi pubblici

Sostegno pubblico ex post (UE/Stati membri): misure eccezionali della PAC, altri fondi UE, aiuti ad hoc



Confini fluidi, a causa dell'influenza reciproca tra strumenti che coprono diverse categorie di rischio. Le buone strategie "in azienda" riducono l'esposizione al rischio di catastrofi e a rischi assicurabili sul mercato. Le aspettative di consistenti interventi pubblici ex post riducono l'incentivo a sviluppare strategie "in azienda" o strumenti di mercato.

Nota: l'attribuzione degli strumenti ai diversi livelli di rischio è indicativa, in quanto gli strumenti possono essere utilizzati anche in livelli di rischio diversi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni della DG AGRI e della classificazione dei rischi dell'OCSE.

05 A livello di azienda, gli agricoltori possono usare diverse strategie per ridurre l'esposizione ai rischi. La maggior parte di tali strategie può essere considerata preventiva. Gli agricoltori possono diversificare la produzione agricola o le fonti di reddito per ripartire il rischio di subire perdite in una delle loro attività agricole. Possono anche adottare pratiche aziendali quali la scelta di colture/animali più resistenti, misure sanitarie potenziate, metodi agronomici adattati alle condizioni locali e investimenti preventivi adeguati (ad esempio, reti di protezione contro la grandine o irrigazione sostenibile). Accanto a tali pratiche possono ricorrere a strumenti pubblici/privati, come le assicurazioni e i fondi di mutualizzazione.

Utilizzare la PAC per promuovere un settore agricolo resiliente

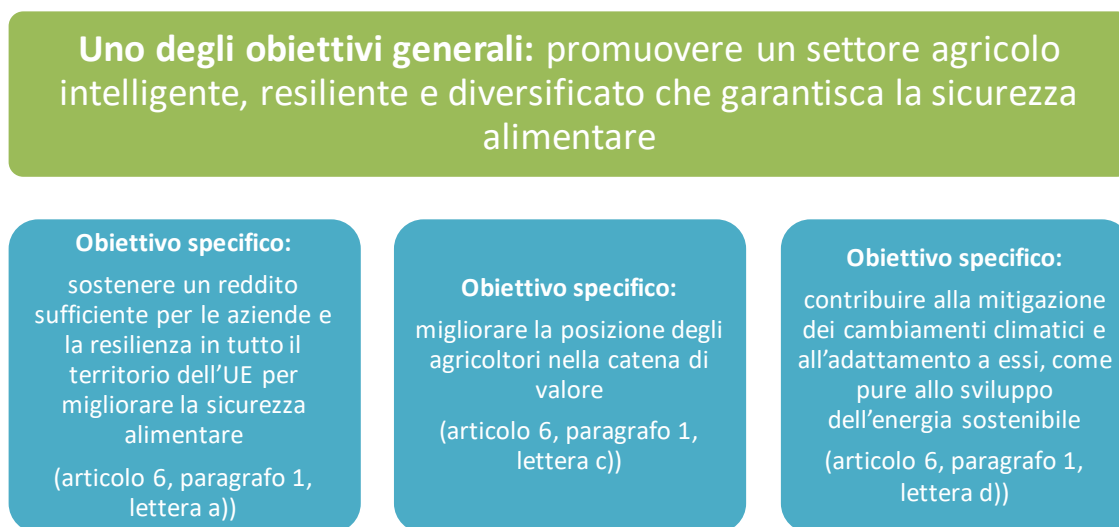
06 Il sostegno fornito dal bilancio UE all'agricoltura nell'UE è gestito nell'ambito della PAC. Nella comunicazione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" (2017)⁴, la Commissione dichiarava la propria ambizione a "elaborare un'impostazione integrata e coerente della prevenzione e gestione dei rischi e della resilienza, capace di coniugare, in maniera complementare, gli interventi a livello dell'UE con le strategie degli Stati membri e gli strumenti del settore privato che intervengono sulla stabilità dei redditi e i rischi climatici".

07 L'attuale PAC e le proposte legislative per la PAC post-2020 vogliono rendere l'agricoltura europea più resiliente (cfr. esempi nella *figura 3*), principalmente rafforzando la robustezza (la capacità degli agricoltori di resistere a turbative esterne e mantenere i livelli esistenti di funzionalità) e, in misura minore, potenziando l'adattabilità (la capacità di rispondere al mutare delle circostanze)⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/it/news/future-food-and-farming>

⁵ *Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results*, 2019.

Figura 3 – Obiettivi della nuova PAC relativi al rafforzamento della resilienza degli agricoltori



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della proposta per una nuova PAC di cui al documento COM(2018) 392.

08 Nel quadro della PAC, l'UE fornisce sostegno a strumenti nell'ambito di ciascuna categoria di rischio. La **tabella 1** mostra il sostegno fornito dall'UE a strumenti di gestione del rischio (sostegno per premi di assicurazione e fondi di mutualizzazione) e a misure eccezionali, insieme alle relative modalità di finanziamento attraverso il bilancio dell'UE. La tabella non include il sostegno generalizzato, come i pagamenti diretti agli agricoltori, che svolge anch'esso un ruolo importante nella gestione del rischio a livello di azienda.

09 Il sostegno della PAC è finanziato nel quadro di due pilastri. Nell'ambito del primo pilastro, l'UE finanzia misure di mercato, misure di gestione del rischio e di prevenzione delle crisi in alcuni settori (vitivinicolo e ortofrutticolo) nonché misure eccezionali. Nel quadro del secondo pilastro, l'UE offre agli Stati membri la possibilità di sostenere tre strumenti di gestione del rischio (M17): assicurazione (M17.1), fondi di mutualizzazione (M17.2) e lo strumento di stabilizzazione del reddito (M17.3). Il 7 agosto 2014, il governo della Federazione russa ha vietato l'importazione di prodotti, tra cui quelli ortofrutticoli, provenienti da una serie di paesi, tra cui gli Stati membri dell'UE. In seguito a tale divieto, sono state attivate misure eccezionali contro le turbative del mercato per il settore zootecnico (comprendente i prodotti lattiero-caseari) e per il settore ortofrutticolo. Sono state attivate misure eccezionali a seguito delle epidemie di peste suina africana e di influenza aviaria e per risolvere problemi specifici come le inondazioni nei paesi baltici.

Tabella 1 – Spesa dell’UE per strumenti di gestione del rischio e misure eccezionali oggetto del presente audit

Misure	Pilastro II		Pilastro I		
	Strumenti di gestione del rischio		Misure eccezionali		
	Sostegno agli strumenti di gestione del rischio (M17) 2015-2018	Sostegno per i premi assicurativi (settore vitivinicolo e ortofrutticolo) 2015-2018	Misure contro le turbative di mercato 2014-2018	Misure di sostegno del mercato connesse a malattie degli animali in seguito ai rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante 2014-2018	Misure necessarie per risolvere problemi specifici 2017-2018
Spesa UE (milioni di euro)	682	174	1 454	51	24

Fonte: dati della Commissione.

10 A livello nazionale, gli Stati membri hanno elaborato diverse strategie per la gestione del rischio e delle crisi in agricoltura. Sette Stati membri finanziano i propri sistemi nazionali di sostegno assicurativo (Austria, Bulgaria, Cechia, Spagna, Lussemburgo, Polonia e Slovenia). Tutti gli Stati membri forniscono sostegno ex post in caso di eventi catastrofici. Ad esempio, in risposta alla siccità del 2018, Germania, Francia, Polonia e Svezia hanno indennizzato i propri agricoltori con fondi nazionali.

Estensione e approccio dell'audit

11 Alla luce della dichiarazione della Commissione del 2017 sull'ambizione di accrescere la capacità di gestione del rischio degli agricoltori, la Corte ha esaminato i rischi e gli strumenti di gestione delle crisi attualmente esistenti. Sullo sfondo di crescenti rischi di crisi dovuti a condizioni meteorologiche estreme, a epizootie e fitopatie e alla volatilità dei prezzi, l'analisi della Corte vuole contribuire ad un miglior utilizzo del sostegno fornito dall'UE per migliorare la capacità di gestione del rischio degli agricoltori.

12 La Corte ha verificato se la gamma di strumenti utilizzati dall'UE per prevenire e gestire i rischi e le crisi sia completa e coerente, accertando se tali strumenti siano stati usati in modo efficiente e se abbiano prodotto risultati. Nell'esaminare gli strumenti di gestione del rischio, la Corte si è concentrata sul sostegno dell'UE per i premi assicurativi e sull'uso delle misure eccezionali nel settore ortofrutticolo a seguito del "divieto russo". Non ha analizzato le misure eccezionali attivate per i settori della carne e del latte.

13 Il principale quesito di audit era: "Le misure adottate dall'UE per la gestione del rischio e delle crisi hanno raggiunto i propri obiettivi in modo efficiente?" Tre sottoquesiti hanno aiutato a rispondere a questo quesito:

- L'insieme di strumenti offerto dall'UE per la gestione del rischio e delle crisi è completo e coerente?
- Gli strumenti di gestione del rischio dell'UE hanno raggiunto i propri obiettivi in modo efficiente?
- Le misure eccezionali adottate dall'UE per il settore ortofrutticolo hanno raggiunto i propri obiettivi in modo efficiente?

14 L'audit della Corte ha riguardato gli interventi del periodo 2014-2018. Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori attraverso:

- analisi dei dati e dei documenti e/o colloqui con funzionari di tre direzioni generali della Commissione (AGRI, SANTE, ESTAT) e con specialisti dell'OCSE;
- visite presso quattro Stati membri selezionati per esaminare l'uso del sostegno per l'assicurazione (Italia, Francia e Germania) e delle misure eccezionali (Polonia, Italia e Francia).
- in questi Stati membri, gli auditor della Corte hanno incontrato autorità nazionali, compagnie di assicurazione, federazioni di assicurazioni, compagnie di riassicurazione, associazioni di agricoltori e sindacati agricoli e organizzazioni caritative;
- esame di 80 fascicoli di beneficiari (inviati dalle autorità nazionali) riguardanti gli strumenti di gestione del rischio e le misure eccezionali nonché visite in loco a 16 beneficiari (in Francia, Polonia, Germania, Italia e Grecia). La Grecia è stata aggiunta al campione per un'operazione esaminata nel contesto dell'audit svolto dalla Corte sulla regolarità e legittimità ai fini della relazione annuale;
- colloqui con 105 agricoltori di 17 Stati membri sulla strategia di gestione del rischio da essi adottata (cfr. *allegato*);
- questionario compilato dalle autorità nazionali di tutti gli Stati membri sulle rispettive strategie nazionali di gestione del rischio e delle crisi nel settore agricolo.

Osservazioni

L'UE sostiene una vasta gamma di misure per migliorare la resilienza degli agricoltori

15 In questa sezione si valuta se gli strumenti adottati dall'UE per prevenire e gestire i rischi e le crisi compongano un insieme completo e coerente. La Corte ha verificato se l'impostazione complessiva del sistema contribuisca efficacemente ad accrescere la resilienza degli agricoltori ai rischi e alle crisi che potrebbero dover fronteggiare.

Gli strumenti dell'UE coprono tutti i tipi di rischi cui fanno fronte gli agricoltori e i pagamenti diretti svolgono un ruolo importante

16 La PAC contiene molti meccanismi per affrontare i rischi cui gli agricoltori sono confrontati (anche se non tutti sono disponibili a tutti gli agricoltori). I pagamenti diretti limitano le fluttuazioni del reddito per la maggior parte degli agricoltori, ma non possono essere facilmente inquadrati nella classificazione dei rischi dell'OCSE (cfr. [figura 2](#)). Gli strumenti che sono più facilmente inquadrabili nei diversi gradi di rischio sono inclusi nella [tabella 2](#).

17 La [tabella 2](#) mostra che due gruppi di strumenti affrontano esplicitamente i rischi e le crisi e contribuiscono così ad accrescere la resilienza degli agricoltori:

- gli **strumenti di gestione del rischio**, come le assicurazioni e i fondi di mutualizzazione, intesi a compensare gli agricoltori in presenza di rischi definiti;
- le **misure eccezionali**, che mirano a stabilizzare il mercato in presenza di gravi turbative⁶.

⁶ Cfr. regolamento (UE) n. 1308/2013, articolo 219 (“Misure per contrastare le turbative del mercato”), articolo 220 (“Misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori [...]”) e articolo 221 (“Misure necessarie per risolvere problemi specifici”).

Tabella 2 – Strumenti di prevenzione e di gestione del rischio e delle crisi nell’ambito della PAC

	Livello di rischio affrontato	Pilastro	Strumenti
	Rischio normale	I	Pagamenti diretti
Strumenti di prevenzione e gestione dei rischi <i>Misure ex ante</i>	Rischio assicurabile sul mercato	I	Sostegno alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli, compreso il sostegno per i premi di assicurazione sul raccolto e i fondi di mutualizzazione
	Rischio assicurabile sul mercato		Sostegno per i premi di assicurazione sul raccolto e i fondi di mutualizzazione nel settore viticolo
	Rischio assicurabile sul mercato	II	Strumenti di gestione del rischio: sostegno per i premi assicurativi; sostegno per i fondi di mutualizzazione (include lo strumento di stabilizzazione del reddito)
	Rischio normale		Sostegno agli investimenti per la prevenzione e il ripristino
	Rischio normale		Sostegno agli investimenti in immobilizzazioni materiali
	Rischio normale		Servizi di consulenza - ad es. servizi di consulenza agricola
	Rischio normale		Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione
	Rischio assicurabile sul mercato		Sostegno per la costituzione di gruppi e organizzazioni di produttori; sostegno per la promozione della cooperazione
Misure eccezionali <i>Misure ex post</i>	Eventi catastrofici	I	Intervento pubblico e aiuto all’ammasso privato
	Eventi catastrofici		Misure per contrastare le turbative del mercato
	Eventi catastrofici		Misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori in seguito ai rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante
	Eventi catastrofici		Misure necessarie per risolvere problemi specifici

Nota: l’attribuzione degli strumenti ai diversi livelli di rischio è indicativa, in quanto gli strumenti possono essere utilizzati anche in livelli di rischio diversi.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti (UE) n. 1305/2013, n. 1307/2013 e n. 1308/2013.

18 Un aumento del sostegno al reddito per gli agricoltori potrebbe spostare alcuni rischi dalla categoria “rischi assicurabili sul mercato” a quella “rischi normali” poiché gli agricoltori, beneficiando di una maggiore protezione del reddito, possono fronteggiare meglio i rischi in azienda (cfr. paragrafi che seguono)⁷. Per contro, grazie a questo sostegno al reddito, gli agricoltori potrebbero essere indotti ad adottare pratiche agricole più a rischio (ad esempio, la monocoltura).

19 I pagamenti diretti (che rappresentano un costo annuo di oltre 41 miliardi di euro) costituiscono una componente stabile del reddito degli agricoltori e ne aumentano così la resilienza. I pagamenti diretti agiscono come una riserva, consentendo agli agricoltori di far fronte ad una riduzione dei prezzi o della produzione. I pagamenti disaccoppiati (89 % dei pagamenti diretti) non sono collegati alla produzione. Il restante 11 % dei pagamenti diretti è collegato alla produzione. Questo reddito aggiuntivo rappresenta, secondo la Commissione, circa il 26 % del reddito degli agricoltori⁸. La **figura 4** illustra la quota dei soli pagamenti disaccoppiati nel reddito agricolo degli agricoltori. La quota dei pagamenti disaccoppiati nel reddito agricolo degli agricoltori è spesso superiore al 20 %.

20 Nel 2017, i pagamenti diretti hanno raggiunto 6,4 milioni di agricoltori dell’UE⁹. L’indagine svolta dalla Corte in tutti gli Stati membri ha mostrato che nove Stati membri ritengono che i pagamenti diretti costituiscano una parte importante della strategia di gestione del rischio delle aziende agricole (cioè, i pagamenti diretti fungono da “rete di sicurezza” e garantiscono la “protezione del reddito”).

21 La **figura 4** mostra che la quota dei pagamenti diretti sul reddito agricolo per gli agricoltori suddivisi in base alle dimensioni economiche varia da meno del 20 % ad oltre il 30 %. La **figura 5** mostra che ad una maggiore dimensione economica dell’azienda corrisponde una maggiore probabilità che venga stipulata un’assicurazione agricola. Vi è una correlazione negativa tra la quota dei pagamenti diretti nel reddito agricolo e l’uso delle assicurazioni. Tale risultato si evince anche dalle risposte fornite dagli agricoltori al questionario della Corte (cfr. **allegato, figura 24**). Poiché i pagamenti diretti offrono una riserva che consente di assorbire le perdite di produzione, la necessità di sottoscrivere un’assicurazione è ridotta e il

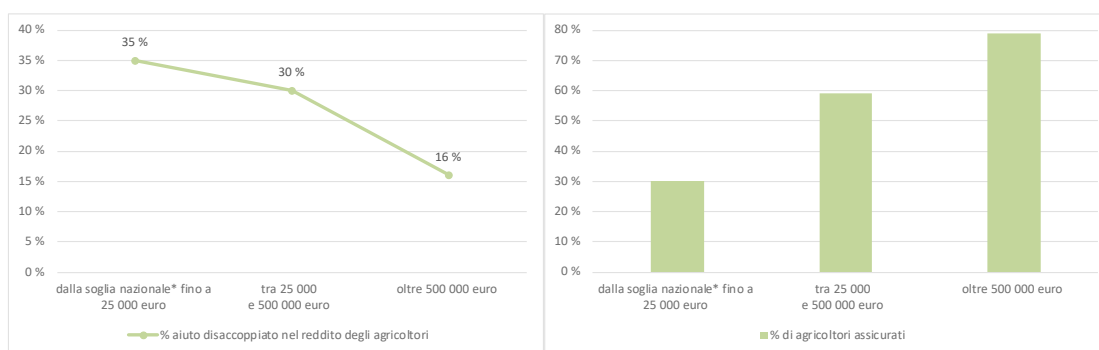
⁷ OCSE, “*Managing risks in agriculture: a holistic approach*”, 2009.

⁸ Documento della Commissione sulla PAC post-2013, grafico 5. La Commissione stima che il sostegno pubblico totale ammonti al 38 % del reddito degli agricoltori.

⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

rischio potrebbe essere sostenuto a livello dell'azienda¹⁰. Esistono però altri fattori che possono influenzare la decisione dell'agricoltore di sottoscrivere un'assicurazione. Una quota significativa degli agricoltori che beneficia del sostegno dell'UE svolge l'attività agricola part-time, e questo vale soprattutto per i piccoli agricoltori¹¹. Ciò riduce l'esposizione al rischio delle loro aziende, in quanto le altre attività rappresentano una fonte di reddito indipendente dalle condizioni meteorologiche e dai prezzi dei prodotti.

Figure 4 e 5 – Quota degli aiuti disaccoppiati nel reddito degli agricoltori dell'UE e percentuale degli agricoltori assicurati in base alle dimensioni economiche dell'azienda



* Nel 2015 questa soglia minima variava tra i 2 000 euro/anno e i 25 000 euro/anno a seconda degli Stati membri

Nota: le dimensioni dell'azienda agricola sono rappresentate dalla produzione commercializzata annuale media, espressa in euro.

Il reddito degli agricoltori è rappresentato dal "valore aggiunto netto dell'azienda agricola".

La popolazione agricola inclusa nella rete di informazione contabile agricola (RICA) è di 4,7 milioni di aziende, di cui 2,9 milioni (63 %) hanno una produzione annuale commercializzata inferiore ai 25 000 euro, 1,7 milioni (35 %) si collocano tra i 25 000 e i 500 000 euro e 0,1 milioni (2 %) superano i 500 000 euro.

2,1 milioni di aziende agricole che ricevono pagamenti diretti hanno dimensioni economiche troppo ridotte per essere incluse nella popolazione RICA.

Fonte: dati della rete di informazione contabile agricola (RICA) per il 2016.

22 Le aziende di dimensioni economiche maggiori hanno una quota superiore di reddito agricolo rispetto al reddito totale. Quanto maggiore è la quota dell'agricoltura sul reddito totale (al di sopra dei 20 ettari di superficie, la maggior parte degli

¹⁰ Uno studio Ecorys sulla gestione dei rischi ha rilevato una correlazione neutra/negativa tra i pagamenti diretti e gli strumenti di gestione dei rischi (tabella 5.6).

¹¹ In base alla banca dati FSS, oltre il 30 % degli agricoltori con meno di 5 ha svolge un'altra attività lucrativa.

agricoltori lavora a tempo pieno¹²), tanto maggiore è il ricorso alle assicurazioni (cfr. *allegato, figura 24*).

La PAC promuove sempre più le misure di prevenzione

23 Le misure di prevenzione (cfr. paragrafo **05**) possono accrescere la resilienza degli agricoltori, riducendo la loro esposizione ai rischi ed adattando la produzione a nuovi rischi. Le strategie di prevenzione ed adattamento possono facilitare la continuazione della produzione in caso, ad esempio, di un evento meteorologico.

Efficaci misure di prevenzione possono limitare le perdite di produzione

24 Dato l'impatto dei cambiamenti climatici, è importante disporre di misure che incoraggino la resilienza, tra cui la preparazione a lungo termine (adattamento a nuove condizioni). Il *riquadro 1* illustra il cambiamento di percezione dei rischi di siccità in Australia.

Riquadro 1 – Dalla risposta all'emergenza alla preparazione e alla gestione del rischio

In Australia, dato che gli episodi siccitosi sono diventati più frequenti, le autorità pubbliche non li considerano più eventi eccezionali. Una recente relazione ufficiale ha concluso che è importante passare da una risposta all'emergenza-siccità caratterizzata dall'assistenza e dalla valutazione dell'ammissibilità a misure che incoraggino la preparazione e la gestione del rischio¹³.

Il nuovo accordo nazionale sulla siccità (*New National Drought Agreement*)¹⁴ riconosce la necessità di sostenere le imprese e le comunità agricole nella gestione e preparazione ai cambiamenti climatici e alla variabilità del clima. È incentrato sulle misure che tutte le giurisdizioni devono adottare per rafforzare le pratiche di gestione del rischio, la preparazione a lungo termine e la resilienza.

¹² Documento di riflessione della Corte dei conti europea, "Il futuro della PAC", marzo 2018.

¹³ Analisi dell'accordo intergovernativo sulla riforma del programma nazionale per la siccità.

¹⁴ 12 dicembre 2018.

25 La rotazione delle colture, uso di colture adattate/più resistenti e i risparmi erano le tre misure di prevenzione più frequenti citate dagli agricoltori intervistati dalla Corte (cfr. [allegato, figura 22](#)). La rotazione delle colture fa parte delle buone pratiche agricole, in quanto ha un impatto positivo sulla fertilità del suolo e contribuisce al controllo degli infestanti, delle malattie e dei parassiti.

26 Attualmente, i pagamenti diretti alle imprese agricole più grandi prevedono un obbligo di diversificazione delle colture (attraverso i pagamenti per l'inverdimento, un nuovo tipo di pagamenti diretti introdotti nel 2013 per migliorare la performance ambientale della PAC). Nelle nuove proposte per la PAC, i pagamenti diretti potrebbero dare impulso alla rotazione delle colture e aumentare indirettamente la resilienza delle aziende, a condizione che:

- le norme nazionali stabilite dagli Stati membri siano sufficientemente ambiziose¹⁵;
- gli agricoltori rispettino gli obblighi relativi alle buone condizioni agronomiche e ambientali;
- si ottenga un vero cambiamento dei comportamenti.

La Corte ha già rilevato in passato che l'inverdimento spesso non induce un cambiamento dei comportamenti¹⁶.

27 I rischi sanitari sono un ambito in cui una prevenzione efficace riduce la necessità di interventi ex post. Le autorità pubbliche (UE e Stati membri) sono fortemente impegnate a contrastare i rischi di epizoozie attraverso misure ex ante, come la prevenzione (che include l'eradicazione), il monitoraggio e gli strumenti di gestione del rischio. Attuano sforzi significativi ex ante per evitare le conseguenze potenzialmente negative e notevolmente onerose delle misure ex post (ad esempio, l'esperienza della crisi dell'"encefalopatia spongiforme bovina", che ha avuto un costo per l'UE di oltre 5 miliardi di ECU nel periodo 1996-1998). Anche se tali sforzi hanno avuto un impatto significativamente positivo, studi indipendenti hanno stimato che la spesa pubblica per

¹⁵ Cfr. [Parere n. 7/2018](#) sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020, paragrafi 55-58, riquadro 6.

¹⁶ Cfr. Corte dei conti europea, [relazione speciale n. 21/2017](#) "L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale", paragrafi 26 - 57.

le compensazioni concesse in caso di epizootie e fitopatie siano costate agli Stati membri dell'UE mezzo miliardo di euro all'anno nel periodo 2010-2014¹⁷

Non è ancora possibile valutare in che misura i nuovi strumenti accrescano la resilienza degli agricoltori ai rischi di prezzo

28 La Commissione ritiene¹⁸ che i contratti *forward* e i mercati dei *future* siano gli strumenti con cui affrontare i rischi di prezzo. La contrattualizzazione (uso di contratti *forward*) è stata la quarta misura di prevenzione più frequentemente menzionata dagli agricoltori consultati dalla Corte (cfr. *allegato, figura 22*).

29 Nell'ambito del quadro giuridico dell'UE, gli Stati membri possono esigere l'uso di contratti obbligatori o di un'offerta scritta di contratto tra i primi acquirenti e il produttore¹⁹. La sezione riguardante l'agricoltura del regolamento omnibus²⁰ ha modificato il quadro normativo e attribuisce ora al produttore il diritto di esigere dagli acquirenti un contratto scritto tra le parti e/o un'offerta scritta per un contratto. Nell'aprile 2019, è entrata in vigore una direttiva che vieta alcune pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare (ad esempio, le modifiche unilaterali ai contratti da parte dell'acquirente)²¹. È ancora troppo presto per valutare l'impatto di queste recenti modifiche.

30 Il secondo pilastro della PAC può sostenere anche gli strumenti di stabilizzazione del reddito, offrendo compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono un "drastico calo" di reddito. Il regolamento omnibus ha ridotto, per le compensazioni tramite assicurazione, la soglia delle perdite di produzione dal 30 % al 20 % e ha ammesso la possibilità di uno strumento di stabilizzazione del reddito per settore (ad esempio, uno strumento di stabilizzazione del reddito specifico per i cereali). Attualmente, però, non è operativo nessuno strumento di stabilizzazione del reddito finanziato dall'UE.

¹⁷ Stime di Bardaji e Garrido (2016) presentate in *EU Agricultural Markets Brief*, tabella 2, settembre 2017.

¹⁸ *Risk management schemes in EU agriculture*, settembre 2017.

¹⁹ Cfr. regolamento (UE) n. 1308/2013, articolo 148 per il settore del latte e articolo 168 per gli altri settori (escluso quello dello zucchero).

²⁰ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio.

²¹ Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

31 Nel caso di una significativa volatilità dei prezzi, i pagamenti diretti, l'intervento sul mercato e le misure eccezionali contro le turbative del mercato restano gli strumenti più importanti con cui l'UE sostiene gli agricoltori.

Esistono alcune sovrapposizioni tra gli strumenti dell'UE

32 I regimi di sostegno dell'UE per l'assicurazione sono previsti sia nell'ambito del primo che nell'ambito del secondo pilastro. Nei settori del vino e degli ortofrutticoli i due regimi si sovrappongono. Il sostegno ai fondi di mutualizzazione è solo complementare al sostegno per l'assicurazione in caso siano coperti rischi diversi. Le misure eccezionali attivate per affrontare problemi specifici determinati da eventi estremi potrebbero non essere compatibili con la strategia di favorire un maggior ricorso agli strumenti di gestione del rischio, come l'assicurazione.

La complementarità tra assicurazione e fondo di mutualizzazione esiste solo quando sono coperti rischi diversi

33 Nel quadro del primo pilastro della PAC, il sostegno ai fondi di mutualizzazione è ammissibile al finanziamento nei programmi operativi (PO) per i prodotti ortofrutticoli e nei programmi nazionali relativi al settore vitivinicolo sin dal 2009, ma tali fondi non sono stati richiesti. Nel quadro del secondo pilastro, i finanziamenti disponibili per i fondi di mutualizzazione sono stati poco utilizzati (cfr. paragrafo **43**).

34 Il modesto ricorso ai fondi di mutualizzazione si spiega in parte con la maggiore complessità di tale strumento. Affinché un fondo di mutualizzazione funzioni, è necessaria l'adesione di un numero sufficiente di agricoltori. Ad esempio, in Italia è previsto un numero minimo di 700 agricoltori partecipanti. Tale complessità potrebbe incitare gli agricoltori a ricorrere ad altri strumenti di gestione del rischio disponibili, in particolare l'assicurazione²². Questi strumenti sono complementari solo quando i fondi di mutualizzazione coprono rischi non coperti dall'assicurazione. In Francia, il sostegno dell'UE per l'assicurazione è limitato all'"assicurazione del raccolto" che copre i rischi per il raccolto dovuti ad eventi meteorologici, mentre il Fondo nazionale di mutualizzazione, che beneficia del sostegno dell'UE, copre le epizootie e le fitopatie e gli episodi di inquinamento.

Il ricorso non appropriato a misure eccezionali può ridurre gli incentivi ad utilizzare gli strumenti di gestione del rischio

35 L'incertezza sulle circostanze in cui possono essere applicate le misure per fronteggiare le crisi ha un impatto sulla percezione degli agricoltori riguardo ai limiti della loro responsabilità in materia di gestione del rischio. Quanto più frequentemente vengono offerti aiuti pubblici durante o dopo una crisi, meno gli agricoltori sono incentivati a mitigare i rischi attraverso gli strumenti di gestione del rischio, come l'assicurazione²³.

²² *EU Agricultural Markets Brief*, settembre 2017.

²³ Secondo l'OCSE, l'intervento pubblico ex post è parte di un sistema di gestione dei rischi di cui gli agricoltori tengono conto nel pianificare le proprie decisioni e le proprie strategie. Cfr. OCSE, *Managing risks in agriculture: a holistic approach*, 2009. Cfr. anche *Risk management schemes in EU agriculture*, sezione 3, settembre 2017.

36 Ad esempio, nel 2018 la Commissione ha approvato un regolamento di esecuzione che finanzia una misura della PAC volta ad aiutare gli agricoltori colpiti dalle piogge torrenziali e dalle inondazioni verificatesi in talune zone della Lituania, della Lettonia, dell'Estonia e della Finlandia. Erano ammissibili gli agricoltori che avevano perduto almeno il 30 % delle superfici di seminativi invernali e non avevano beneficiato, per questa stessa perdita, di altri tipi di aiuti nazionali o di una copertura assicurativa (regolamento di esecuzione (UE) 2018/108 della Commissione: 15 milioni di euro sono stati assegnati e ripartiti in base al numero dei soggetti colpiti: 9,12 milioni di euro per la Lituania, 3,46 milioni di euro per la Lettonia, 1,34 milioni di euro per l'Estonia e 1,08 milioni di euro per la Finlandia). Gli agricoltori che erano assicurati contro questo rischio non avevano dunque titolo per ricevere compensazioni per le perdite di produzione. Tali criteri possono scoraggiare gli agricoltori dal sottoscrivere un'assicurazione in futuro.

37 D'altra parte, la partecipazione della Commissione nel caso della crisi della siccità del 2018 era in linea con la strategia di sviluppare gli strumenti di gestione del rischio. La Commissione non ha istituito misure aggiuntive (ex post), ma ha utilizzato invece la flessibilità degli strumenti preesistenti, in particolare le deroghe dalle norme relative all'inverdimento e all'ambiente che consentono agli agricoltori di tagliare l'erba o di pascolare gli animali in aree che altrimenti sarebbero lasciate a riposo. Tale approccio è in linea con le strategie nazionali che mirano a spostare i finanziamenti dalle misure ex post a quelle ex ante (prevenzione e sostegno agli strumenti di gestione del rischio) in sette Stati membri (Austria, Italia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Spagna e Slovenia).

Le proposte della Commissione per la riforma della PAC intendono rafforzare il sostegno per gli strumenti di gestione del rischio per i quali sono disponibili finanziamenti a livello nazionale

38 Per il periodo corrente, 17 Stati membri hanno deciso di non attuare gli strumenti di gestione del rischio nel quadro del secondo pilastro (sostegno per l'assicurazione e i fondi di mutualizzazione). Otto di essi ritengono che gli strumenti di gestione del rischio di cui attualmente dispongono siano soddisfacenti. Sette di questi Stati membri che non hanno attuato gli strumenti di gestione del rischio contemplati dal secondo pilastro (cfr. paragrafo **10**) prevedono un sostegno a livello nazionale per i premi assicurativi e due di essi hanno un regime nazionale di assicurazione obbligatorio²⁴.

39 In una delle nuove proposte per la PAC, la Commissione propone che gli Stati membri siano tenuti a mettere a disposizione il sostegno UE per gli strumenti di gestione del rischio²⁵. Le risposte all'indagine della Corte mostrano che 11 Stati membri non sono d'accordo con tale proposta. Molti giustificano l'uso dei propri sistemi nazionali di sostegno sulla base del principio di sussidiarietà dell'UE.

²⁴ Grecia e Cipro.

²⁵ COM(2018) 392, articolo 70.

La maggior parte del sostegno fornito dall'UE agli strumenti di gestione del rischio è destinato all'assicurazione, ma il ricorso a quest'ultima è limitato e non uniforme

40 Poiché il sostegno dell'UE si concentra sull'assicurazione (cfr. [tabella 3](#)), la Corte si è focalizzata su tale sostegno, per entrambi i pilastri della PAC. La Corte ha esaminato la gestione del sostegno fornito dall'UE per l'assicurazione e ha valutato l'uso dell'assicurazione da parte degli agricoltori.

41 Più di un terzo degli agricoltori è assicurato. Tra questi, circa l'8 % riceve un sostegno dall'UE nell'ambito del secondo pilastro (principalmente attraverso un'assicurazione sul raccolto). Gli agricoltori che pagano l'assicurazione con fondi propri o fondi nazionali sono più numerosi di quelli che lo fanno con fondi UE.

Il ricorso agli strumenti di gestione del rischio è stato modesto e non uniforme

42 Come discusso al paragrafo [39](#), tra gli Stati membri l'interesse riguardo all'utilizzo dei fondi UE per gli strumenti di gestione del rischio è limitato. Diciassette Stati membri non intendono richiedere il sostegno per gli strumenti di gestione del rischio nell'ambito del secondo pilastro.

43 La [tabella 3](#) presenta i tre strumenti dell'UE per la gestione del rischio e mostra che, per gli undici Stati membri partecipanti, la maggior parte del sostegno è destinato all'agricoltura. Solo tre Stati membri (Francia, Italia e Portogallo) offrono il sostegno dell'UE per i fondi di mutualizzazione e due (Italia e Ungheria) per i fondi di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito. Nel periodo 2014-2020, il 91 % della spesa programmata per gli strumenti di gestione del rischio riguarda l'assicurazione.

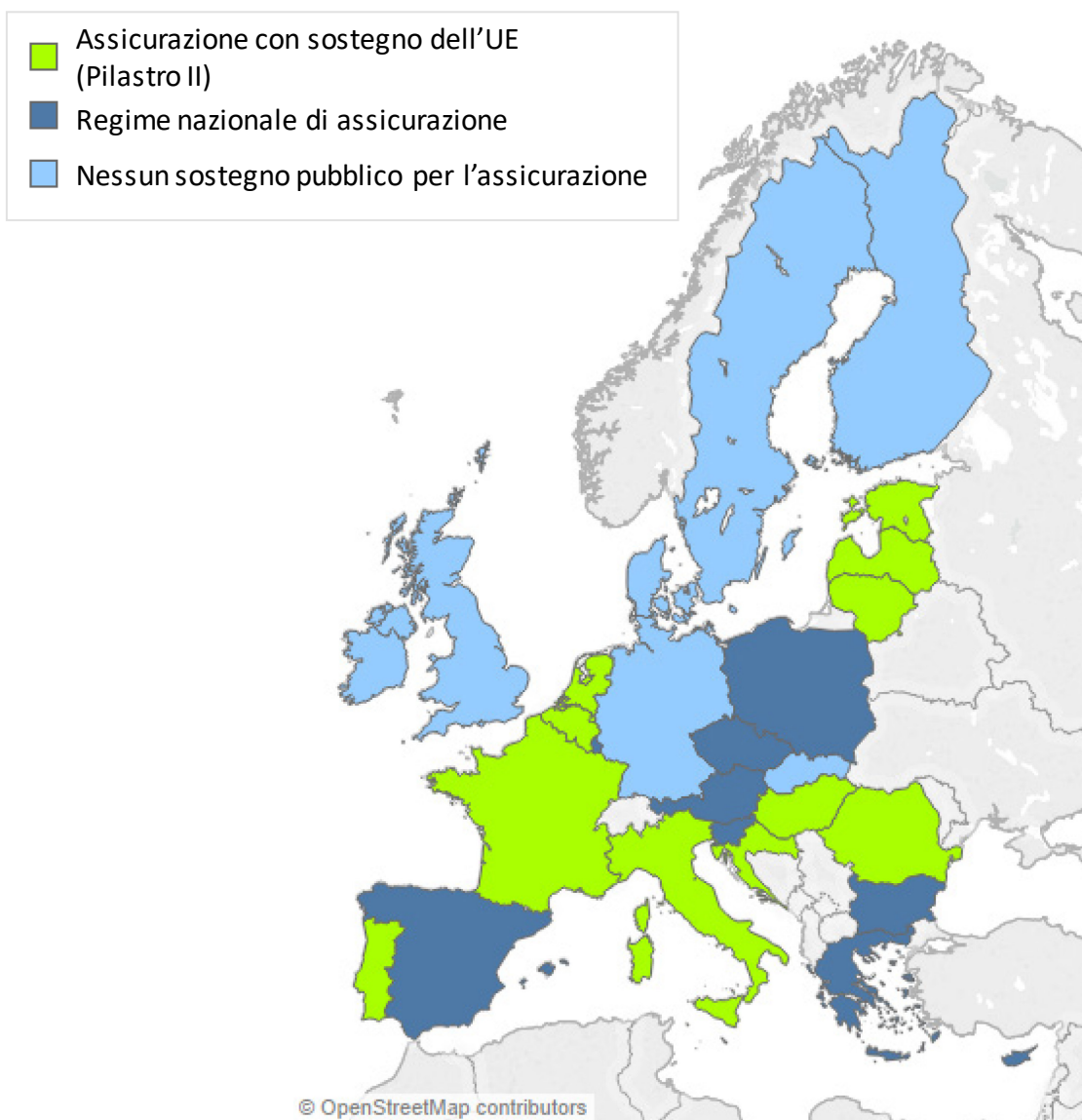
Tabella 3 – Strumenti di gestione del rischio nell’ambito del secondo pilastro

	Strumento	Rischio coperto	Soglia per attivare la compensazione	Contributo pubblico	Spesa pubblica programmata 2014-2020 (milioni di euro)
M17.1	Assicurazione	avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali	> 20 % perdite di produzione	fino al 70 % del premio assicurativo	2 317
M17.2	Fondo di mutualizzazione		> 30 % perdite di produzione	fino al 70 % ► dei costi amministrativi per la costituzione del fondo di mutualizzazione e degli interessi sui mutui commerciali	125
M17.3 Strumento di stabilizzazione del reddito	Fondo di mutualizzazione settoriale	drastico calo del reddito degli agricoltori	> 20 % calo del reddito	contratti dal fondo di mutualizzazione ► dell’indennizzo versato dal fondo di mutualizzazione	116
	Fondo di mutualizzazione non settoriale		> 30 % calo del reddito	► del contributo per i versamenti annuali al fondo ► del capitale iniziale del fondo	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della legislazione e dei dati della Commissione, marzo 2019.

44 La *figura 6* mostra quali Stati membri offrono sostegno per l’assicurazione.

Figura 6 – Carta del sostegno per l'assicurazione nell'UE












Nota: in Germania, Cipro e Slovacchia l'UE fornisce un sostegno limitato all'assicurazione nell'ambito del primo pilastro.

Fonte dei dati: Corte dei conti europea.

45 La *tabella 4* mostra che, anche negli Stati membri che propongono il regime UE, il ricorso al sostegno è limitato. Francia, Ungheria, Lettonia e Italia hanno la più alta percentuale di agricoltori assicurati con il sostegno dell'UE.

Tabella 4 – Spesa pubblica e numero di agricoltori assicurati nel quadro del regime UE (secondo pilastro) nel 2017

Stato membro	Spesa pubblica (milioni di euro)	Numero di agricoltori assicurati col sostegno dell'UE	% di aziende agricole assicurate col sostegno dell'UE
Francia	100	57 996	19 
Ungheria	25	15 708	15 
Lettonia	5	2 300	9 
Italia	110	41 076	8 
Paesi Bassi	27	2 012	4 
Portogallo	26	3 793	4 
Croazia	4	1 953	2 
Lituania	2	402	1 
Totale UE	299	125 240	3 

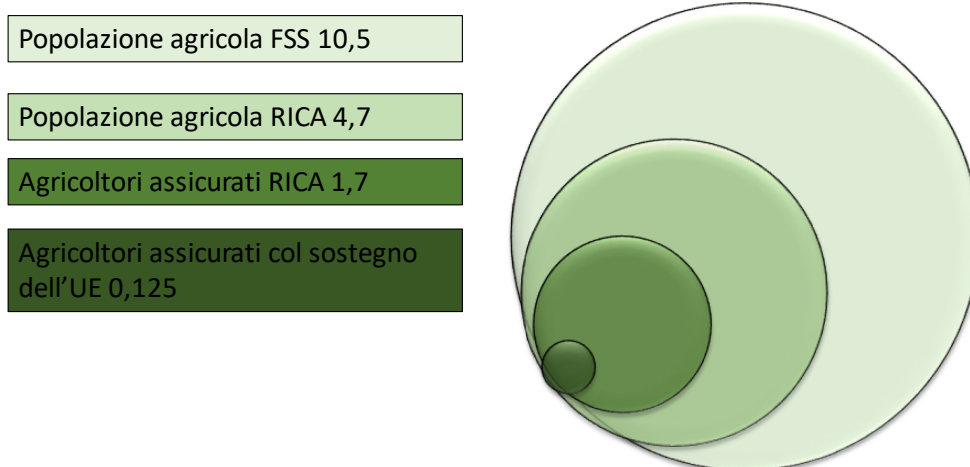
Nota: Belgio, Estonia e Romania non hanno ancora sostenuto spese.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri alla Commissione e di dati RICA, marzo 2019.

46 Dalla *figura 7* risulta che:

- il sostegno dell'UE raggiunge una quota molto ridotta di agricoltori dell'UE;
- oltre il 90 % degli agricoltori che si assicurano non si avvale del sostegno dell'UE.

Figura 7– Agricoltori che ricevono il sostegno UE rispetto ad altre popolazioni agricole, in milioni



Nota: la popolazione agricola RICA rappresenta solo le aziende al di sopra di determinate dimensioni economiche. Invece, l'indagine sulla struttura delle aziende agricole (Farm Structure Survey – FSS) mira a coprire tutte le aziende, anche quelle più piccole. I cerchi non si sovrappongono perfettamente perché le popolazioni agricole sono diverse. Secondo la Corte, siccome gli agricoltori FSS esclusi dal RICA hanno attività di piccole dimensioni, tendono ad assicurarsi meno, e la maggior parte degli agricoltori assicurati con il sostegno dell'UE appartiene alla popolazione agricola RICA assicurata.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del RICA, dicembre 2018.

47 L'assicurazione monorischio, principalmente contro il rischio di grandine, esiste dall'Ottocento ed è la forma più ampiamente utilizzata. L'assicurazione multirischi (18 rischi in Francia e fino a 11 rischi in Italia), introdotta più di recente, è meno diffusa e si è sviluppata soprattutto con il sostegno pubblico. La Commissione lascia agli Stati membri la facoltà di decidere quale tipo di assicurazione sostenere (monorischio e/o multirischi).

48 La Corte ha rilevato che in Francia (2017) 5,2 milioni di ettari erano assicurati contro la grandine (per lo più senza sostegno) e 4,7 milioni di ettari erano coperti da un'assicurazione multirischi cofinanziata dall'UE, il che significa che il 36 % della superficie agricola utilizzata era assicurata. In Germania, circa 8 milioni di ettari (il 48 % della superficie agricola utilizzata) erano assicurati contro la grandine²⁶, per lo più senza sostegno pubblico²⁷.

²⁶ *Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft*, novembre 2016.

²⁷ Nell'ambito del pilastro I viene sostenuta l'assicurazione nei settori ortofrutticolo (2,6 milioni di euro/anno) e vitivinicolo (0,164 milioni di euro/anno).

49 Il valore aggiunto UE è il valore che un intervento dell'UE aggiunge, attraverso una politica, un regolamento, strumenti giuridici e spesa UE, al valore che sarebbe stato altrimenti creato dalla sola azione dello Stato membro. Il ridotto ricorso al sostegno per l'assicurazione nell'ambito del secondo pilastro e il gran numero di agricoltori che sceglie di pagare un'assicurazione monorischio invece di un'assicurazione multirischi sovvenzionata pone interrogativi sul valore aggiunto del sostegno UE per l'assicurazione.

La Commissione non raccoglie informazioni pertinenti sull'uso dei regimi di gestione del rischio

50 La Commissione ha definito un solo indicatore di risultato generale per i regimi di gestione del rischio: "percentuale di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio". Tale indicatore si riferisce a due misure nell'ambito del secondo pilastro: la misura 17 e la misura 5. La misura 17 riguarda il sostegno per l'assicurazione, i fondi di mutualizzazione e gli strumenti di stabilizzazione del reddito; la misura 5 riguarda il sostegno per il ripristino del potenziale produttivo agricolo e le misure di prevenzione. Poiché l'indicatore copre più attività, non può adeguatamente riflettere i risultati di ciascuna.

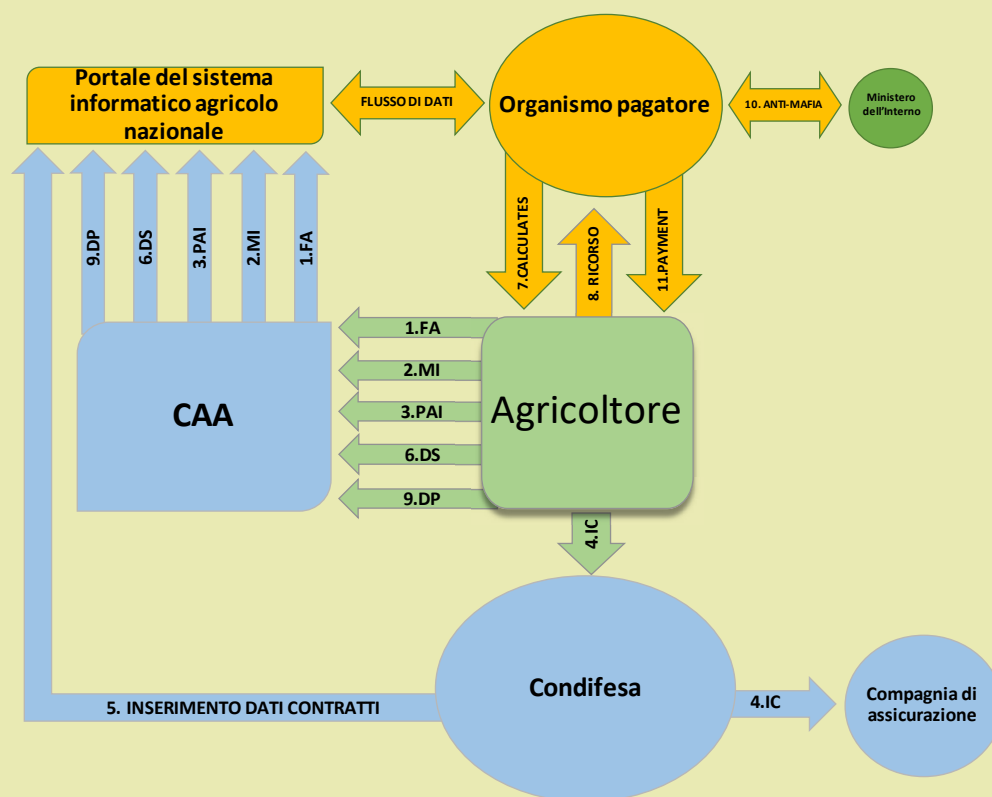
51 In Francia, ad esempio, questo indicatore copre oltre il 99 % delle aziende agricole, per effetto dall'obbligo di adesione al fondo nazionale di mutualizzazione. Tale dato oscura la quota molto più modesta di agricoltori che sottoscrive un'assicurazione con il sostegno dell'UE, aderisce ad un fondo di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito o ripristina il potenziale produttivo agricolo. In Italia, la copertura dello stesso indicatore è inferiore al 5 % e riflette principalmente la quota di agricoltori che sottoscrive un'assicurazione con il sostegno dell'UE.

52 La Francia e l'Italia dispongono anche di indicatori nazionali sul numero di ettari e sul valore del capitale assicurato. Questi forniscono un quadro più eloquente dell'entità del ricorso agli strumenti di gestione del rischio nel settore agricolo (misurano cioè le realizzazioni). Un indicatore di risultato significativo misurerebbe l'impatto dell'assicurazione sulla stabilità del reddito.

Sostenere l'agricoltura richiede sistemi di gestione complessi

53 I sistemi e i processi stabiliti dalle autorità nazionali per gestire il sostegno pubblico per l'assicurazione (primo e secondo pilastro) sono complessi. Sebbene il numero di agricoltori con una copertura assicurativa sia relativamente basso, quello dei contratti di assicurazione da gestire ogni anno è apprezzabile (140 000 in Italia e 70 000 in Francia). Un agricoltore può avere sottoscritto più contratti di assicurazione. Il numero totale di contratti è perciò superiore al numero di agricoltori assicurati. Il **riquadro 2** illustra il sistema adottato dall'Italia per gestire il sostegno per l'assicurazione, che prevede due intermediari (Condifesa e CAA) per aiutare gli agricoltori. Sebbene l'adesione a questi due intermediari non sia obbligatoria, la complessità del sistema è tale che oltre il 95 % degli agricoltori ha aderito e paga per i servizi forniti. La Corte stima che i costi specificamente connessi a tale misura, pagati dagli agricoltori italiani a enti privati per facilitare l'accesso al sostegno, ammontino almeno a 2,8 milioni di euro all'anno.

Riquadro 2 – Procedure amministrative italiane per il sostegno per l'assicurazione



Descrizione delle fasi:

- | | | |
|---|---|--------------------------------|
| 1. Aggiornamento del fascicolo aziendale (FA) | 4. Sottoscrizione copertura assicurativa (CA) | 8. Presentazione di un ricorso |
| 2. Manifestazione di interesse (MI) | 5. Inserimento dati assicurazione | 9. Domanda di pagamento (DP) |
| 3. Presentazione piano di assicurazione (PAI) | 6. Presentazione delle domanda di sostegno (DS) | 10. Certificazione anti-mafia |
| | 7. Calcolo del contributo pubblico | 11. Pagamento |

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

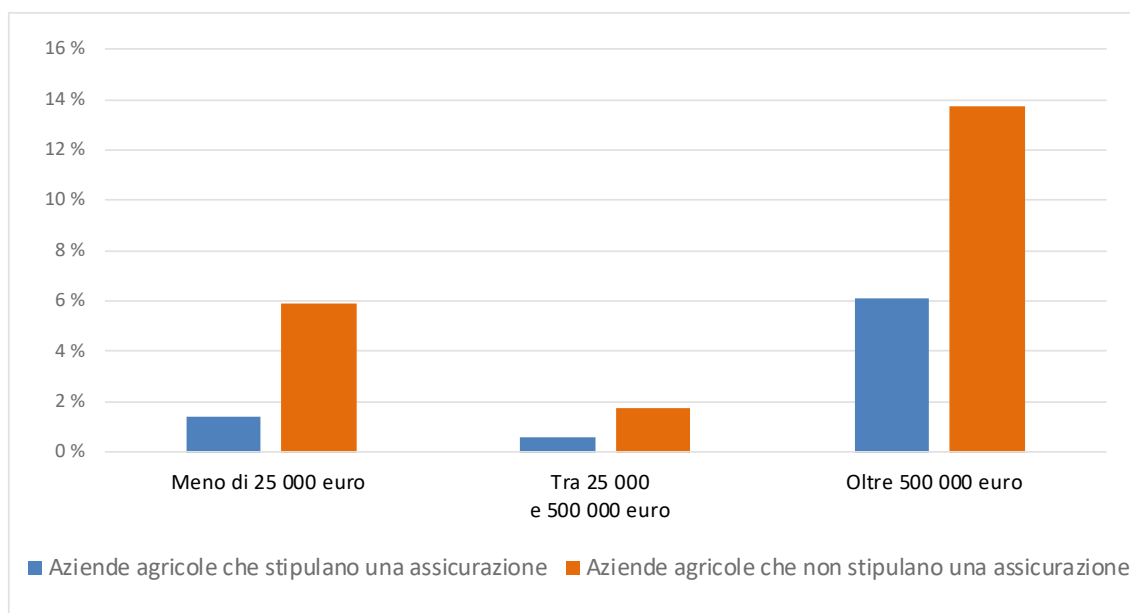
54 Dall'indagine della Corte risulta che, dei 17 Stati Membri che non hanno utilizzato la misura 17, cinque hanno deciso di non sostenere l'assicurazione in ragione dei costi e dell'onere amministrativo che ciò comporta.

L'assicurazione ha un impatto positivo sulla stabilità del reddito, ma l'impatto del regime UE di sostegno per l'assicurazione è meno evidente

Gli agricoltori assicurati hanno maggiore stabilità di reddito ed è presumibile che ricevano prima la compensazione

55 La Corte ha confrontato l'evoluzione dal 2014 al 2016 del sostegno alle aziende agricole di agricoltori assicurati rispetto a quello dei non assicurati, indipendentemente dal fatto che avessero ricevuto fondi UE o meno. Per valutare la variazione del reddito (rappresentata dal "valore aggiunto netto dell'azienda agricola") nel periodo, è stata utilizzata la deviazione standard (dispersione del reddito negli anni). Più ridotta è la deviazione standard, maggiore è la stabilità del reddito. La *figura 8* mostra che, in tutti i tipi di azienda, il reddito degli agricoltori assicurati varia in misura inferiore a quello delle controparti non assicurate.

Figura 8 – Variazione del reddito (in %) delle aziende agricole dell'UE in base alla dimensione economica dell'azienda (2014-2016)



Fonte: analisi della Corte dei conti europea sulla base dei dati RICA.

56 In Francia ed Italia gli indennizzi delle compagnie di assicurazione vengono versati entro l'anno dell'evento meteorologico. In Italia i contratti di assicurazione impongono agli assicuratori di versare indennizzi entro la fine dell'anno. Ciò aiuta gli agricoltori a gestire il flusso di cassa e facilita la continuazione dell'attività. La Corte ha riscontrato che il pagamento dell'indennizzo per eventi verificatisi nel 2018 attraverso le misure ex post adottate dalle autorità pubbliche richiede più tempo e verrà completato solo nel corso del 2019.

Il sostegno fornito dall'UE per l'assicurazione è concentrato sul settore vitivinicolo

57 Nei due Stati membri che utilizzano maggiormente il sostegno dell'UE per l'assicurazione, la Corte ha osservato che tale sostegno è concentrato nel settore vitivinicolo. In Italia, il settore vitivinicolo può ricevere sostegno per l'assicurazione attraverso due possibili canali (cfr. paragrafo 32). Nel 2015, il settore ha beneficiato di quasi un terzo del sostegno pubblico totale per l'assicurazione. In Francia, la superficie viticola assicurata con il sostegno dell'UE è cresciuta e ha superato un quarto della superficie viticola totale nel 2017. Il capitale assicurato nel settore vitivinicolo può raggiungere i 115 000 euro/ha, mentre il capitale medio assicurato per ettaro nel settore agricolo in Francia era di 1 649 euro/ha nel 2017²⁸. Maggiore è il capitale assicurato, maggiore è il premio assicurativo e maggiore è il livello di sostegno pubblico.

58 Gli Stati membri che forniscono ai loro agricoltori il sostegno dell'UE per l'assicurazione non sono tenuti ad essere selettivi²⁹. Ad esempio, un beneficiario selezionato dalla Corte per un esame documentale è un operatore attivo sul mercato vinicolo internazionale, con vigneti in tutto il mondo, attività stimate pari a 600 milioni di euro e un fatturato annuo stimato a 50 milioni di euro. Dati gli importi investiti, la capacità finanziaria ed il profilo di rischio di alcuni beneficiari, è probabile che questi avrebbero assicurato la loro produzione in assenza delle sovvenzioni, che hanno così creato un effetto inerziale. La Corte ha già precedentemente rilevato l'effetto inerziale del sostegno dell'UE per l'assicurazione³⁰.

²⁸ Calcolo basato su dati del ministero dell'Agricoltura francese.

²⁹ Cfr. articolo 49 del regolamento (UE) n. 1305/2013.

³⁰ Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 10/2013*, "Politica agricola comune: il sostegno specifico previsto in base all'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio è ben concepito e attuato in modo soddisfacente?", paragrafo 44.

Le compensazioni finanziarie possono influenzare il comportamento degli agricoltori

59 Come mostrato nel riquadro 3, gli agricoltori assicurati potrebbero essere meno incentivati ad adottare sistemi imprenditoriali più resilienti. Quando gli agricoltori sanno di ricevere un rimborso dall'assicurazione in caso di perdita del raccolto, possono ritenere meno importante investire in colture più resistenti e possono essere meno incentivati a diversificare. Le compagnie di assicurazione richiedono spesso ai loro clienti l'adozione di attività di attenuazione dei rischi, in modo da poter ridurre tale pericolo. Le disposizioni giuridiche per il primo pilastro fanno riferimento a tale pratica, mentre non esistono disposizioni relative alla riduzione del rischio per il secondo pilastro.

Riquadro 3 – Gli agricoltori assicurati si adattano meno alle condizioni estreme

Negli Stati Uniti, dove le assicurazioni sul raccolto sono diffuse e sono anche sostenute con fondi pubblici, uno studio ha dimostrato che il grano e la soia assicurati sono significativamente più sensibili al caldo estremo rispetto alle colture non assicurate (minor rendimento).

Lo studio ha concluso che la sensibilità delle colture assicurate dimostra che gli agricoltori assicurati sono meno capaci di /meno incentivati a adattarsi a condizioni estreme, dal momento che possono contare sui rimborsi dell'assicurazione³¹.

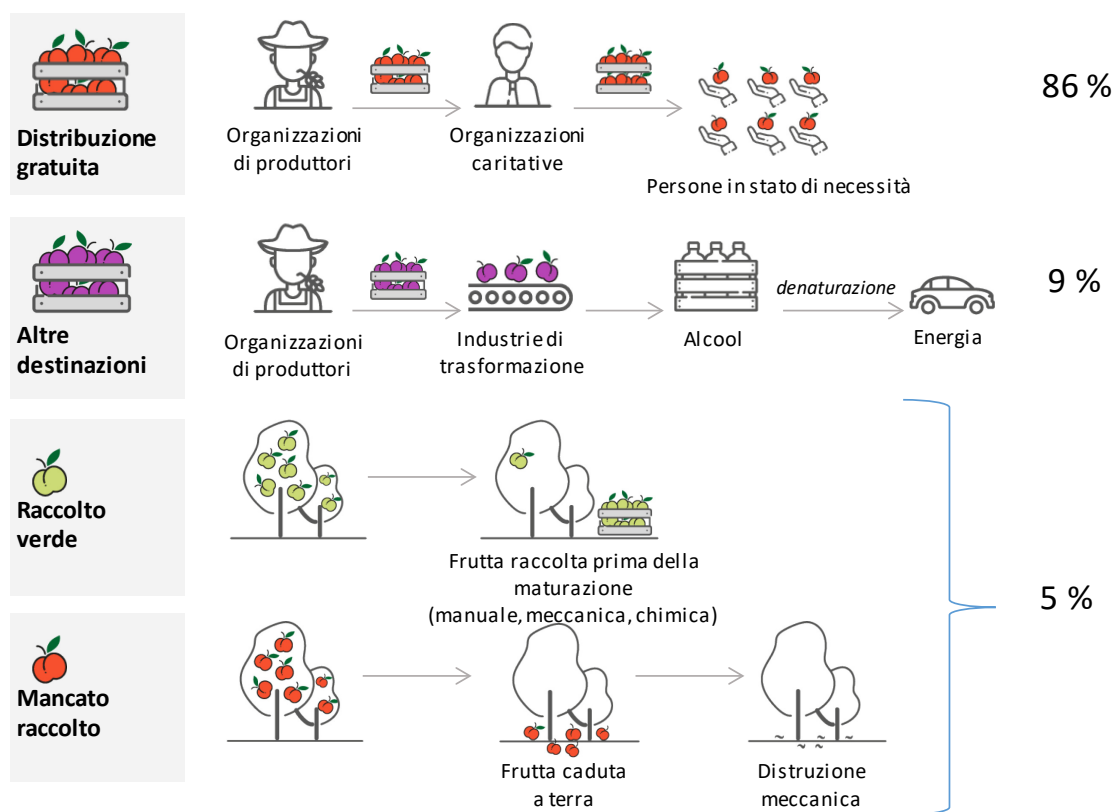
Controllo insufficiente su alcune misure eccezionali

60 L'articolo 219 del regolamento (UE) n. 1308/2013 consente alla Commissione di adottare misure eccezionali per affrontare "minacce di turbativa del mercato causate da aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interno o esterno o da altri eventi e circostanze che causano o minacciano di causare in modo significativo turbative del mercato". La Corte ha verificato se le misure eccezionali adottate per affrontare le turbative del mercato dei prodotti ortofrutticoli fossero adeguatamente mirate e se le operazioni di ritiro avessero funzionato in modo efficiente. Si è concentrata sulle azioni adottate nel mercato dei prodotti ortofrutticoli dopo il "divieto russo" (cfr. paragrafo 09).

³¹ Francis Annan e Wolfram Schlenker "Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat", 2015.

61 A seguito di tale divieto di importazione, considerato una minaccia per il mercato, la Commissione ha adottato misure eccezionali per il settore ortofrutticolo. La spesa per queste misure nel periodo 2014-2018 è ammontata a 513 milioni di euro, equivalenti a 1,8 milioni di tonnellate di prodotti ritirati. Le misure comportavano il ritiro dal mercato dei prodotti ortofrutticoli oggetto del divieto imposto dalla Federazione russa e prevedevano diverse opzioni (cfr. *figura 9*). La principale opzione era la distribuzione gratuita (che ha rappresentato il 60 % dei quantitativi ritirati e oltre l'86 % dell'importo pagato).

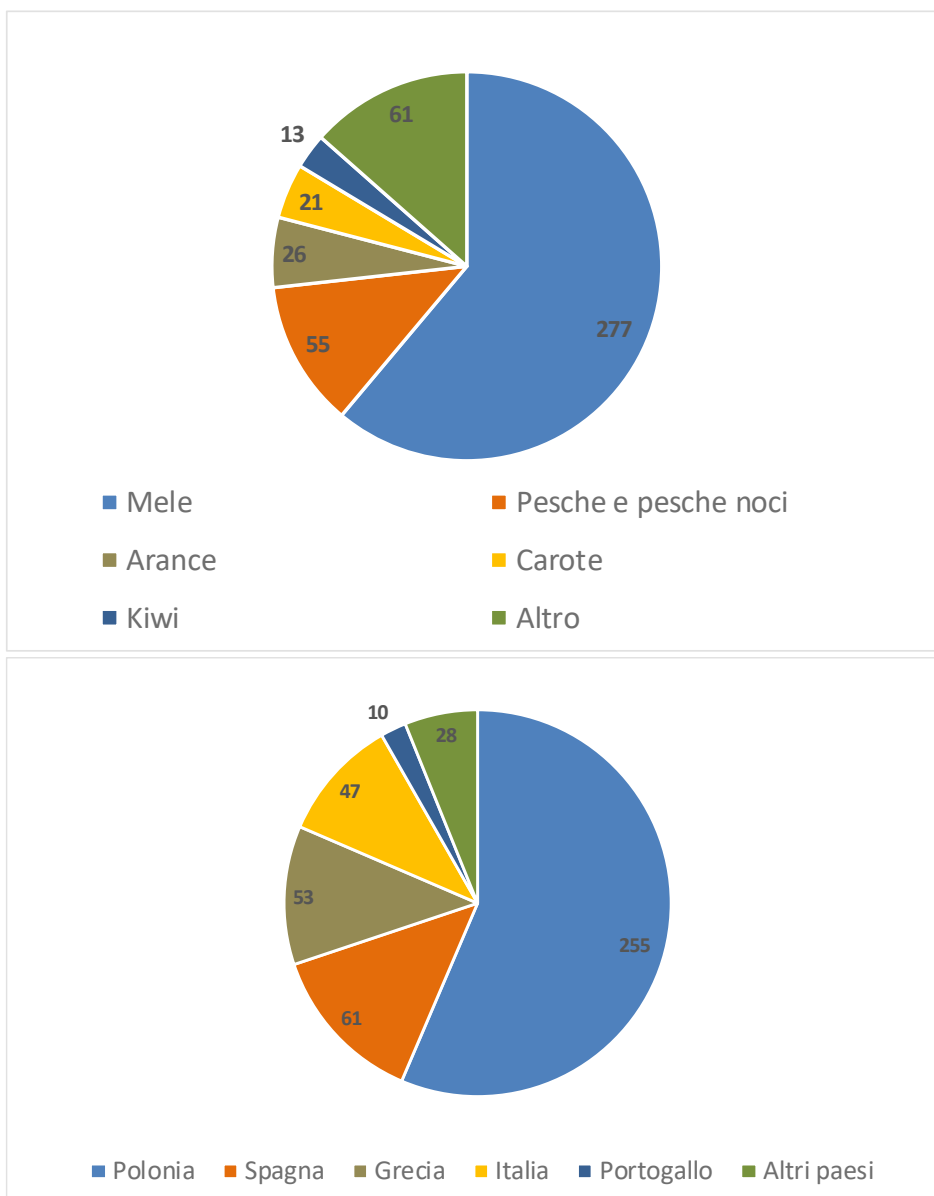
Figura 9 – Opzioni per il ritiro dal mercato e corrispondente percentuale del sostegno UE



Fonte: Corte dei conti europea.

62 Le *figure 10 e 11* riportano i principali prodotti ritirati e la ripartizione geografica della distribuzione gratuita.

Figure 10 e 11 – Quantitativi sostenuti nell’ambito del regime di distribuzione gratuita, per prodotto e per Stato membro (milioni di euro)



Fonte: DG AGRI, ottobre 2018.

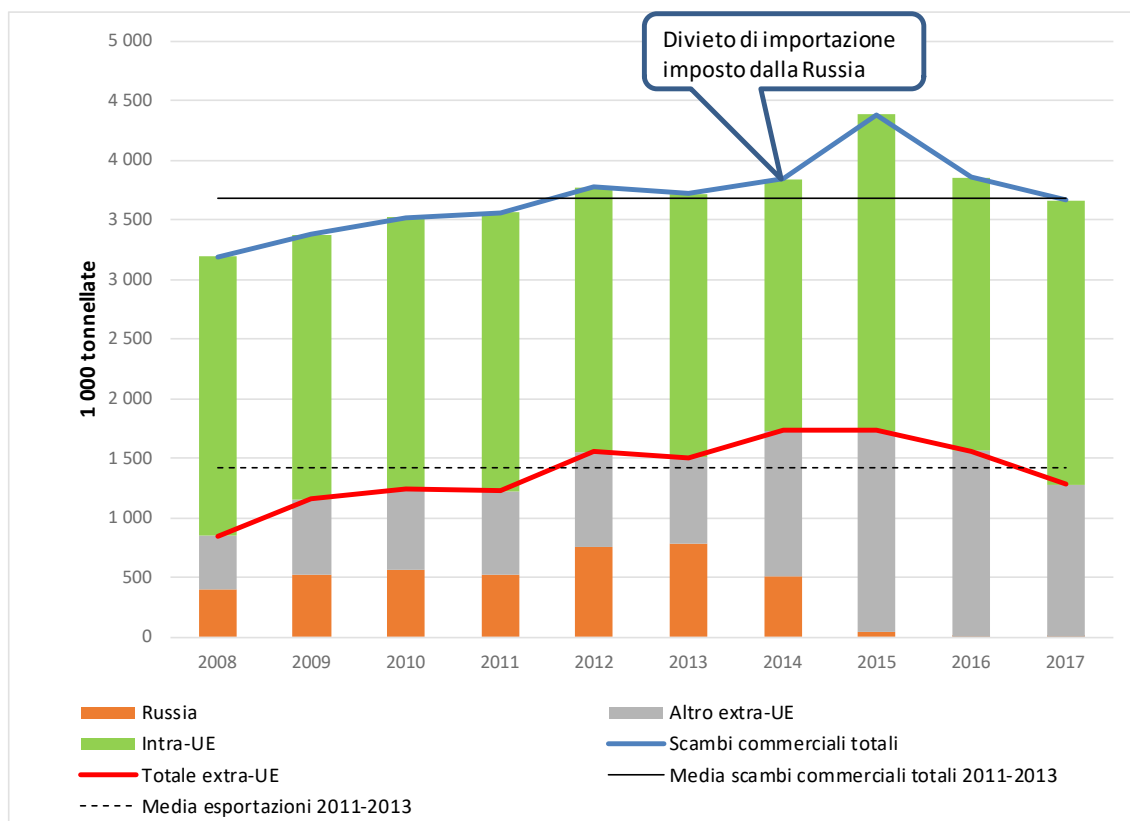
L'UE non ha definito parametri oggettivi per valutare il ricorso a misure eccezionali

63 Il concetto di turbativa del mercato è alquanto generale e non è stato ulteriormente precisato nella legislazione UE. L'assenza di criteri specifici lascia un ampio margine di discrezionalità nel decidere di ricorrere a misure eccezionali. Nel contesto del divieto russo, la Commissione ha attivato misure eccezionali di sostegno attraverso sette regolamenti delegati che fanno riferimento al rischio di turbative del mercato (nn. 913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 2015/1369, 2016/921 e 2017/1165). Ciononostante, la proroga di tali misure non è stata basata su alcuna valutazione indicante perdite superiori ad una data soglia.

64 Nello stabilire il livello del sostegno UE, la Commissione ha tenuto conto dei dati sulla produzione e sulle esportazioni nei tre anni precedenti il divieto russo (2011-2013). La Commissione non ha tenuto conto di altri sbocchi, come gli altri mercati intra ed extra-UE, fino al terzo anno di applicazione del divieto.

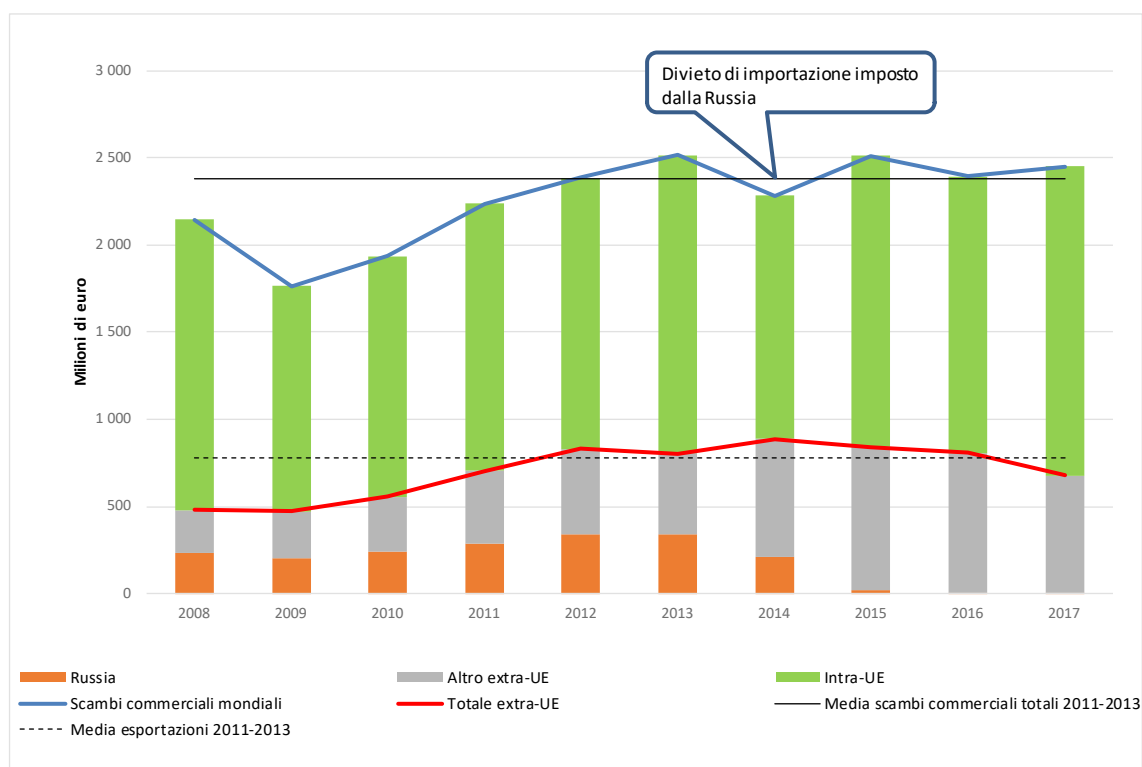
65 Le mele hanno rappresentato oltre la metà dei prodotti che hanno beneficiato delle misure di sostegno, sia in termini di valore che di quantitativi ritirati. La [figura 12](#) mostra che, durante il divieto russo, le esportazioni intra ed extra-UE sono aumentate nel 2014 e nel 2015 e in totale sono rimaste al di sopra della media registrata prima dello stesso. Altri mercati extra-UE hanno compensato la perdita del mercato russo. Di conseguenza, come mostrato nella [figura 13](#), il valore delle esportazioni intra ed extra-UE di mele è rimasto per lo più stabile, con solo un leggero calo nel 2014 (-4 % rispetto alla media 2011-2013). Il calo del valore delle esportazioni totali nel 2014 è stato inferiore a quello del 2009, quando non erano state adottate misure d'emergenza.

Figura 12 - Evoluzione delle esportazioni di mele dell'UE in volume



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat – *International trade in goods*, gennaio 2019.

Figura 13 - Evoluzione delle esportazioni di mele dell'UE in valore



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base di dati Eurostat – *International trade in goods*, gennaio 2019.

66 Ciò indica che, per l'insieme dell'UE, la "turbativa del mercato" dovuta al divieto russo sul mercato delle mele è stata di modesta entità e non è durata quattro anni (come invece è avvenuto per le misure eccezionali). Il calo delle esportazioni dirette verso la Federazione russa è stato compensato da un incremento delle esportazioni verso altre destinazioni.

Le misure eccezionali sono state applicate alle merci in eccedenza strutturale

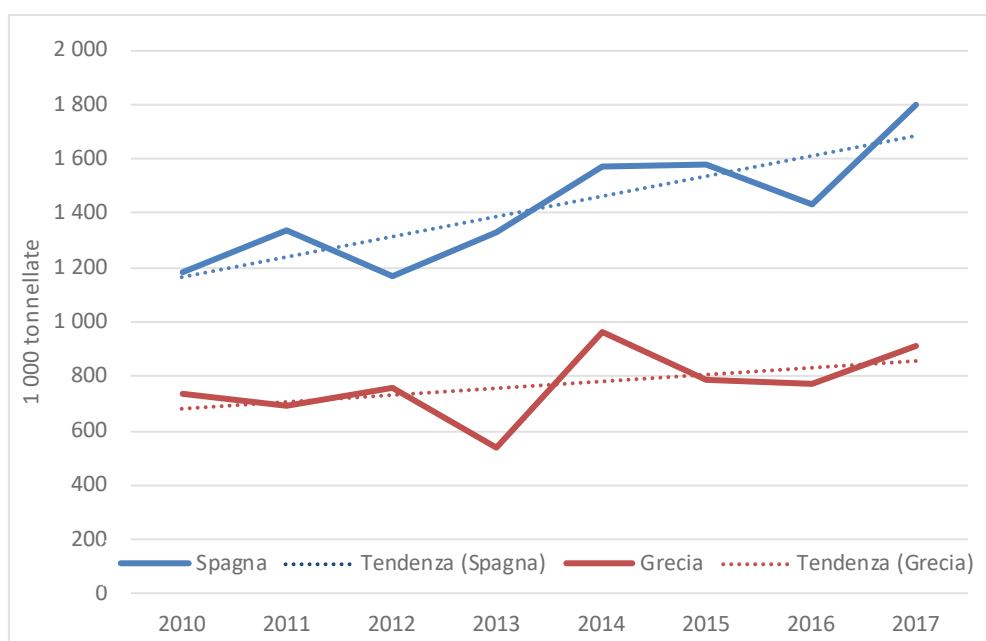
67 L'UE ha applicato misure eccezionali di sostegno anche per le pesche e le pesche noci. Il costo del ritiro delle pesche e delle pesche noci ha rappresentato il 34 % delle operazioni totali di ritiro per la Spagna e il 45 % per la Grecia. I primi due regolamenti delegati fanno riferimento al divieto imposto dalla Federazione russa e anche ad uno squilibrio tra offerta e domanda: "I livelli di offerta stagionalmente elevati per le pesche e le pesche noci e il rallentamento dei consumi dovuto a condizioni climatiche avverse in corrispondenza del picco della raccolta hanno creato una situazione di mercato difficile con un significativo calo dei prezzi"³²; "[...] le misure eccezionali sono

³² Regolamento delegato (UE) n. 913/2014, considerando (1)

state adottate principalmente allo scopo di affrontare la situazione specifica dei settori delle pesche e delle pesche noci”³³.

68 La *figura 14* mostra una produzione di pesche e di pesche noci in crescita in Spagna e Grecia. Il potenziale di produzione di questi paesi è anch’esso in crescita, dato che la superficie coltivata è aumentata rispettivamente del 6 % e del 20 % tra il 2006 e il 2016. L’Italia, che era il maggiore produttore di pesche e pesche noci fino al 2012 (quando è stato superato dalla Spagna), ha ridotto la superficie coltivata del 30 %³⁴ e ha diminuito progressivamente la produzione.

Figura 14 - Evoluzione della produzione di pesche e pesche noci in Spagna e in Grecia



Fonte: dati da DG AGRI Dash board.

69 Se la produzione aumenta senza che vi sia un corrispondente aumento dei consumi interni o delle esportazioni, si determina una sovrapproduzione strutturale: i frutteti producono più di quanto i consumi e le esportazioni siano in grado di assorbire. In Spagna, il costante calo del consumo interno di pesche non è stato compensato da un aumento delle esportazioni³⁵.

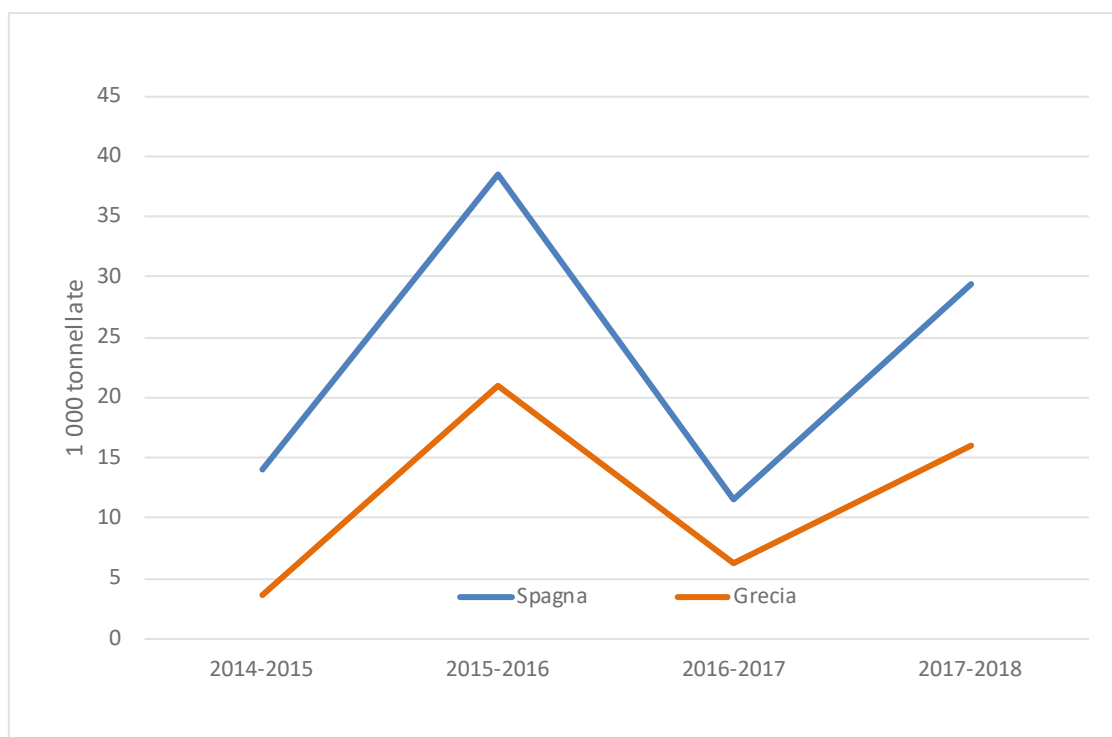
³³ Regolamento delegato (UE) n. 932/2014, considerando (22).

³⁴ Dati provenienti da DG AGRI Dash board, 2017.

³⁵ Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, “Fruta de hueso: análisis de campaña 2018”.

70 La *figura 15* mostra che, durante i quattro anni in cui sono state attuate le misure di ritiro in Spagna e in Grecia, il tasso di ritiri non si è progressivamente ridotto (in modo da arrivare progressivamente all'abbandono della misura), ma ha rispecchiato l'andamento dei livelli della produzione.

Figura 15 - Evoluzione dei quantitativi di pesche e pesche noci destinati al ritiro



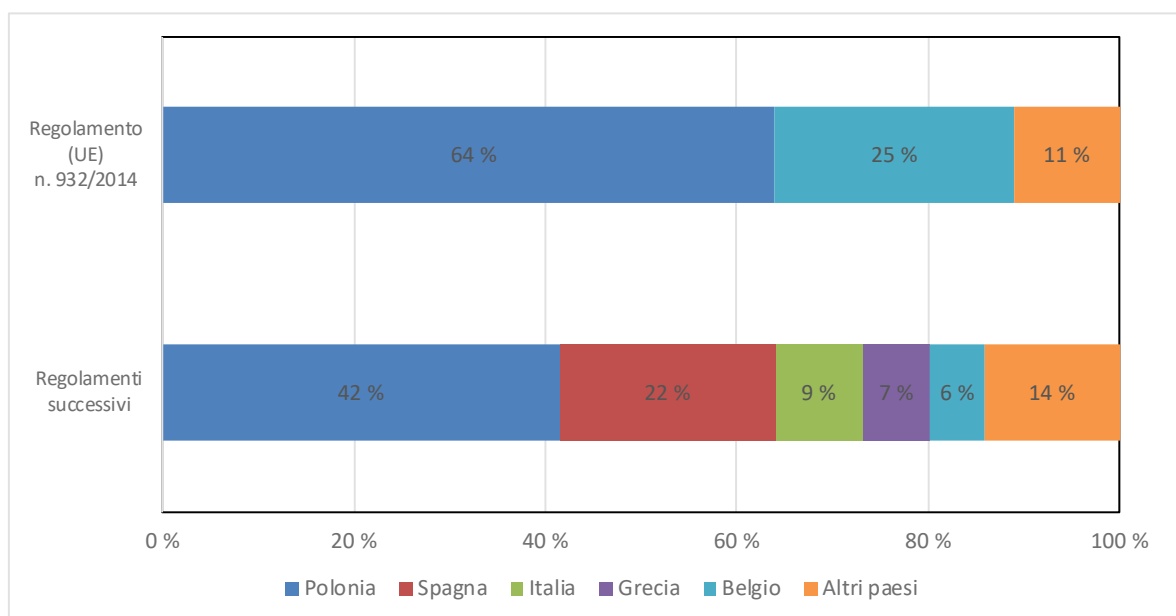
Fonte: dati della Commissione e regolamenti delegati.

71 La Corte conclude che, almeno in parte, le misure eccezionali sono state adottate in presenza di un problema strutturale di sovrapproduzione di pesche e pesche noci in Spagna. L'obiettivo delle misure eccezionali non è quello di ovviare ad una sovrapproduzione strutturale, bensì di far fronte a una turbativa del mercato.

Il principio “primo arrivato, primo servito” ha incoraggiato la rapidità dell’attuazione a scapito di un adeguato indirizzamento

72 Successivamente al regolamento delegato del 2014³⁶, oltre l’85 % del sostegno (in valore e volume) è stato usato dalla Polonia e dal Belgio in base al principio “primo arrivato, primo servito”. Nei regolamenti successivi, sono stati assegnati quantitativi per il ritiro a ciascuno Stato membro. Dalla **figura 16** si evince che fissare massimali per ciascuno Stato membro, invece di applicare il principio “primo arrivato, primo servito”, ha consentito a più Stati membri di accedere al sostegno in funzione delle previsioni relative alle rispettive necessità.

Figura 16 – Ripartizione per Stato membro del volume di prodotti ritirati nel quadro di diversi regolamenti ³⁷



Fonte: DG AGRI, dati sull’attuazione delle misure eccezionali, ottobre 2018.

³⁶ Regolamento delegato (UE) n. 932/2014.

³⁷ Regolamenti delegati (UE) n. 1031/2014, 2016/921 e 2017/1165.

Il sostegno UE al ritiro di prodotti da destinare alla distribuzione gratuita è oneroso

Il sostegno UE per il mercato delle mele è stato superiore al corrispondente prezzo medio di mercato degli anni precedenti

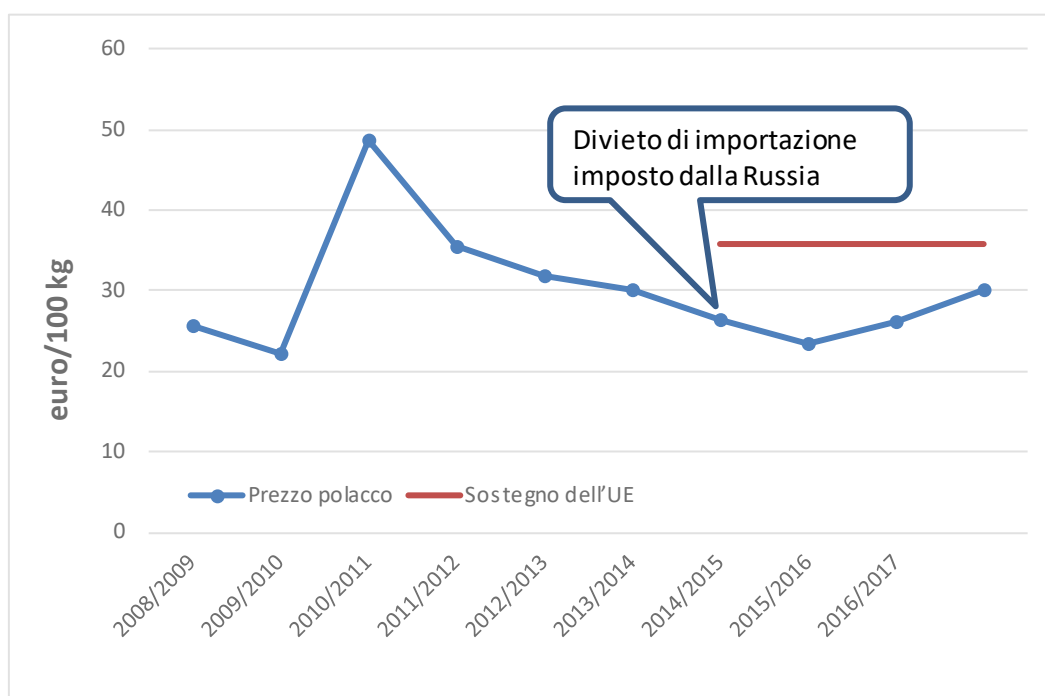
73 Il sostegno ai prodotti ritirati dal mercato e destinati alla distribuzione gratuita prevede due componenti: il contributo massimo per tipo di prodotto e i costi accessori per coprire le spese di cernita, imballaggio e trasporto.

74 Le mele sono state il prodotto maggiormente sovvenzionato attraverso la misura di distribuzione gratuita, come mostra la [figura 10](#). La Polonia è stato il maggior beneficiario del sostegno UE, sia in termini di volume che in termini monetari.

75 La [figura 17](#) presenta un confronto tra l'aiuto per la distribuzione gratuita (che include sia il prezzo del prodotto di 16,98 euro/100 kg che il costo per cernita/imballaggio di 18,77 euro/100 kg) e il prezzo di mercato polacco per il prodotto sottoposto a cernita e imballato³⁸. In Polonia, il prezzo "medio troncato" di mercato delle mele per i cinque anni precedenti il divieto russo era inferiore del 10 % al livello del sostegno fornito dall'UE, il che significa che i produttori di mele hanno ricevuto compensazioni eccessive.

³⁸ Articolo 98, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 543/2011.

Figura 17 – Confronto tra il sostegno per le mele destinate alla distribuzione gratuita e i prezzi sul mercato polacco



Fonte: DG AGRI.

76 Durante le prime tre campagne di commercializzazione³⁹ (2014/2015, 2015/2016 e 2016/2017) l'UE ha pagato ai produttori di mele polacchi compensazioni per un valore di 200 milioni di euro per 559 448 tonnellate di mele distribuite gratuitamente (sono state escluse le stime relative ai costi di trasporto), mentre i prezzi medi di mercato per questo volume di mele ammontavano a 182 milioni di euro⁴⁰.

³⁹ La campagna di commercializzazione è il periodo dell'anno designato per comunicare un'analisi della produzione, commercializzazione e utilizzo di un prodotto agricolo. La campagna di produzione delle mele inizia nell'agosto dell'anno n e termina nel luglio dell'anno $n+1$.

⁴⁰ Media troncata del prezzo di mercato delle mele in Polonia nelle campagne dalla 2009/2010 alla 2013/2014: 32,54 euro/100 kg.

I costi sproporzionatamente alti sostenuti dall'UE per la trasformazione di pesche e pesche noci

77 Il costo delle misure di emergenza per la distribuzione gratuita delle pesche e delle pesche noci è ammontato a 55 milioni di euro. Per le pesche e le pesche noci, i costi della cernita e dell'imballaggio rappresentano circa il 37 % e i costi di trasporto il 13 %, per cui il valore dei prodotti ritirati è solo circa il 50 % dei costi totali. Circa 48 milioni di euro (87 %) sono stati versati ai produttori in Spagna e in Grecia.

78 I costi sostenuti dall'UE per litro di succo destinato al consumo da parte di persone bisognose arrivavano fino a 4,25 euro al litro: circa quattro volte il costo di un litro di succo venduto in un supermercato. Questo costo è stato calcolato includendo i pagamenti corrispondenti al valore delle pesche e delle pesche noci ritirate, i costi di cernita e imballaggio, i costi di trasporto e i pagamenti per i contributi in natura ai produttori di succo.

Non esistono elementi probatori sufficienti attestanti l'effettivo ritiro dal mercato dei prodotti oggetto della misura

79 Data la loro deperibilità, le pesche e le pesche noci ritirate ai fini della distribuzione gratuita possono essere trasformate a determinate condizioni. Il prodotto trasformato (succo/nettare) è fornito gratuitamente a persone in stato di necessità. La Spagna e la Grecia insieme rappresentano oltre il 94 % delle pesche e delle pesche noci sovvenzionate ai fini della distribuzione gratuita. Delle 132 000 tonnellate ritirate ai fini della distribuzione gratuita in Spagna e Grecia, 99 000 sono state trasformate in nettare/succo.

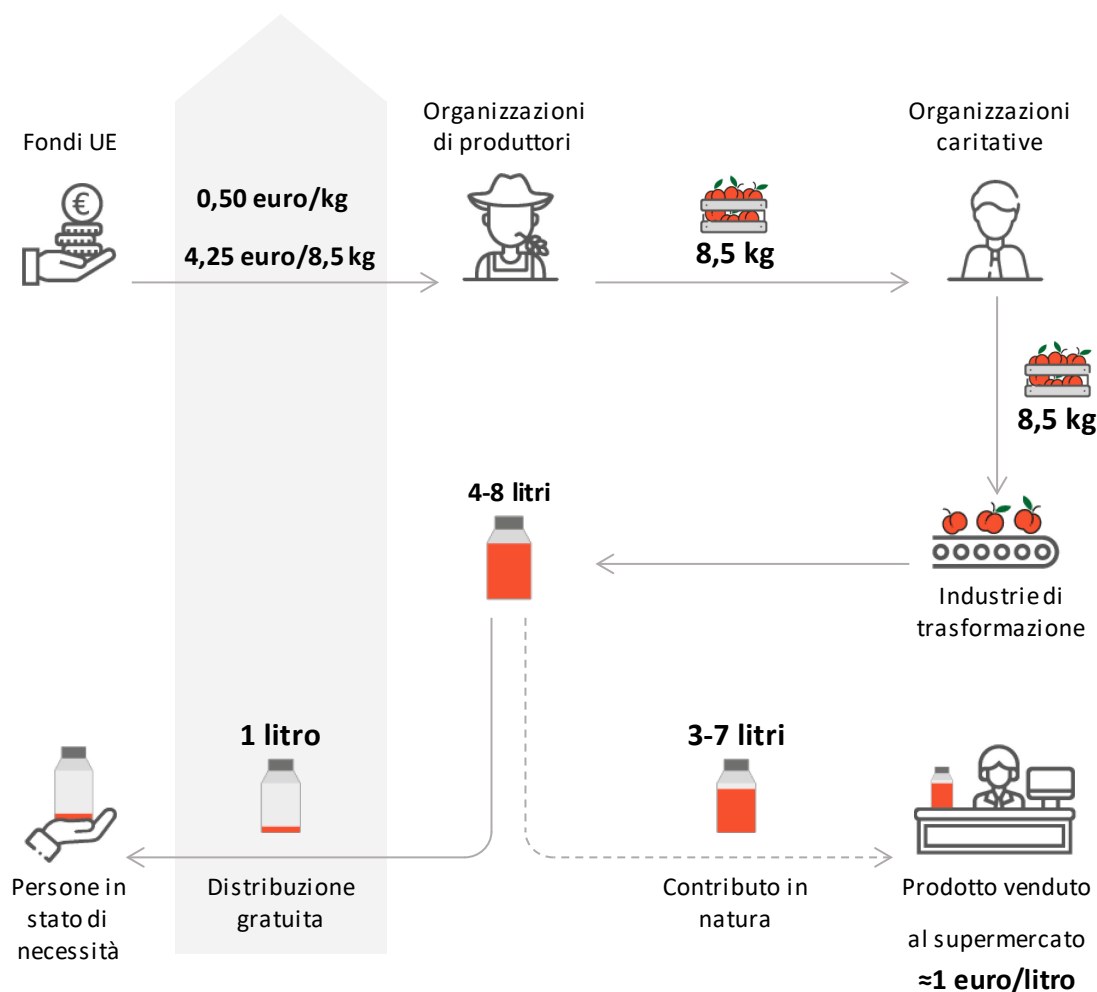
80 Per coprire i costi di trasformazione, i produttori di succo hanno trattenuto la maggior parte del prodotto trasformato a titolo di contributo in natura, come consentito dalla normativa UE⁴¹. Ad esempio, i fascicoli della Commissione mostrano che la Spagna ha autorizzato un rapporto di scambio che arrivava fino a 11 kg di pesche consegnate ai produttori di succo per litro di nettare di pesca e la Grecia un rapporto di scambio fino a 8,5 kg di pesche per litro di nettare. Si veda la [figura 18](#) per un esempio di operazione di ritiro. Alla fine, la maggior parte dei prodotti ritirati venivano reimmessi sul mercato sotto forma di succo, mentre solo una piccola parte raggiungeva le persone bisognose. Consentire ai trasformatori di trattenere la maggior parte dei quantitativi ritirati sovvenzionati dall'UE come se fossero destinati al

⁴¹ Conformemente all'articolo 80, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 543/2011.

consumo di prodotti freschi è in contrasto con l'obiettivo ultimo della distribuzione gratuita.

Figura 18 – Circuito delle pesche e pesche noci ritirate e trasformate in succo per la distribuzione gratuita in Grecia

L'UE paga 4,25 euro/litro per la distribuzione gratuita



Fonte: Corte dei conti europea.

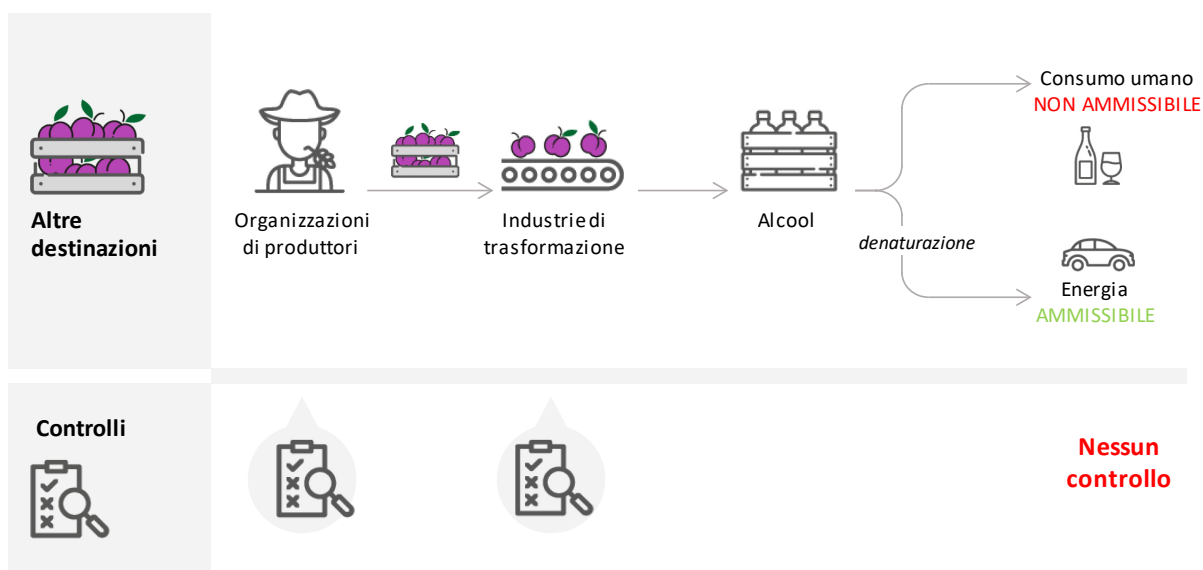
81 La Corte stima che i quantitativi di pesche e pesche noci utilizzate come contributo in natura in Grecia e Spagna rappresentino un costo di 34 milioni di euro a carico del bilancio dell'UE. L'efficacia e l'efficienza della distribuzione gratuita sono compromesse, dato che il 62 % dei costi sono serviti a coprire questo contributo in natura, che consente ai prodotti di tornare sul mercato sotto forma di succhi di frutta, mentre solo il 38 % dei costi sono serviti a fornire gratuitamente alle persone in stato di necessità succhi freschi e frutta fresca.

82 La Corte stima inoltre che le pesche e le pesche noci trattenute dai trasformatori come contributo in natura abbiano rappresentato tra il 20 % e il 25 % delle forniture di pesche e pesche noci nel periodo 2014-2018 destinate ad essere trasformate in succo. I produttori di succo hanno ricevuto quasi un quarto della materia prima da loro utilizzata sotto forma di contributo in natura invece che come prodotto acquistato.

Tracciabilità incompleta di alcuni prodotti ritirati

83 Gli aiuti ai prodotti per “altre destinazioni” sono subordinati unicamente all’utilizzo dei prodotti distillati per la produzione di energia. In Italia, la Corte ha riscontrato che i responsabili dei controlli sui prodotti ritirati per “altre destinazioni” inviati alla distillazione per finalità industriali o energetiche terminavano i controlli prima che l’alcool fosse stato denaturato per fini energetici (cfr. [figura 19](#)).

Figura 19 – Verifiche incomplete in Italia sui prodotti per altre destinazioni



Fonte: Corte dei conti europea.

Conclusioni e raccomandazioni

84 La Corte ha esaminato la completezza e la coerenza dell'insieme di strumenti utilizzati dall'UE per prevenire e gestire i rischi e le crisi nel settore agricolo. Ha verificato se gli strumenti predisposti a tal fine siano stati usati in modo efficiente e se abbiano prodotto risultati. Complessivamente, la Corte ha riscontrato che le misure per la gestione del rischio nel settore agricolo hanno in parte raggiunto gli obiettivi stabiliti, pur essendo state poco utilizzate, e che per quanto riguarda le misure di crisi vi sono stati casi di compensazioni eccessive.

85 L'UE ha previsto una serie di misure per accrescere la resilienza degli agricoltori di fronte alla volatilità dei prezzi e alle perdite di produzione dovute a eventi meteorologici o epizootie e fitopatie. Tali misure includono i pagamenti diretti, che consentono a un gran numero di piccoli agricoltori di sostenere i rischi a livello di azienda agricola e tendono a ridurre la necessità di sottoscrivere un'assicurazione (cfr. paragrafi [16-23](#)). Anche se la PAC può promuovere le misure di prevenzione, segnatamente imponendo il rispetto di buone condizioni agronomiche e ambientali, attualmente vi sono scarsi elementi indicanti l'impatto di tali misure sul comportamento degli agricoltori. In futuro, obblighi più rigidi relativi alle condizioni agronomiche e ambientali (compresa la rotazione delle colture) potrebbero costituire uno strumento potente per rafforzare la resilienza degli agricoltori e migliorare l'impatto ambientale della PAC (paragrafi [24-26](#)).

86 Le misure di prevenzione sono importanti e riducono l'esposizione al rischio (paragrafi [23-26](#)). Gli agricoltori assicurati potrebbero essere meno incentivati ad applicare una strategia imprenditoriale più resiliente o ad adattarsi alle nuove condizioni climatiche (paragrafo [59](#)), ma le compagnie di assicurazione potrebbero chiedere ai propri clienti di adottare misure di riduzione dei rischi. La Corte ha rilevato che il sostegno dell'UE nel caso di rischi sanitari, specialmente le epizootie, ha attribuito la priorità alle misure di prevenzione/monitoraggio (paragrafo [27](#)).

Raccomandazione 1 – Incoraggiare gli agricoltori a prepararsi meglio ad affrontare le crisi

Nel contesto dei cambiamenti climatici, il sostegno pubblico dovrebbe favorire le misure di prevenzione/adattamento, incoraggiando gli agricoltori a essere più preparati e resilienti. La Commissione dovrebbe collegare il sostegno UE alle pratiche agricole che riducono l'esposizione ai rischi (come la rotazione delle colture) e mitigano i danni (come l'uso di colture più resistenti).

Termine: 2021 (regolamenti attuativi della PAC post-2020)

87 Il ricorso al sostegno fornito dall'UE agli strumenti di gestione del rischio è modesto e non uniforme. La maggior parte degli Stati membri non utilizza tali strumenti. Il sostegno dell'UE, concentrato sull'assicurazione, raggiunge solo una piccola parte degli agricoltori. La maggior parte degli agricoltori che ha sottoscritto un'assicurazione non si avvale del sostegno dell'UE. Poiché gli Stati membri hanno scelto di utilizzare per lo più il sostegno per l'assicurazione, i fondi dell'UE sono concentrati sul sostegno al settore vitivinicolo. Tale sostegno è associato ad un rischio di effetto inerziale. La Corte conclude che attualmente vi sono pochi elementi comprovanti il valore aggiunto fornito da questo sostegno (paragrafi [42-49](#) e [57-58](#)).

88 La Corte ha constatato che la Commissione non raccoglie alcune informazioni pertinenti per il monitoraggio della complessa applicazione degli strumenti di gestione del rischio, sebbene negli Stati membri che utilizzano maggiormente la misura siano disponibili informazioni (paragrafi [50-52](#)).

Raccomandazione 2 – Progettare e monitorare meglio il sostegno per l'assicurazione

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare se, alla luce dello scarso ricorso al sostegno per l'assicurazione e della sua concentrazione in determinati settori e su grandi produttori, il sostegno costituisca un valore aggiunto UE;
- b) monitorare la spesa attraverso indicatori di realizzazione pertinenti (come la superficie e il capitale assicurati, indicatori già utilizzati a livello di Stato membro) e indicatori di risultato.

Termine: 2021 (regolamenti attuativi della PAC post-2020)

89 La Commissione ha adottato misure per contrastare la minaccia di turbative del mercato a seguito del “divieto russo”, ma non ha stabilito criteri specifici per attivare il ricorso a misure eccezionali. Il livello di sostegno non ha tenuto conto degli sbocchi alternativi (paragrafi [63-66](#)). La Commissione ha concesso una compensazione ai produttori di mele (61 % del sostegno UE) sebbene i quantitativi esportati aumentassero e il valore complessivo delle esportazioni fosse rimasto relativamente costante. Le eccedenze strutturali hanno riguardato anche la produzione di pesche e pesche noci sostenuta nell’ambito di queste misure (paragrafi [68-71](#)).

90 Le modalità con cui sono state utilizzate misure ex post per rispondere a rischi meteorologici potrebbero non essere compatibili con la strategia di sostenere un maggior ricorso a strumenti quali l’assicurazione (paragrafi [24](#) e [35-37](#)).

Raccomandazione 3 – Chiarire i criteri per attivare e porre fine alle misure eccezionali e l’uso delle stesse in combinazione con altri strumenti

La Commissione dovrebbe chiarire l’ambito di intervento delle misure eccezionali:

- a) definendo parametri economici e di mercato oggettivi e criteri per decidere quando il ricorso a misure eccezionali sia sufficientemente motivato. Questi parametri dovrebbero tener conto delle ricadute complessive sui produttori, considerando anche l’impatto dei pagamenti diretti e gli aumenti di produzione;
- b) concentrando le misure eccezionali per eventi meteorologici estremi sugli agricoltori che abbiano fatto adeguato uso della prevenzione e degli strumenti di gestione del rischio, laddove questi siano sufficientemente sviluppati e a disposizione degli agricoltori.

Termine: 2021

91 Dall’audit è emerso che il sostegno corrisposto per la distribuzione gratuita delle mele ha spesso superato i prezzi di mercato, determinando così una compensazione eccessiva (paragrafi [73-76](#)). Le disposizioni relative alla trasformazione di prodotti freschi a fini di distribuzione gratuita comportano il rischio che il livello di sostegno sia troppo alto e che i trasformatori trattengano una quota consistente dei prodotti ritirati per coprire i loro costi di trasformazione (paragrafi [77-82](#)).

Raccomandazione 4 – Adattare le compensazioni corrisposte per le operazioni di ritiro

Per evitare le compensazioni eccessive, la Commissione dovrebbe:

- a) far sì che il sostegno per le operazioni di ritiro non sia superiore ai prezzi medi di mercato pre-crisi nello Stato membro del produttore;
- b) valutare se sia fattibile fissare tassi di aiuto inferiori al 100 % ed esigere un significativo co-finanziamento nelle situazioni in cui gli Stati membri svolgono un ruolo rilevante nella definizione degli elementi fondamentali dei regimi di sostegno.

Termine: 2021

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 16 ottobre 2019.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Appendice

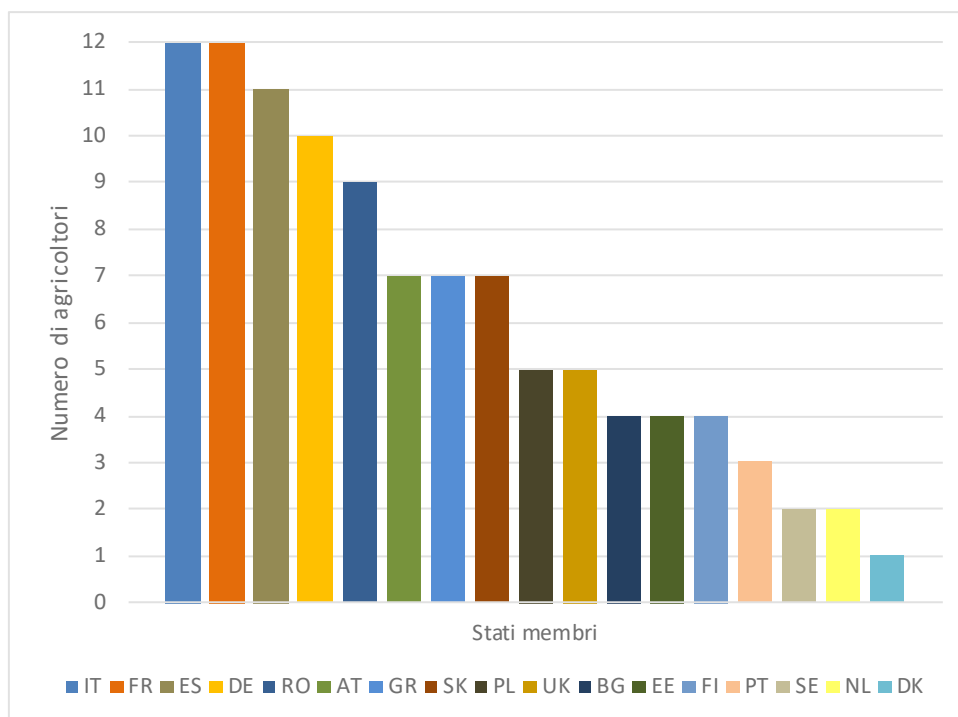
Questionario per gli agricoltori

Note introduttive

Gli auditor della Corte hanno discusso della gestione del rischio con 105 agricoltori visitati nel quadro dell'attività svolta ai fini della dichiarazione di affidabilità nel 2018, in 17 Stati membri. Questo campione era stato selezionato in base all'entità delle sovvenzioni ricevute, quindi era concentrato sulle aziende agricole di maggiori dimensioni.

I quesiti riguardavano i rischi e le strategie di gestione del rischio a livello di azienda agricola.

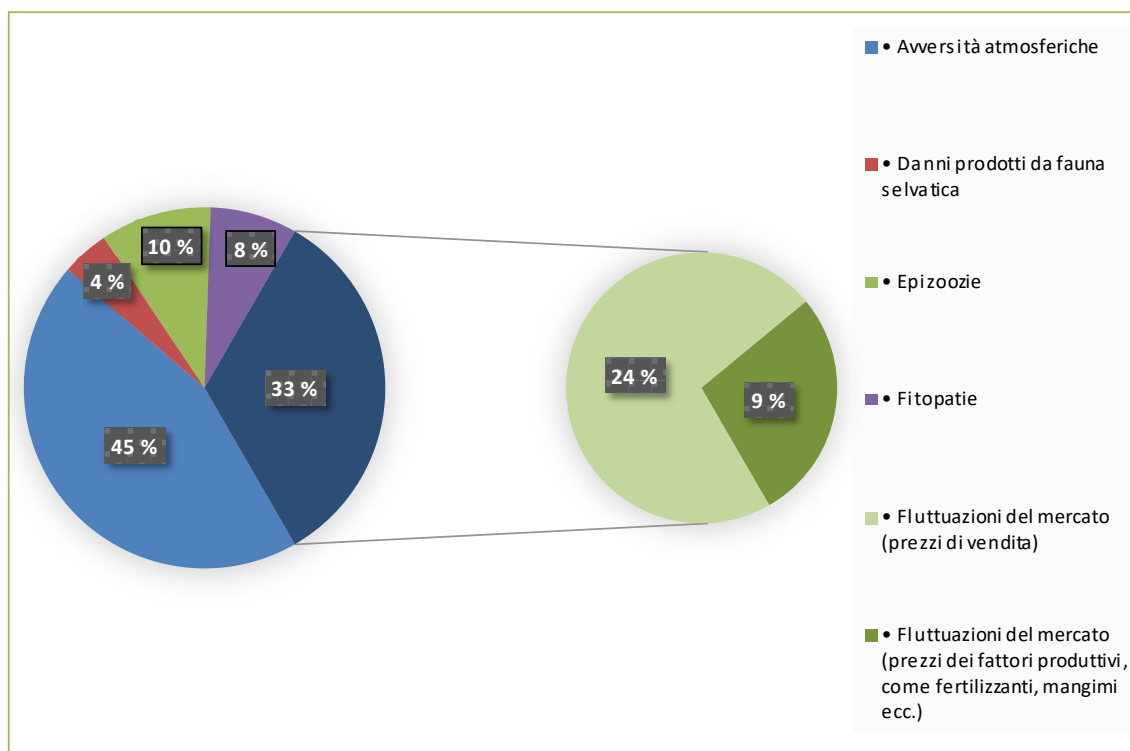
Figura 20 – Distribuzione dei questionari per Stato membro



Nota: il grafico mostra che i paesi con il maggior numero di agricoltori intervistati sono stati l'Italia e la Francia (12 intervistati), la Spagna (11) e la Germania (10).

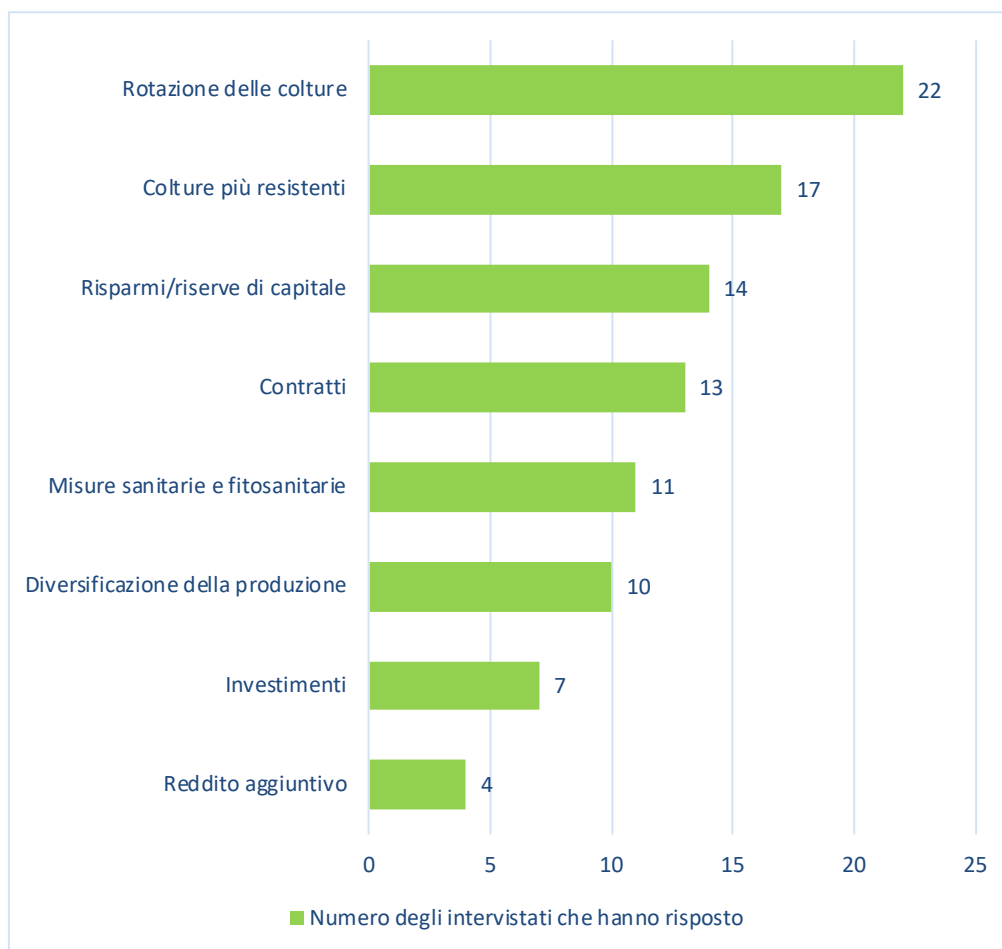
Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 21 – Cause di consistenti perdite di produzione (%)



Nota: in risposta a questo quesito gli agricoltori potevano indicare più cause di perdite. Le principali cause di perdite, come percepite dagli agricoltori, erano le avversità atmosferiche, seguite dalle fluttuazioni dei prezzi di mercato.

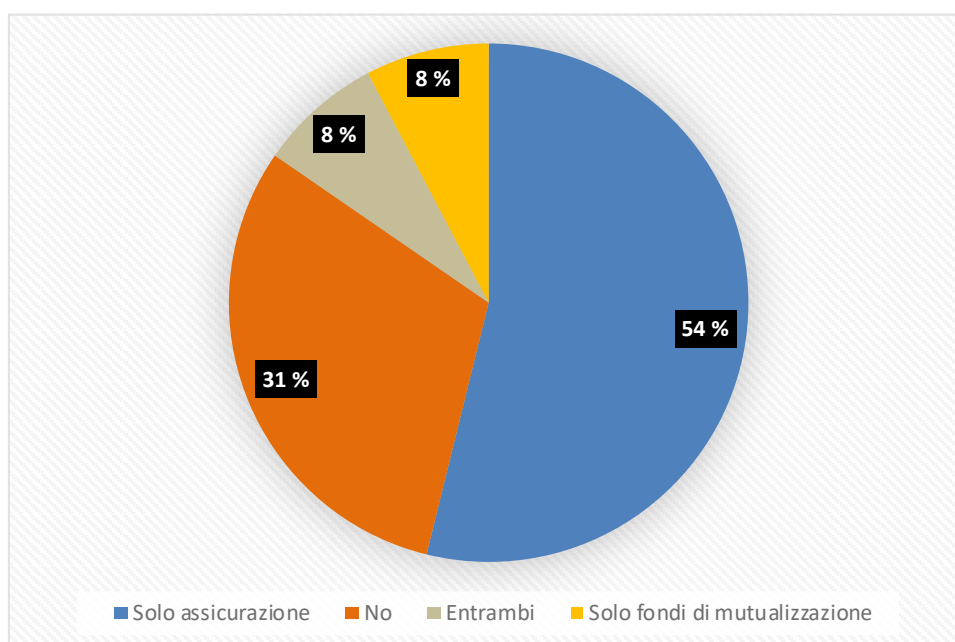
Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 22 – Misure di prevenzione a livello di azienda agricola

Nota: le misure di prevenzione non includono i contratti di assicurazione o l'adesione ad un fondo di mutualizzazione. Dieci agricoltori hanno risposto di non aver predisposto alcuna misura di prevenzione a livello dell'azienda agricola.

Fonte: Corte dei conti europea.

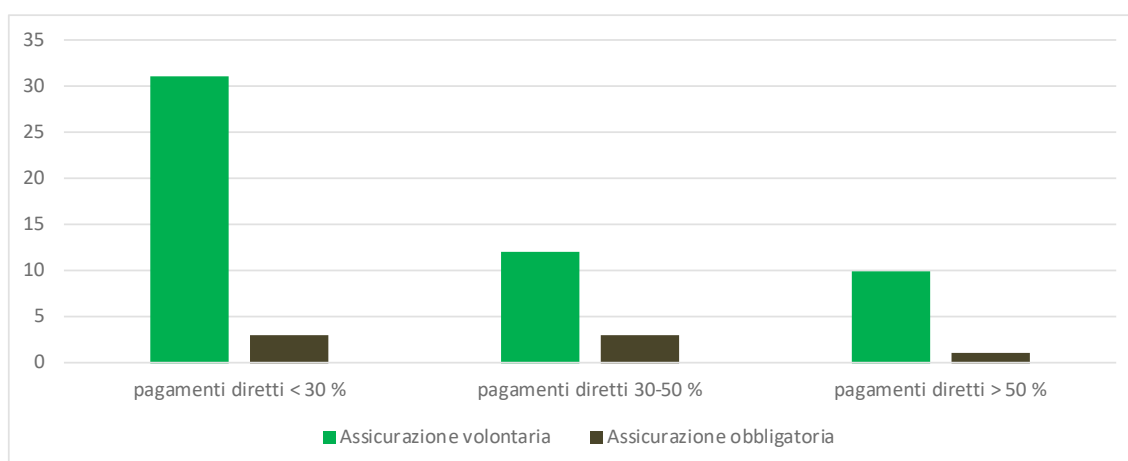
Figura 23 – Percentuale di agricoltori attualmente assicurati o affiliati ad un fondo di mutualizzazione



Nota: la maggior parte degli agricoltori non dispone di un'assicurazione né ha aderito ad un fondo di mutualizzazione. La maggioranza degli agricoltori (57) ha sottoscritto un'assicurazione su base volontaria. 33 non hanno né un'assicurazione né sono affiliati ad un fondo di mutualizzazione.

Fonte: Corte dei conti europea.

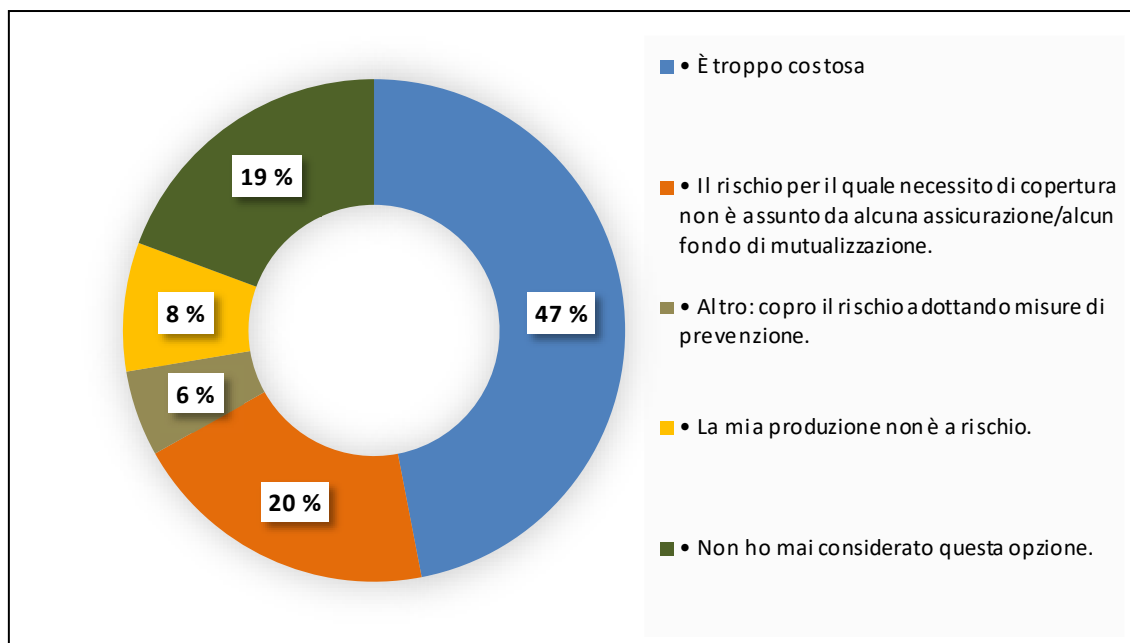
Figura 24 – Copertura assicurativa per quota di pagamenti diretti in relazione al reddito agricolo totale



Nota: maggiore è la quota di pagamenti diretti in relazione al reddito agricolo, minore è il ricorso all'assicurazione

Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 25 – Principali ragioni addotte dagli agricoltori per non aver sottoscritto un'assicurazione o non aver aderito ad un fondo di mutualizzazione



Fonte: Corte dei conti europea.

Acronimi e abbreviazioni

CAA: centri di assistenza agricola – centri autorizzati che prestano assistenza agli agricoltori

ESTAT: Eurostat

FSS: indagine sulla struttura delle aziende agricole

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PAC: politica agricola comune

RICA: Rete interna di contabilità agricola

Glossario

Adattabilità: capacità di un sistema di adeguare i propri elementi e processi interni in risposta al mutare delle circostanze esterne e mantenere così la stessa traiettoria mantenendo tutte le funzioni importanti (Folke e altri, 2010).

Campagna di commercializzazione: periodo di riferimento, determinato dai tempi del raccolto, per analizzare e comunicare la produzione agricola e stabilire i prezzi.

Condifesa: associazione regionale di agricoltori italiana per l'assicurazione contro i rischi meteorologici.

Divieto russo: il 7 agosto 2014, il governo della Federazione russa ha imposto un divieto di importazione per un elenco di prodotti provenienti da una serie di paesi, tra cui gli Stati membri dell'UE.

Effetto inerziale: situazione in cui fondi pubblici sono usati per finanziare un'attività che sarebbe stata comunque realizzata senza sostegno pubblico.

Mancata raccolta: interruzione di un ciclo di produzione su una superficie quando il prodotto è ben sviluppato ed è di qualità sana, leale e mercantile.

Media troncata: media di un intervallo calcolata dopo aver escluso i valori estremi, ossia i valori più bassi e più alti (minimo e massimo).

Principio "primo arrivato, primo servito": un criterio di selezione che premia unicamente la rapidità di reazione.

Principio di sussidiarietà: norma secondo cui l'UE interviene soltanto quanto una sua azione può essere più efficace di quelle intraprese a livello nazionale, regionale o locale.

Raccolto verde: la raccolta di prodotti acerbi non commercializzabili eseguita su una data superficie. I prodotti in causa non devono essere stati danneggiati in alcun modo prima della raccolta.

Reddito: somma degli introiti che l'agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, aggiungendo qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione.

Resilienza: capacità degli agricoltori di resistere agli shock e continuare la propria attività. Ha tre componenti: robustezza, adattabilità e trasformabilità.

Robustezza: capacità di un sistema di resistere a perturbazioni esterne e mantenere i precedenti livelli di funzionalità senza consistenti modifiche dei propri elementi interni (Urruty e altri, 2016).

Trasformabilità: capacità di un sistema di sviluppare o integrare elementi e processi nuovi ad un livello tale da modificare la propria logica operativa al fine di mantenere funzioni importanti allorquando cambiamenti strutturali dell'ambiente ecologico, economico e sociale la rendono insostenibile o disfunzionale.

Valore aggiunto netto dell'azienda (FNVA): indicatore nella Rete interna di contabilità agricola che descrive il valore della produzione totale di un'azienda agricola, più i pagamenti diretti meno i consumi intermedi (valore dei beni e servizi consumati nel corso di un processo di produzione) e l'ammortamento.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"STABILIZZAZIONE DEL REDDITO DEGLI AGRICOLTORI: È DISPONIBILE UNA GAMMA COMPLETA DI STRUMENTI, MA OCCORRE PORRE RIMEDIO AL LORO LIMITATO UTILIZZO E ALLA SOVRACOMPENSAZIONE"

SINTESI

I Se da un lato vi è la necessità diffusa di aumentare la consapevolezza e di concentrarsi sulla gestione dei rischi, l'azione nell'ambito della politica agricola comune (PAC) post-2020 deve essere vista anche nel contesto del meccanismo di attuazione orientato ai risultati proposto per la futura politica. Ciò richiede, tra l'altro, che gli interventi finanziati dalla PAC siano in linea con le esigenze degli Stati membri, che devono essere individuate sulla base di dati concreti.

IV L'assicurazione del raccolto è disponibile nell'ambito di entrambi i pilastri della PAC, ma il doppio finanziamento è escluso.

V Uno degli obiettivi del sostegno dell'UE consiste nel fornire agli Stati membri parità di condizioni. Gli Stati membri possono decidere di sottoscrivere assicurazioni con il sostegno dell'UE sulla base dell'analisi SWOT e di una valutazione delle esigenze.

Il valore aggiunto di una politica dell'UE non dovrebbe essere misurato solo in base alla partecipazione e alla spesa misurata in un breve arco di tempo, soprattutto se si tratta di strumenti nuovi. Ad esempio, le assicurazioni in materia di sviluppo rurale sono strumenti nuovi e, in quanto tali, richiedono tempo per essere attuate. La Commissione raccoglie dati dagli Stati membri riguardo le misure di gestione e prevenzione delle crisi, comprese le misure eccezionali, e riceve informazioni a livello di sottomisure riguardo la gestione dei rischi nell'ambito del pilastro II nelle relazioni annuali sull'attuazione degli Stati membri.

Per quanto riguarda gli strumenti di gestione del rischio nell'ambito del pilastro II, gli Stati membri possono evitare l'eventuale rischio di effetto inerziale limitando l'importo ammissibile del sostegno avvalendosi delle disposizioni di cui all'articolo 37, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1305/2013.

VI Il criterio preso in considerazione (per prodotti, per volume e valore rispetto ad altri mercati terzi e al mercato interno) è stato quello relativo alla perdita del mercato russo fisicamente chiuso tutto a un tratto. Al momento dell'entrata in vigore del divieto russo non erano disponibili sbocchi alternativi della portata del mercato russo.

VII I controlli sono effettuati dalle autorità competenti degli Stati membri. In questo contesto, la "tracciabilità" deve essere intesa come controllo.

VIII Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 84 a 92.

La Commissione accetta in una certa misura le raccomandazioni, in particolare per quanto riguarda l'incoraggiare gli agricoltori a prepararsi meglio ad affrontare le crisi, la progettazione e il monitoraggio

del sostegno per l'assicurazione (in parte), i criteri per ricorrere a misure eccezionali (in parte) e le compensazioni corrisposte per le operazioni di ritiro (in parte).

INTRODUZIONE

01 Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo I.

03 La politica sanitaria dell'UE attuata da decenni ha impedito l'aumento delle fitopatie e delle epizootie in maniera proporzionale all'aumento del commercio e dei flussi demografici.

06 La comunicazione della Commissione del 2017 è confluita nelle proposte per la PAC del 2018. Tali disposizioni impongono agli Stati membri, tra l'altro, di includere nei loro piani della PAC una spiegazione di quali interventi contribuiranno ad assicurare un approccio coerente e integrato alla gestione del rischio (articolo 97 della proposta di regolamento COM(2018) 392 relativo ai piani strategici).

07 La Commissione desidera sottolineare quanto segue:

Per la PAC post-2020, la Commissione ha proposto tre obiettivi generali e nove obiettivi specifici, come indicato agli articoli 5 e 6 della proposta di regolamento COM(2018) 392 relativo ai piani strategici. Da un punto di vista concettuale, i tre obiettivi generali – economico, ambientale/climatico e territoriale/sociale – sono suddivisi rispettivamente in tre ulteriori obiettivi specifici. Negli esempi presentati nella figura 3, l'obiettivo economico generale è collegato a due dei tre obiettivi specifici economici e a uno dei tre obiettivi specifici ambientali/climatici.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 16.

09 Nell'ambito del pilastro II, l'UE offre agli Stati membri la possibilità di sostenere gli agricoltori attraverso la misura 5 per il ripristino del potenziale produttivo agricolo e le misure di prevenzione (non analizzate dal presente audit) e tre strumenti di gestione dei rischi (misura 17): assicurazione (M17.1), fondi di mutualizzazione (M17.2) e strumenti di stabilizzazione del reddito (M17.3).

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

11 La Commissione sottolinea che affrontare rischi e crisi rappresentano due aspetti diversi (seppur complementari). In linea con la figura 2, la PAC fornisce allo stesso tempo strumenti per i rischi normali, i rischi assicurabili sul mercato e i rischi di catastrofi.

OSSERVAZIONI

16 Sebbene i pagamenti diretti non siano specificamente concepiti come strumento di gestione del rischio e, di conseguenza, non possano essere facilmente inquadrati in base alla classificazione dei rischi, essi forniscono agli agricoltori una rete di sicurezza indipendente dalle fluttuazioni del mercato e hanno quindi un effetto di stabilizzazione del reddito, fungendo da cuscinetto contro la volatilità del reddito.

18 I pagamenti diretti consentono agli agricoltori di migliorare la loro preparazione per affrontare i rischi, cosa che in molti casi sarebbe impossibile senza il sostegno.

Per quanto riguarda gli strumenti di gestione del rischio del pilastro II, esistono due meccanismi che garantiscono che l'agricoltore rimanga sensibile al rischio: (1) gli strumenti prevedono una compensazione solo per le perdite che superano una soglia minima e (2) la perdita che fa scattare la

compensazione è calcolata sulla base della produzione media o del reddito medio dei tre o cinque anni precedenti. Pertanto, tale media viene aggiornata annualmente.

21 Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 21 e 22:

La correlazione di per sé non indica/spiega una causalità di fondo, ossia che, a causa della maggiore quota di pagamenti diretti nel reddito agricolo, il ricorso all'assicurazione è inferiore. Al di là di altri fattori che influenzano le decisioni degli agricoltori (ad esempio la disponibilità di assicurazioni), poiché la quota dei pagamenti diretti nel reddito agricolo dipende fortemente dal settore, i risultati potrebbero essere influenzati dal peso relativo di alcuni settori nelle categorie (<30 % dei pagamenti diretti, 30-50 %, >50 % dei pagamenti diretti).

26 Secondo trattino: il fatto che la rotazione delle colture farà parte dei requisiti di condizionalità aumenterà la consapevolezza degli agricoltori riguardo tale pratica. In combinazione con altre pratiche, la rotazione delle colture contribuirà a conseguire l'obiettivo della qualità della protezione del suolo e ad aumentare indirettamente la resilienza delle aziende agricole.

Una condizionalità rafforzata fisserà un livello minimo di pratiche agricole per gli agricoltori, consentendo a coloro che già soddisfano i requisiti di continuare a farlo e richiedendo sforzi supplementari da parte di altri agricoltori. Inoltre, nella futura PAC, si prevede di rafforzare le misure volontarie per accompagnare gli agricoltori verso l'adozione di altre pratiche agricole più sostenibili.

27 La Commissione ritiene che l'attuale quadro di misure preventive abbia garantito all'Europa i più elevati standard di sicurezza alimentare e di salute animale e vegetale del mondo. Ciò ha garantito un livello molto elevato di tutela della salute e ha favorito il mercato interno e le esportazioni alimentari dell'UE. Il costo di mezzo miliardo di euro deve essere considerato nel contesto di una produzione agroalimentare complessiva di 408 miliardi di euro.

Senza misure ex ante efficaci attuate per decenni a livello UE, le misure ex post avrebbero raggiunto livelli di costo molto più elevati.

30 Data la novità degli strumenti di stabilizzazione del reddito, l'attuazione di tali strumenti richiede tempo. Tuttavia, alcuni Stati membri si trovano attualmente in una buona posizione per iniziare al più presto ad attuare tali strumenti (ad esempio, Italia e Ungheria).

32 La PAC offre una serie di strumenti diversi. Il fatto che i settori del vino e degli ortofrutticoli possano beneficiare di regimi assicurativi nell'ambito di entrambi i pilastri non deve essere considerato come una potenziale sovrapposizione, bensì come una possibilità offerta agli Stati membri, alle organizzazioni di produttori e ai singoli agricoltori di scegliere lo strumento migliore per affrontare un determinato rischio.

Per l'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM), i fondi di mutualizzazione possono essere attivati in caso di condizioni di mercato avverse, mentre l'assicurazione può essere attivata in caso di calamità naturali, eventi climatici, malattie o infezioni parassitarie.

Le misure di sviluppo rurale riguardano i regimi di assicurazione per le perdite di produzione, nonché i fondi di mutualizzazione per le perdite di produzione e di reddito. La programmazione simultanea di assicurazioni e fondi di mutualizzazione per le perdite di produzione è possibile e, in base alle esigenze degli Stati membri e dei beneficiari, può rivelarsi utile. In questo modo, i due strumenti di gestione dei rischi si completano a vicenda. Inoltre, come disposizione generale, non è consentito il doppio finanziamento della stessa misura (articolo 30 del regolamento (UE) n. 1306/2013).

Le misure eccezionali sono attivate in caso di eventi politici o di altro tipo di eventi ai quali le misure di gestione preventiva dei rischi non sono più in grado di far fronte.

33 Finora, nell'ambito del pilastro I, il sostegno ai fondi di mutualizzazione è stato limitato alle spese amministrative per la costituzione del fondo di mutualizzazione e alla sua ricostituzione. Ciò spiega lo scarso interesse delle organizzazioni di produttori. Nell'ambito della PAC post-2020, la Commissione propone di eliminare tale limitazione e di fornire finanziamenti comunitari al fondo di mutualizzazione per le misure per fronteggiare le crisi. Ciò dovrebbe favorire il ricorso a questa misura.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi di mutualizzazione nell'ambito del pilastro II, si vedano le risposte della Commissione ai punti da 43 a 45.

34 Nell'ambito della PAC post-2020, la Commissione propone di migliorare ulteriormente l'attrattiva dei fondi di mutualizzazione per le organizzazioni di produttori.

Sebbene la costituzione dei fondi di mutualizzazione sia più complessa della firma di un contratto di assicurazione, tali fondi offrono agli agricoltori una serie di vantaggi, come la proprietà dello strumento, il risparmio monetario a lungo termine e la possibilità di coprire rischi non coperti dal mercato.

L'approccio francese rappresenta una delle soluzioni possibili. Tuttavia, gli Stati membri possono offrire agli agricoltori più opzioni al fine di scegliere lo strumento più adatto alle loro esigenze. Pertanto, una volta escluso il doppio finanziamento, anche gli strumenti che coprono lo stesso rischio possono essere complementari.

35 I fondi di mutualizzazione e le assicurazioni sono sotto la responsabilità diretta dei produttori attraverso le organizzazioni di produttori, mentre le misure eccezionali fanno fronte a eventi specifici che generalmente incidono sui mercati (come il divieto russo).

36 La misura della PAC volta ad aiutare gli agricoltori colpiti dalle piogge torrenziali e dalle inondazioni è stata accordata in considerazione delle condizioni meteorologiche eccezionali e senza precedenti verificatesi per un periodo prolungato negli Stati membri interessati.

A causa dell'applicazione eccezionale dell'articolo 221, gli agricoltori non possono contare sul risarcimento dei danni causati dalle intemperie e sono esposti a un rischio considerevole di perdite di reddito se tali rischi non vengono attenuati attraverso strumenti regolari di gestione del rischio, ad esempio le assicurazioni.

38 Nell'ambito della gestione concorrente, spetta allo Stato membro scegliere gli strumenti appropriati offerti dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) sulla base dell'analisi SWOT e della rispettiva valutazione delle esigenze. Per il periodo di programmazione 2014-2020, spetta tuttavia allo Stato membro decidere se l'attuazione degli strumenti di gestione dei rischi previsti dal regolamento sullo sviluppo rurale sia adeguata.

39 Le proposte della Commissione non implicano che gli Stati membri abbandonino i loro sistemi nazionali. Per contro, in linea con il principio di sussidiarietà, gli Stati membri beneficiano di una maggiore flessibilità nel progettare i rispettivi strumenti sulla base di una solida analisi SWOT e della valutazione delle esigenze. Gli Stati membri che già forniscono un sostegno nazionale per la gestione dei rischi dovrebbero cogliere l'opportunità di utilizzare il sostegno allo sviluppo rurale per regimi innovativi che integrino in modo coerente quelli esistenti.

41 L'obiettivo del sostegno dell'UE non è sostituire i sistemi nazionali, siano essi pubblici o privati, bensì fornire agli Stati membri gli strumenti per far fronte a situazioni di bisogno, ad esempio qualora manchino altri strumenti per incoraggiare la partecipazione degli agricoltori alla gestione dei rischi.

42 Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 38.

43 Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi da 43 a 45.

Il sostegno preponderante dato finora alle assicurazioni è dovuto principalmente al fatto che questo strumento è il più conosciuto e utilizzato dagli agricoltori, con o senza il sostegno dell'UE. I fondi di mutualizzazione per le perdite di produzione e di reddito sono, in generale, meno noti e meno utilizzati.

L'attuazione di nuovi strumenti richiede tempo, perché, oltre a rafforzare le capacità delle amministrazioni degli Stati membri, occorre anche sensibilizzare e coinvolgere gli agricoltori. Esistono già programmi di sviluppo rurale in cui gli obiettivi del ricorso a tali strumenti sono stati quasi raggiunti o addirittura superati.

Inoltre, l'importanza del ricorso deve essere considerata in relazione alle esigenze e alle priorità rurali individuate al momento della programmazione delle misure di sviluppo rurale: ad esempio, fornire un sostegno alla gestione del rischio a quasi il 20 % degli agricoltori, come indicato nella tabella 4 nel caso della Francia, può essere considerato un utilizzo significativo.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 38.

46 Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 41 e 45.

49 Il valore aggiunto dell'UE del sostegno della PAC per le assicurazioni, integrato nella serie di strumenti di gestione dei rischi complessivi della PAC, deriva dalla necessità di rispondere alla gestione dei rischi come sfida comune sotto forma di un insieme comune di norme a livello UE che, in linea con il principio di sussidiarietà, consente agli Stati membri di operare scelte e di adeguarsi in base alle loro esigenze.

Per quanto riguarda il ricorso alle assicurazioni, la Commissione rimanda alla sua risposta ai paragrafi da 43 a 45. Inoltre, la Commissione sottolinea che il ricorso a un determinato regime assicurativo dipende da molti fattori (ad esempio, la capacità amministrativa di elaborare un regime attraente ed efficiente) e potrebbe anche essere soggetta a modifiche nel tempo.

50 Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 50 e 51:

Nel quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV), l'obiettivo di un indicatore di risultato è di quantificare e monitorare l'attuazione dei programmi di sviluppo rurale a livello di aree di interesse e non a livello delle singole misure/sottomisure. L'indicatore di risultato "percentuale di aziende agricole che partecipano a programmi di gestione dei rischi" è collegato all'area di interesse 3b "sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali" e coglie l'effetto cumulativo di tutte le misure/sottomisure pertinenti per il raggiungimento degli obiettivi di quell'area. Per quanto riguarda la misura 17, una ripartizione più dettagliata dell'attuazione dei singoli strumenti può essere ottenuta attraverso gli indicatori di prodotto definiti per ciascuna sottomisura, il piano degli indicatori di ciascun programma di sviluppo rurale e le informazioni contenute nelle relazioni annuali di attuazione presentate ogni anno dagli Stati membri.

52 Il quadro giuridico offre agli Stati membri la possibilità di definire indicatori supplementari specifici del programma che coprano le loro esigenze particolari.

Gli indicatori di risultato non misurano l'impatto della politica, che può essere verificato solo attraverso una valutazione, per la quale gli indicatori forniscono alcune ma non tutte le informazioni necessarie.

Tuttavia, vi sono diversi fattori che incidono sul reddito (sviluppi del mercato, sostegno al reddito, gestione del rischio, ecc.) e isolare il ruolo dell'assicurazione nella stabilizzazione del reddito richiede una valutazione.

53 In linea con il principio di sussidiarietà, l'istituzione del meccanismo di erogazione e delle procedure di attuazione dei diversi regimi è di competenza degli Stati membri.

Il sistema delle assicurazioni è per sua natura complesso, in quanto i contratti devono essere adattati regolarmente. Per l'attuazione delle misure di sostegno dell'UE, gli Stati membri sono incoraggiati ad evitare di creare ulteriori "oneri burocratici". Inoltre, in molti Stati membri esistono servizi di assistenza volontari rivolti agli agricoltori per aiutarli a richiedere il sostegno nell'ambito dei diversi regimi della PAC. Ciò non riguarda esclusivamente l'attuazione degli strumenti di gestione del rischio.

54 L'attuazione iniziale di una nuova misura di sviluppo rurale in uno Stato membro implica il coinvolgimento di diversi tipi di risorse – monetarie, amministrative e umane – indipendentemente dalla misura. La misura 17 quindi non risulta esclusa da questo percorso. A seconda delle capacità dello Stato membro, all'inizio ciò può essere scoraggiante.

55 Come sottolineato nella risposta della Commissione al paragrafo 52, il reddito è influenzato da vari fattori diversi dalla partecipazione ai regimi assicurativi, quali l'evoluzione del mercato e il sostegno al reddito. L'individuazione del ruolo delle assicurazioni nella stabilizzazione del reddito richiede una valutazione.

56 I diversi obiettivi, le cause scatenanti e i meccanismi di erogazione sono alla base, tra l'altro, della differenza nei tempi di pagamento tra le assicurazioni e le misure ex post. Infatti, le assicurazioni e le misure eccezionali ex post rispondono a rischi diversi e per natura seguono un calendario diverso.

58 Gli Stati membri hanno la possibilità di avvalersi dell'articolo 37, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1305/2013 per limitare l'importo sovvenzionabile del premio applicando opportuni massimali.

59 Gli agricoltori sono imprenditori: è nel loro interesse attuare attività di mitigazione al fine di ridurre l'esposizione al rischio e ottenere il massimo reddito possibile dalle loro colture, a prescindere dal fatto che sottoscrivano o meno una polizza assicurativa. Per la stipula di una polizza assicurativa gli agricoltori possono ricevere il sostegno del FEASR, che, tuttavia, non può superare il 70% del premio pagato. Inoltre, vi sono soglie e franchigie da prendere in considerazione. Pertanto, è nel loro interesse che questo denaro non vada sprecato.

Le assicurazioni devono essere considerate una garanzia economica per gli agricoltori contro i rischi associati all'attività agricola. Esse contribuiscono a stabilizzare il reddito degli agricoltori e possono promuovere la diversificazione e gli investimenti che, a loro volta, possono aumentare la resilienza dell'azienda.

63 Le perdite economiche e le turbative del mercato previste non sono state confrontate con una soglia definita perché i legislatori non hanno fissato tale soglia. La formulazione dell'articolo 219 considera le turbative del mercato causate da "aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interno o esterno o da altri eventi e circostanze che causano o minacciano di causare in modo significativo turbative del mercato". La Commissione ha effettuato un'analisi approfondita delle turbative del mercato e dei danni

economici attesi, giungendo alla conclusione che le condizioni per l'attivazione di misure eccezionali ai sensi dell'articolo 219 erano soddisfatte.

Considerata la gamma così ampia di situazioni, è praticamente impossibile stabilire parametri oggettivi per l'attivazione. La fissazione di soglie per l'attivazione di tali misure sarebbe anzi in contraddizione con lo stesso carattere eccezionale delle misure. Impedirebbe inoltre di reagire con urgenza e di adattare la reazione alle caratteristiche di ciascuna turbativa del mercato. Questo spiega perché anche nel dibattito accademico non c'è consenso su ciò che potrebbe costituire una soglia o un parametro oggettivo adeguati a tal fine.

64 All'inizio del divieto russo, il livello delle esportazioni di prodotti ortofrutticoli dell'UE verso la Russia era un criterio oggettivo già esistente, mentre i mercati alternativi dell'UE e dei paesi terzi avrebbero rappresentato una pura ipotesi.

65 La rappresentazione per campagna di commercializzazione piuttosto che per anno civile è più adatta a un'adeguata analisi di mercato.

L'utilizzo dei dati intracomunitari può portare a un doppio conteggio dei flussi. Ciò avviene ogni volta che le mele transitano attraverso un altro Stato membro in cui viene presentata la dichiarazione doganale di esportazione prima della spedizione verso un paese terzo.

Durante il divieto russo, il volume totale delle esportazioni extra UE è aumentato nel periodo 2014/2015, ma ha iniziato a diminuire a partire dal periodo 2015/2016, rispecchiando un cambiamento di tendenza.

Nel periodo di aumento, altri mercati extra UE hanno parzialmente e temporaneamente compensato la perdita del mercato russo. All'inizio dell'embargo russo nel 2014/2015, il mercato russo è rimasto accessibile. In seguito, nel 2015/2016 e 2016/2017, è stato possibile accedervi solo attraverso la Bielorussia con costi di transazione aggiuntivi. Parallelamente, parte delle esportazioni dell'UE è stata reindirizzata verso il Nord Africa, ma in seguito l'Algeria ha chiuso le frontiere. Nel frattempo, i prezzi delle mele nell'UE sono diminuiti, il che ha dimostrato una reale turbativa del mercato.

66 La combinazione di un calo significativo dei prezzi alla produzione della durata di tre anni e di un netto cambiamento di tendenza (da positivo a negativo) delle esportazioni extra UE a seguito del divieto russo che, seppur non immediatamente grazie al reindirizzamento attraverso la Bielorussia e ad una parziale compensazione in altri mercati (con i costi di transazione/ripristino che ciò comporta per gli operatori commerciali), si è tradotto in una diminuzione delle esportazioni, ha rappresentato una turbativa per un settore basato sui frutteti in cui gli operatori hanno adottato decisioni di investimento per i prossimi 10 anni.

67 In tale situazione, la limitata possibilità di stoccaggio di questi frutti deperibili non consente un rapido miglioramento. Inoltre, il divieto annunciato dalla Russia sulle importazioni di prodotti ortofrutticoli dall'Unione europea in Russia rischia di aggravare la situazione dei mercati delle pesche e delle pesche noci. Di conseguenza, sul mercato si è venuta a creare una situazione che le normali misure previste dal regolamento (UE) n. 1308/2013 non sembrano sufficienti a risolvere.

75 Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 75 e 76:

I costi di trasporto, imballaggio e cernita sono determinati a livello UE. Il sostegno si applica a tutti gli Stati membri. Tali costi sono stati rivisti nel 2013. Essi riflettono i costi medi in questione all'interno dell'UE.

In media per le mele, i costi in questione ammontano a 40 EUR/100 kg.

78 Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi da 78 a 80:

gli Stati membri possono consentire la distribuzione gratuita di prodotti ritirati ai trasformatori di ortofrutticoli (per la produzione di succhi e/o nettare), devono decidere il rapporto di conversione delle pesche ritirate e del succo/nettare ottenuto e garantire che i pagamenti effettuati ai trasformatori compensino unicamente le spese di trasformazione. I rapporti di conversione possono variare a seconda dei prodotti interessati (classe II in ogni caso), delle relative caratteristiche e della qualità.

In caso di distribuzione gratuita di prodotti ritirati, l'UE finanzia anche le spese di trasporto e le spese di cernita e di imballaggio nell'ambito di un sistema di importi forfettari rivisto da ultimo nel 2013. Poiché gli importi forfettari più elevati sono rispettivamente di circa 0,10 EUR/kg per il trasporto e 0,20 EUR/kg per la cernita e l'imballaggio (o entrambi in media di circa 0,39 EUR/kg), questi importi hanno un ruolo piuttosto limitato nel calcolo del costo totale sostenuto dall'UE per il succo/nettare prodotto.

Nell'ambito della distribuzione gratuita, il prezzo di ritiro è rigorosamente limitato, a un livello non superiore al 40 % dei prezzi medi di mercato dei cinque anni precedenti, ma un elevato rapporto di conversione delle pesche trasformate in succhi/nettari, giustificato o meno, può effettivamente comportare un costo elevato sostenuto dal fondo UE per l'operazione. I servizi della Commissione devono valutare questo aspetto.

83 Conformemente al diritto dell'UE, i controlli sono effettuati dalle autorità competenti degli Stati membri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

84 Il ricorso ai ritiri nell'ambito dei programmi operativi (meno dell'1 % del bilancio dell'UE per i prodotti ortofrutticoli) è stato scarso, mentre si è rivelato significativo nel contesto delle misure eccezionali adottate per il divieto russo.

85 Nella sua proposta per una futura PAC, la Commissione ha rafforzato i requisiti a livello obbligatorio della PAC nel quadro della condizionalità. Tali requisiti includono l'obbligo di rotazione delle colture. Per ulteriori considerazioni sul nesso tra i pagamenti diretti e la decisione degli agricoltori di stipulare un'assicurazione, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 21.

86 Per quanto riguarda gli effetti di incentivazione, si veda la risposta della Commissione al paragrafo 59.

Raccomandazione 1 – Incoraggiare gli agricoltori a prepararsi meglio ad affrontare le crisi

La Commissione accoglie la raccomandazione e desidera sottolineare che gli sforzi compiuti nel contesto della futura PAC vanno in questa direzione comprendendo quanto segue:

- Per una maggiore ambizione in termini di clima e ambiente: requisiti più rigorosi nel livello obbligatorio della PAC nel quadro della condizionalità (come la rotazione delle colture, la protezione dei suoli ricchi di carbonio, il mantenimento della sostanza organica del suolo), da integrare con impegni su base volontaria (nuovi eco-regimi nell'ambito del pilastro I e interventi di sviluppo rurale nell'ambito del pilastro II) e strumenti di sostegno (come i servizi di consulenza) finanziati dalla PAC. Inoltre, in questo contesto, svolgono un ruolo anche l'obbligo di accantonare fondi per l'azione ambientale e per il clima nel quadro dei programmi operativi per i

prodotti ortofrutticoli e per gli interventi di sviluppo rurale, nonché le opportunità offerte dai pagamenti diretti accoppiati (ad esempio, mirare al sostegno di una produzione zootecnica estensiva).

- Per un approccio di gestione del rischio più integrato: obbligo di offrire agli agricoltori gli strumenti di gestione dei rischi nell'ambito dello sviluppo rurale e obbligo di definire un approccio integrato nei piani strategici della PAC.

Gli Stati membri beneficeranno di una maggiore flessibilità per orientare meglio gli interventi in funzione delle loro esigenze e dovranno basare tali interventi sulle esigenze individuate in linea con il nuovo approccio proposto basato sui risultati.

Per quanto riguarda il calendario proposto, la Commissione sottolinea che le proposte per la PAC post-2020 sono attualmente oggetto di negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo quali colegislatori; la data effettiva del quadro normativo per la PAC post-2020 (compresi gli atti di esecuzione) non è pertanto nota in questa fase.

87 La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 e 58.

88 Le informazioni raccolte per gli strumenti di gestione dei rischi nell'ambito del pilastro II (misura 17) forniscono una ripartizione per sottomisura in termini di numero di aziende agricole partecipanti e di spesa pubblica totale. Inoltre, gli Stati membri forniscono ulteriori informazioni nelle relazioni annuali di attuazione dei programmi di sviluppo rurale. In aggiunta, gli Stati membri hanno la possibilità di definire indicatori specifici del programma relativi alle loro esigenze specifiche.

Nel settore dei prodotti ortofrutticoli, la Commissione raccoglie molte informazioni sul mercato, dagli Stati membri e dalle parti interessate attraverso vari canali (relazioni annuali sull'attuazione dei programmi operativi, gruppi di esperti e gruppi di dialogo civile con le parti interessate, quadri di controllo, previsioni e, da ora, osservatori del mercato).

Raccomandazione 2 – Progettare e monitorare meglio il sostegno per l'assicurazione

a) La Commissione non accoglie la raccomandazione.

Effettuare un'analisi su tale punto in questa fase del ciclo politico potrebbe non essere ottimale, dato il lavoro di valutazione recente e pianificato, vale a dire: lo studio sulla gestione dei rischi del 2017, lo studio sulla gestione delle crisi da ultimare nel 2019 e le valutazioni ex post da pubblicare per la fine del 2024.

Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'UE, la Commissione rimanda anche alle sue risposte ai paragrafi 49 e 87.

b) La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

Cercherà di monitorare la spesa attraverso indicatori pertinenti di prodotto e di risultato, ma non accetta di raccogliere informazioni basate sugli indicatori specifici menzionati dalla Corte dei conti europea (settore e capitale assicurato).

Secondo la proposta per la futura PAC, il numero di agricoltori coperti da strumenti di gestione del rischio sarà rilevato per la verifica dell'efficacia dell'attuazione. Ulteriori informazioni saranno raccolte attraverso valutazioni, tenendo presente la forte richiesta di semplificazione. Pertanto, non è possibile accettare la parte della raccomandazione relativa al settore e al capitale assicurato.

L'indicatore di risultato (percentuale di aziende agricole dotate di strumenti di gestione dei rischi della PAC) è invariato e consentirà agli Stati membri di fissare un obiettivo sul numero di aziende agricole

coperte da strumenti di gestione dei rischi. La Commissione utilizzerà questo indicatore per seguire i progressi compiuti dagli Stati membri nel corso dell'attuazione.

Per quanto riguarda il calendario proposto, la Commissione sottolinea che le proposte per la PAC post-2020 sono attualmente oggetto di negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo quali colegislatori; la data effettiva del quadro normativo per la PAC post-2020 (compresi gli atti di esecuzione) non è pertanto nota in questa fase.

89 Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi da 62 a 71.

90 La misura ex post sottolineata dalla Corte dei conti europea è stata utilizzata una sola volta a causa di condizioni meteorologiche eccezionali senza precedenti. Da allora, e nonostante le siccità del 2018 e del 2019 che hanno colpito vaste zone d'Europa, la Commissione non ha ripetuto compensazioni di questo tipo a norma dell'articolo 221 del regolamento (CE) n. 1308/2013.

Raccomandazione 3 – Chiarire i criteri per attivare e porre fine alle misure eccezionali e alla loro combinazione con altri strumenti

a) La Commissione accoglie in parte la raccomandazione.

La Commissione concorda sul fatto che le condizioni di mercato e i rendimenti complessivi per i produttori, compreso l'impatto dei pagamenti diretti e degli aumenti della produzione, dovrebbero essere presi in considerazione nell'analisi in base alla quale la Commissione propone l'attivazione o la cessazione delle misure eccezionali.

Tuttavia, la fissazione ex ante di parametri e criteri di mercato oggettivi sarebbe in contraddizione con l'essenza della misura, compromettendone l'obiettivo, ovvero affrontare rischi di catastrofi, di solito improvvisi e imprevedibili, che non possono essere affrontati dagli agricoltori e dalle autorità pubbliche nell'ambito delle strategie di gestione dei rischi.

Inoltre, l'assenza di criteri oggettivi non implica che l'attivazione di tali misure eccezionali non si basi su un'analisi. Questo tipo di misure implica in ogni caso un'attenta valutazione della situazione del mercato e delle possibili minacce da parte della Commissione, un'analisi che viene discussa con i colegislatori, le parti interessate, la stampa, ecc.

b) La Commissione non accoglie la raccomandazione.

La Commissione riconosce che si tratta di una considerazione importante e pertinente, ma ogni evento estremo è unico nel suo genere e richiede pertanto un approccio caso per caso.

Raccomandazione 4 – Adattare le compensazioni corrisposte per le operazioni di ritiro

a) La Commissione non accoglie la raccomandazione.

Pur tenendo conto degli obiettivi della presente raccomandazione, la Commissione ritiene che essa limiterebbe la sua capacità di affrontare le crisi caso per caso. I prezzi di ritiro sono fissati sistematicamente ben al di sotto dei prezzi di mercato prevalenti sul mercato unico. I prezzi di mercato nello Stato membro del produttore non rappresentano l'unico criterio per valutare il livello adeguato di sostegno al ritiro.

b) La Commissione accoglie la raccomandazione.

La Commissione valuterà la situazione relativa a imballaggi, cernita e trasporto, ma tutte le opzioni dovrebbero rimanere aperte. Il diritto derivato dell'UE richiede la partecipazione degli Stati membri, del Parlamento europeo e delle parti interessate. La Commissione valuterà in particolare la distribuzione

gratuita di prodotti ritirati ai trasformatori di ortofrutticoli (per la produzione di succhi e/o nettare), la questione del rapporto di conversione delle pesche ritirate e del succo/nettare ottenuto e garantirà che i pagamenti effettuati ai produttori compensino unicamente le spese di trasformazione.

Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I, presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Samo Jereb, Membro della Corte, coadiuvato da: Kate Henderson, capo di Gabinetto e Jerneja Vrabič, attaché di Gabinetto; Helder Faria Viegas, primo manager; Céline Ollier, capoincarico; Paulo Oliveira, vice capoincarico; Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich e Maciej Szymura, auditor; Murielle Siffert, assistente di segreteria.



Da sinistra a destra: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	18.4.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	29.7.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	16.10.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	21.11.2019

© Unione europea, 2019.

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.

PDF	ISBN 978-92-847-3724-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/330613	QJ-AB-19-017-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-3730-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/580083	QJ-AB-19-017-IT-Q

Il rischio è intrinseco nel settore agricolo. Pertanto gli agricoltori devono sviluppare strategie per fronteggiare le perdite derivanti da eventi meteorologici o da epizootie e fitopatie nonché la volatilità dei prezzi. La politica agricola comune (PAC) include strumenti per sostenere la gestione del rischio da parte degli agricoltori e per rispondere alle crisi. Le recenti proposte di riforma della PAC mirano a prestare maggiore attenzione alla gestione del rischio.

La Corte ha rilevato che la PAC offre una gamma completa di strumenti di prevenzione per accrescere la resilienza degli agricoltori, il cui impatto sul comportamento degli agricoltori è però limitato. Il ricorso al sostegno UE per l'assicurazione resta modesto ed è utilizzato solo da una piccola parte degli agricoltori. Non sono stati stabiliti criteri specifici per valutare il ricorso a misure eccezionali a seguito del divieto di importazione adottato dalla Federazione Russa. La Corte ha riscontrato inoltre che il sostegno fornito dall'UE per il ritiro di prodotti da destinare alla distribuzione gratuita era oneroso e in alcuni casi ha dato luogo a compensazioni eccessive.

La Corte raccomanda alla Commissione di incoraggiare gli agricoltori a prepararsi meglio ad affrontare le crisi, di progettare e monitorare meglio il sostegno per l'assicurazione, di chiarire i criteri per attivare e porre fine alle misure eccezionali e adeguare le compensazioni corrisposte per le operazioni di ritiro.

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