

Relazione speciale

Misure di ristrutturazione e autorizzazioni all'impianto di vigneti nell'UE

Impatto poco chiaro sulla competitività
e modesta ambizione ambientale



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 16
Il settore vitivinicolo dell'UE	01 - 09
Equilibrio fra domanda e offerta	10 - 11
Ruoli e responsabilità	12 - 13
Ambiente e clima	14 - 16
Estensione e approccio dell'audit	17 - 21
Osservazioni	22 - 70
Le azioni dell'UE per ristrutturare ed evitare un eccesso di offerta nel settore vitivinicolo non perseguono direttamente l'obiettivo della competitività	22 - 42
Non è sufficientemente chiaro come la misura di ristrutturazione accresca la competitività	24 - 32
Il sistema di autorizzazione per gli impianti non è direttamente collegato al miglioramento della competitività	33 - 42
La politica vinicola dell'UE non persegue gli obiettivi ambientali della PAC	43 - 70
La misura di ristrutturazione tiene poco conto della sostenibilità ambientale	44 - 56
Gli effetti ambientali del sistema di autorizzazione degli impianti non sono noti	57 - 61
L'ambizione ambientale della politica vitivinicola dell'UE resta modesta	62 - 70
Conclusioni e raccomandazioni	71 - 76
Abbreviazioni e acronimi	

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I La viticoltura e la produzione vinicola rappresentano tradizioni antiche in Europa, risalenti a diverse migliaia di anni fa. L'UE è il maggior produttore, consumatore ed esportatore mondiale di vino. Nel 2022 esistevano nell'UE 2,2 milioni di aziende vinicole ed i vigneti coprivano circa il 2 % della superficie agricola utilizzata dell'UE.

II Nell'ambito della politica agricola comune, i viticoltori dell'UE possono ricevere un sostegno finanziario per la ristrutturazione dei vigneti, la cui finalità principale è renderli più competitivi. Gli Stati membri potevano inoltre utilizzare il sostegno per migliorare la sostenibilità dei sistemi di produzione e l'impronta ambientale della viticoltura. La vite è una delle colture a più alta intensità di pesticidi e il riscaldamento globale ha un impatto significativo sulla viticoltura.

III A partire dal 2016, i viticoltori possono chiedere autorizzazioni per l'impianto di nuovi vigneti. Queste autorizzazioni sono gratuite e possono essere distribuite proporzionalmente e/o sulla base dei criteri di ammissibilità e di priorità. La finalità di questo sistema di autorizzazione degli impianti è consentire la crescita progressiva, evitando al tempo stesso una capacità di offerta eccessiva che avrebbe effetti negativi ambientali e sociali.

IV Gli auditor hanno verificato se la misura di ristrutturazione e il sistema di autorizzazione degli impianti abbiano contribuito a rendere i viticoltori più competitivi e la produzione vinicola più sostenibile da un punto di vista ambientale. Gli auditor hanno anche esaminato le modalità con cui la misura era stata impostata nell'ambito dei piani strategici della PAC per valutare il grado di ambizione ambientale di tali piani. La Corte ha deciso di svolgere questo audit data la rilevanza della misura di ristrutturazione, che rappresenta oltre 5 miliardi di euro per il periodo 2014 - 2023. Questa misura non era stata oggetto di audit della Corte dal 2012 e i precedenti lavori della Corte non avevano mai riguardato il sistema di autorizzazione degli impianti.

V La Corte ha riscontrato che il quadro normativo in questo settore per rendere i viticoltori più competitivi presenta carenze a livello di concezione ed attuazione. Inoltre, non consente di raggiungere gli obiettivi ambientali della politica agricola comune.

VI Il quadro che disciplina la misura di ristrutturazione manca di definizioni adeguate, strategie coerenti e di indicatori pertinenti. I cinque Stati membri visitati hanno finanziato tutte le richieste ammissibili e non hanno utilizzato criteri per selezionare progetti che promuovessero la competitività. Questi Stati membri hanno inoltre finanziato progetti per i quali non è stato osservato alcun cambiamento strutturale. Né la Commissione né gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte valutano in che modo i progetti contribuiscono all'obiettivo della competitività e i beneficiari non sono tenuti a comunicare in che modo l'attività di ristrutturazione li abbia resi più competitivi.

VII Il sistema di autorizzazione degli impianti mira a evitare un eccesso di offerta limitando l'aumento annuo della superficie viticola dell'1 %. Non è stata condotta alcuna valutazione d'impatto prima che tale limitazione venisse proposta ed adottata dai colegislatori. Gli Stati membri hanno inoltre la possibilità di limitare la crescita in determinate zone di produzione. Pertanto, l'aumento a livello regionale/locale potrebbe essere ben superiore al limite dell'1 % e gli Stati membri non sono tenuti a valutare l'impatto di tale crescita. La Corte ha osservato che la ristrutturazione di vecchi vigneti può aumentare significativamente la produzione. Al momento di concedere le autorizzazioni, gli Stati membri visitati utilizzavano solo un numero limitato di criteri di ammissibilità e di priorità connessi alla competitività, e le autorizzazioni sono spesso distribuite su base proporzionale. Ai beneficiari vengono assegnate particelle molto piccole: ciò può rendere impossibile una pianificazione anticipata, compromettendo potenzialmente il conseguimento dell'obiettivo della competitività.

VIII La Corte ha inoltre rilevato che la misura e il sistema sottoposti ad audit hanno integrato solo in parte la tutela dell'ambiente, nonostante gli ingenti finanziamenti in causa. I cinque Stati membri visitati non avevano valutato l'impatto ambientale atteso dai rispettivi programmi nazionali di sostegno. Gli obiettivi strategici ed i valori-obiettivo fissati per la misura di ristrutturazione erano poco ambiziosi in termini di sostenibilità ambientale. In pratica, i progetti non miravano a ridurre l'impatto della viticoltura sull'ambiente e/o sul clima. In alcuni casi, la Corte ha riscontrato che i progetti potevano addirittura produrre l'effetto opposto, come il passaggio a varietà che richiedono più acqua, con la conseguente necessità di installare sistemi di irrigazione.

IX L'ambizione ambientale resta modesta per il periodo di programmazione 2023 - 2027. La condizionalità è stata eliminata per i beneficiari della misura di ristrutturazione. Inoltre, gli Stati membri devono spendere almeno il 5 % della dotazione del settore vitivinicolo per gli obiettivi collegati al clima e all'ambiente. Nel contesto di una politica agricola comune più verde, il 40 % della spesa prevista deve essere diretta al conseguimento degli obiettivi collegati al clima.

X Alla luce delle suddette constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- rendere la misura di ristrutturazione e il sistema di autorizzazione degli impianti più mirati alla promozione della competitività;
- accrescere l'ambizione ambientale della politica nel settore vitivinicolo.

Introduzione

Il settore vitivinicolo dell'UE

01 La viticoltura e la produzione vinicola rappresentano tradizioni antiche in Europa, risalenti a diverse migliaia di anni fa. L'UE è il maggior produttore, consumatore ed esportatore mondiale di vino (cfr. *figura 1*). La viticoltura dell'UE rappresenta quasi un milione di posti di lavoro¹.

Figura 1 – Superficie viticola, produzione, consumo ed esportazioni di vino dell'UE nel 2021

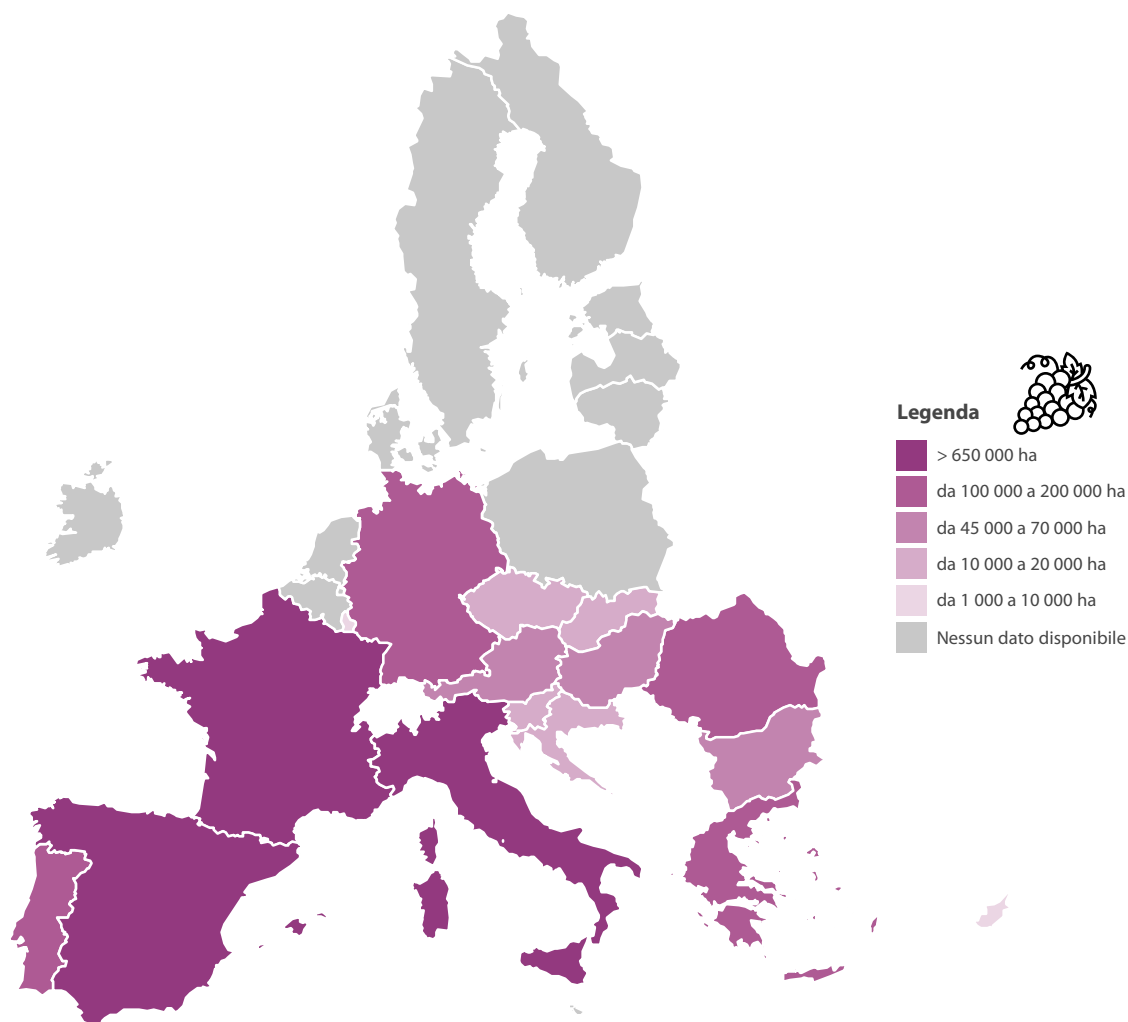


Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base di dati dell'[organizzazione internazionale della vigna e del vino \(OIV\)](#) Vengono presentate solo le informazioni relative agli Stati membri che hanno comunicato i relativi dati.

¹ Eurostat, *Farm labour force (ef_lf_size)*.

02 Nel 2020 esistevano nell'UE 2,2 milioni di aziende vinicole. I vigneti coprivano circa il 2 % della superficie agricola utilizzata dell'UE (cfr. [figura 2](#)). L'83 % delle aziende vinicole disponeva di meno di un ettaro di vigneti². Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, il valore della produzione di uve dell'UE rappresenta il 7,5 % del valore della produzione agricola dell'UE³.

Figura 2 – Superficie viticola dell'UE (2020)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Eurostat, [Wine-grower holdings by production \(vit_t1\)](#). Vengono presentate solo le informazioni relative agli Stati membri che hanno comunicato i relativi dati.

² Eurostat, [Vineyards in the EU - statistics](#).

³ Statistiche dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, [Value of Agricultural Production, 2019](#).

03 Il consumo mondiale di vino è leggermente diminuito, del 2,5 %, tra il 2010 e il 2021. Nello stesso periodo, la percentuale delle esportazioni di vino dell'UE è rimasta relativamente stabile a circa il 65 - 67 %, sebbene il volume di tali esportazioni sia aumentato da 64 a 76 milioni di ettolitri (19 %) nell'ultimo decennio. Nel 2021, Italia, Francia e Spagna hanno rappresentato quasi l'80 % della produzione e delle esportazioni di vino dell'UE⁴. Le esportazioni di vino dell'UE erano principalmente dirette verso Stati Uniti (25 % del totale), Regno Unito (14 %), Russia (9 %), Cina e Canada (7 % ciascuno)⁵. Nel 2020, l'82 % della superficie viticola dell'UE è stata utilizzata per produrre vino coperto dai due regimi europei per le indicazioni geografiche⁶: denominazione d'origine protetta (DOP) e indicazione geografica protetta (IGP) – cfr. [riquadro 1](#).

Riquadro 1 – Regimi dell'UE per il vino prodotto in zone geografiche specifiche

Denominazione di origine protetta (DOP)

I prodotti DOP devono provenire da una determinata zona geografica nella quale si utilizzano competenze riconosciute e registrate. I vini DOP devono essere prodotti esclusivamente con uve provenienti dalla zona in questione.

Indicazione geografica protetta (IGP)

I prodotti IGP possiedono qualità, notorietà o altre peculiarità attribuibili a una determinata zona geografica. Tutti i vini IGP devono essere prodotti con almeno l'85 % delle uve provenienti dalla zona in questione.

Fonte: articolo 93 del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#).

04 Il mercato vitivinicolo dell'UE è fortemente regolamentato. L'atto giuridico di base per il periodo 2014 - 2022 che, nel quadro della politica agricola comune (PAC), riguarda i programmi di sostegno alla viticoltura ed è in vigore fino all'ottobre 2023, è il [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#) che istituisce una organizzazione comune dei mercati (OCM) dei prodotti agricoli; si applicano inoltre vari atti delegati e di esecuzione (cfr. [figura 3](#)).

⁴ OIV, [statistiche sul vino, 2021](#).

⁵ Commissione europea, [Agridata portal – Wine trade, marketing year 2020/2021](#).

⁶ Eurostat, [Wine-grower holdings by production \(vit_t1\)](#).

Figura 3 – Quadro giuridico per il mercato vitivinicolo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Commissione europea, *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, SWD(2020) 232, pagg. 10 - 12.

05 I viticoltori e i produttori vinicoli sono ammissibili al sostegno finanziario della PAC, che può consistere in un sostegno specifico nell'ambito dell'OCM del vino (principalmente attraverso i programmi nazionali di sostegno – PNS – nel settore vitivinicolo), ma anche in pagamenti diretti, sostegno alle misure di sviluppo rurale e/o misure di promozione orizzontali⁷. Per il periodo 2014-2020, l'OCM del vino ha rappresentato 7,1 miliardi di euro, pari al 41 % del bilancio totale per le misure di mercato nel quadro della PAC e all'1,7 % del bilancio totale della PAC⁸. A livello dell'UE non sono disponibili dati per quantificare i pagamenti diretti e il sostegno allo sviluppo rurale per il settore vitivinicolo.

06 La dotazione di bilancio totale annua per i PNS è di circa 1 miliardo di euro: 5,5 miliardi di euro per il periodo 2014 - 2018 e 5,3 miliardi di euro per il periodo 2019 - 2023⁹. I PNS possono finanziare otto misure di sostegno, ma nel periodo 2014 - 2018 la maggior parte dei finanziamenti dell'UE è stata spesa per tre misure: ristrutturazione e riconversione dei vigneti (50 %, nel prosieguo denominata "ristrutturazione"), investimenti (22 %) e promozione (18 %) – cfr. [figura 4](#).

⁷ Regolamento (UE) n. 1144/2014 relativo ad azioni di informazione e di promozione riguardanti i prodotti agricoli.

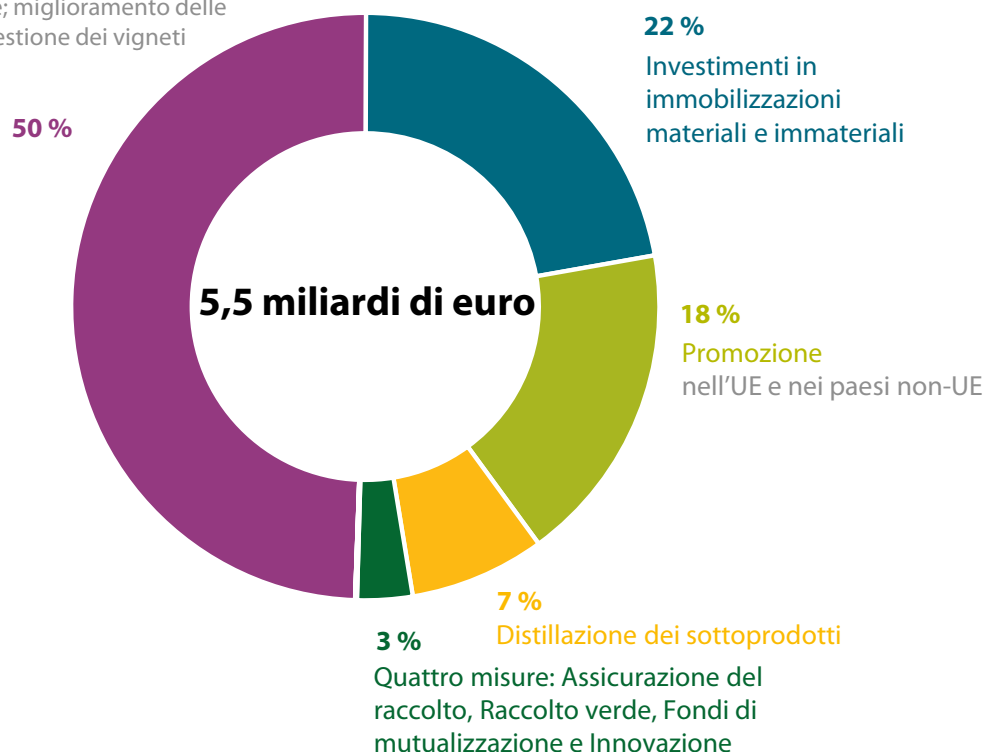
⁸ Parlamento europeo, [Note tematiche sull'Unione europea – Il finanziamento della PAC](#).

⁹ Corte dei conti europea, sulla base del bilancio dell'UE.

Figura 4 – Misure di sostegno dei PNS e finanziamento dei PNS nel periodo 2014 - 2018

Ristrutturazione e riconversione dei vigneti

Riconversione varietale, diversa collocazione/reimpianto di vigneti; reimpianto di vigneti per ragioni sanitarie o fitosanitarie; miglioramento delle tecniche di gestione dei vigneti

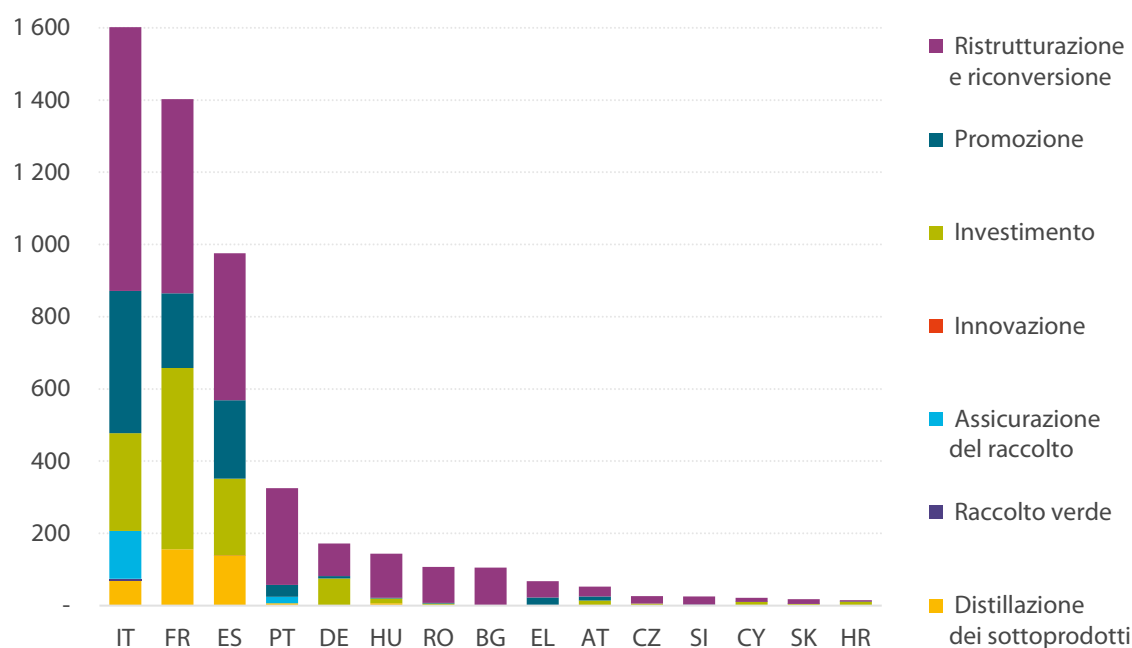


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati relativi alla spesa del Fondo europeo agricolo di garanzia.

07 Nel 2014, 18 Stati membri dell'UE disponevano di una dotazione finanziaria per il settore vitivinicolo¹⁰. Due di essi (Malta e Lussemburgo) hanno deciso di trasferire i fondi alla dotazione per i pagamenti diretti, invece di avere un programma nazionale di sostegno. La Spagna ha optato per un approccio misto e ha trasferito solo parte della sua dotazione ai pagamenti diretti. L'Italia è il paese che riceve la maggior quota di finanziamenti attraverso i PNS (32 %), seguita dalla Francia (28 %) e dalla Spagna (19 %) – cfr. [figura 5](#).

¹⁰ Allegato VI del regolamento (UE) n. 1308/2013.

Figura 5 – Spesa dei PNS per Stato membro (2014 - 2018) in milioni di euro



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati AGREX. La Lituania non ha sostenuto alcuna spesa.

08 Il principale obiettivo della riforma della politica vitivinicola del 2013 era rendere i produttori di vino dell'UE più competitivi, preservando al tempo stesso l'autenticità e le tradizioni della viticoltura europea e rafforzandone il ruolo sociale e ambientale nelle zone rurali¹¹. La Commissione ne precisa gli obiettivi in modo più esplicito nella [valutazione delle misure della PAC applicabili al settore vitivinicolo](#):

- rafforzare la competitività del settore;
- garantire il buon funzionamento del mercato interno, in particolare aumentando la commerciabilità dei prodotti vinicoli e assicurando un aumento ordinato degli impianti;
- garantire la qualità del vino dell'UE, tenendo conto delle aspettative dei consumatori;
- incoraggiare un approccio responsabile alle situazioni di crisi;
- tutelare l'ambiente.

¹¹ [EU wine policy contributes to maintaining the reputation and competitiveness of EU wine.](#)

09 Dal novembre 2023 in poi, i PNS verranno integrati nei piani strategici della PAC. Gli Stati membri avranno la libertà di scegliere l'obiettivo o gli obiettivi che intendono conseguire nel settore vitivinicolo da un elenco di 11 obiettivi¹², tra i quali la sostenibilità economica e la competitività, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi, il miglioramento della sostenibilità dei sistemi di produzione e la riduzione dell'impatto ambientale, il miglioramento delle condizioni di impiego e l'adeguamento alle richieste del mercato.

Equilibrio fra domanda e offerta

10 Tra la fine degli anni settanta e il 2010, il settore vitivinicolo dell'UE è stato caratterizzato da eccedenze strutturali di produzione che hanno inciso negativamente sulla competitività dei viticoltori. Pertanto, per decenni, la politica vitivinicola dell'UE ha perseguito principalmente l'obiettivo di riequilibrare domanda e offerta attraverso successive riforme del settore. La Commissione ha applicato diverse misure, quali la distillazione delle eccedenze, le restrizioni agli impianti e la concessione di sovvenzioni per l'estirpazione o la ristrutturazione dei vigneti.

11 Nel 2016 il nuovo sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli (nel prosieguo "il sistema") ha sostituito il vecchio sistema dei diritti d'impianto, nell'ambito del quale i diritti a impiantare viti erano acquistati o venduti. Nel nuovo sistema, le autorizzazioni sono concesse gratuitamente ai richiedenti, distribuite proporzionalmente (pro-rata) e/o basate su criteri di ammissibilità e di priorità. I beneficiari possono richiedere una autorizzazione ad iniziare o aumentare la propria superficie viticola. Il nuovo sistema consente una crescita controllata della produzione potenziale ("un aumento ordinato degli impianti viticoli") entro certi limiti, ossia un aumento annuo massimo dell'1 %. Il sistema si applica ai 13 paesi dell'UE produttori di vino aventi una superficie viticola di oltre 10 000 ha, per un periodo che si concluderà nel dicembre 2045. Ad aprile 2023 la Croazia non aveva ancora presentato richiesta per aderire al sistema.

¹² Articolo 57 del regolamento (UE) 2115/2021.

Ruoli e responsabilità

12 La normativa dell'UE fornisce il quadro per la regolamentazione del settore vitivinicolo (cfr. [figura 3](#)), stabilendo criteri generali di ammissibilità e di priorità per le diverse misure dei PNS e per il sistema di autorizzazione degli impianti. La Commissione è responsabile del monitoraggio della performance del settore e della supervisione dei sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri. La Commissione valuta i PNS e ne verifica la conformità alle norme dell'UE.

13 Gli Stati membri decidono quali misure includere nei rispettivi PNS e la dotazione assegnata a ciascuna di esse. Le autorità nazionali/regionali attuano i PNS in regime di gestione concorrente, il che significa che stabiliscono criteri specifici di ammissibilità e di priorità, effettuano controlli ed eseguono i pagamenti ai beneficiari. Gli Stati membri hanno inoltre il compito di concedere le autorizzazioni per gli impianti viticoli e informano la Commissione dell'attuazione del sistema.

Ambiente e clima

14 Nei vigneti vengono spesso utilizzate notevoli quantità di pesticidi¹³, principalmente fungicidi, per lottare contro malattie come le infezioni da muffe (peronospora o oidio)¹⁴. Ad esempio, in Francia, sebbene i vigneti rappresentino il 3 % delle superfici agricole, il settore utilizza il 20 % dei fungicidi del paese¹⁵. In Italia, oltre il 95 % dei viticoltori applica prodotti fitosanitari, la percentuale più elevata tra le principali tipologie di colture¹⁶. L'uso di pesticidi chimici è però associato a rischi sanitari ed ambientali, in particolare per effetto della deriva dei prodotti irrorati¹⁷.

¹³ S. Orre-Gordon e altri, "Viticulture can be modified to provide multiple ecosystem services", *Ecosystem Services in Agricultural and Urban Landscapes*, 2013, pagg. 43 - 57.

¹⁴ L. Delière e altri, "Field evaluation of an expertise-based formal decision system for fungicide management of grapevine downy and powdery mildews", *Pest Management* 2015 71 (9), pagg. 1247 - 1257.

¹⁵ *Pesticide challenge leaving French viticulture with little choice*, Euractiv, 2019.

¹⁶ Istituto nazionale di statistica italiano, 2010.

¹⁷ Considerando 14 della [direttiva 2009/128/CE](#) sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

15 Nella produzione biologica di uve, l'uso di pesticidi è fortemente limitato rispetto alla produzione di uve tradizionale. I vigneti biologici nell'UE sono cresciuti del 55 % (da 244 322 ha a 379 269 ha) tra il 2013 e il 2019 e rappresentano il 12 % della superficie viticola totale dell'UE¹⁸.

16 I cambiamenti climatici hanno un impatto significativo sulla viticoltura. Un clima più caldo influenza le rese e la qualità, oltre a creare problemi come l'eccessiva maturazione delle uve. I cambiamenti climatici comportano anche condizioni meteorologiche più estreme, come la grandine e le gelate primaverili. I viticoltori potrebbero dover valutare diverse modalità di adattamento a queste mutevoli condizioni, come diverse varietà di uve, la delocalizzazione della produzione e diverse tecniche di gestione dei vigneti.

¹⁸ Eurostat, *Organic crop area by agricultural production methods and crops* (org_cropar).






Estensione e approccio dell'audit

17 Questo audit è incentrato sulla misura di sostegno per la ristrutturazione dei vigneti e sul sistema di autorizzazione degli impianti. Detta misura mira a rendere i viticoltori più competitivi, mentre il sistema di autorizzazione degli impianti dovrebbe evitare un eccesso di offerta. La misura di ristrutturazione dei vigneti potrebbe anche mirare a migliorare i sistemi di produzione sostenibili e l'impronta ambientale, mentre il sistema di autorizzazione potrebbe ovviare agli effetti negativi sull'ambiente.

18 Il principale quesito di audit della Corte mirava ad accertare se la misura e il sistema avessero reso i viticoltori più competitivi e la produzione vinicola più sostenibile da un punto di vista ambientale. Gli auditor della Corte hanno esaminato le modalità con cui la Commissione ha concepito e monitorato la misura e il sistema e il modo in cui gli Stati membri li hanno attuati. Per quanto riguarda la misura, il periodo preso in considerazione è stato il 2014-2022. Per il sistema, si è considerato il periodo successivo alla sua istituzione, avvenuta nel 2016. Gli auditor hanno anche esaminato l'impostazione della misura nell'ambito dei piani strategici della PAC per valutare il grado di ambizione ambientale.

19 La Corte ha deciso di eseguire questo audit alla luce della rilevanza della misura di ristrutturazione, che rappresenta metà delle dotazioni dei PNS, ossia oltre 5 miliardi di euro su quasi 11 miliardi per l'insieme dei periodi 2014 - 2018 e 2019 - 2023 (cfr. paragrafo 06). Inoltre, non aveva mai preso in esame questa misura dal 2012 (cfr. [figura 6](#)) e i precedenti lavori della Corte non avevano mai riguardato il sistema di autorizzazione degli impianti. Questo audit prende in considerazione questioni di notevole interesse per le parti in causa, in quanto si concentra sull'impatto economico dell'OCM. La Corte si attende che le constatazioni presentate e le raccomandazioni formulate siano utili al dibattito sulle nuove misure di sostegno per il settore vitivinicolo nell'ambito dei piani strategici della PAC. L'audit non ha riguardato le altre sette misure per il settore vitivinicolo finanziate dall'OCM del vino (cfr. [figura 4](#)).

Figura 6 – Il precedente lavoro di audit della Corte nel settore vitivinicolo

 <p>Il regime di estirpazione dei vigneti e la misura di ristrutturazione e riconversione varietale dei vigneti come parte della riforma dell'OCM</p>	<p>Relazione speciale 07/2012: "La riforma dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo: i progressi sinora compiuti"</p>
 <p>Misure di promozione e di investimento</p>	<p>Relazione speciale 09/2014: "Il sostegno dell'UE agli investimenti e alla promozione nel settore vitivinicolo è gestito in maniera soddisfacente e il suo contributo alla competitività dei vini dell'Unione è dimostrato?"</p>
 <p>Misure dell'OCM relative ai fondi di mutualizzazione, assicurazione del raccolto e vendemmia verde</p>	<p>Relazione speciale 23/2019: "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive"</p>
 <p>Indicazioni geografiche e diritti di proprietà intellettuale</p>	<p>Relazione speciale 06/2022: "Diritti di proprietà intellettuale nell'UE – Protezione non completamente infallibile"</p>
 <p>Ammasso privato e distillazione di crisi durante la pandemia di COVID-19</p>	<p>Relazione speciale 09/2023: "Sicurezza delle catene di approvvigionamento agricolo durante la pandemia di COVID-19 – La risposta dell'UE è stata rapida, ma gli Stati membri non l'hanno applicata in modo sufficientemente mirato"</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

20 L'audit è stato espletato tra aprile e dicembre 2022. Sono state effettuate visite di audit in cinque Stati membri: Cechia (Moravia), Grecia (Peloponneso), Spagna (Castiglia-La Mancia, nel proseguo: "CLM"), Francia (valle del Rodano e Provenza) e Italia (Toscana). Questi Stati membri rappresentano il 70 % dei finanziamenti per la ristrutturazione. Gli Stati membri selezionati presentano una grande varietà di pratiche viticole in zone geografiche e situazioni climatiche diverse, nonché una combinazione di gestione centralizzata/regionale della misura e del sistema.

21 Gli elementi probatori sono stati raccolti attraverso:

- l'esame di regolamenti dell'UE, orientamenti e attività di monitoraggio, statistiche, valutazioni e relazioni della Commissione su tutti gli Stati membri produttori di vino;
- l'esame di PNS, studi, inviti a presentare proposte, normativa applicabile nazionale e regionale (compresa l'attuazione del sistema di autorizzazione a partire dal 2016), statistiche e relazioni, realizzati dagli Stati membri visitati e relativi ai periodi 2014-2018 e 2019 - 2023;
- colloqui con i rappresentanti della Commissione e delle autorità degli Stati membri, nonché con i beneficiari;
- consultazioni di altri portatori di interesse nel settore vitivinicolo, come le associazioni europee e nazionali di viticoltori, delle cooperative e dei produttori di vino;

- o analisi di un numero limitato di fascicoli relativi ai progetti negli Stati membri visitati, selezionati in modo da coprire varie azioni e diverse tipologie di beneficiari, sia attraverso un esame documentale che visite in loco. I beneficiari selezionati vanno dalle aziende più piccole a quelle più grandi, praticanti sia l'agricoltura biologica che quella convenzionale. La selezione includeva viticoltori che vendevano le uve, le cooperative e i viticoltori produttori di vino.

Osservazioni

Le azioni dell'UE per ristrutturare ed evitare un eccesso di offerta nel settore vitivinicolo non perseguono direttamente l'obiettivo della competitività

22 L'obiettivo primario della misura di ristrutturazione è aumentare la competitività dei viticoltori, mentre il sistema di autorizzazione degli impianti mira a conseguire la stabilità del mercato limitando l'aumento degli impianti viticoli, in modo da evitare le eccedenze di produzione osservate in passato (cfr. paragrafo **10**)¹⁹. Il sistema ha inoltre la capacità di migliorare la competitività dei viticoltori se gli Stati membri decidono di utilizzare criteri specifici al momento di concedere le autorizzazioni per nuovi impianti (cfr. paragrafo **11**).

23 La Corte ha verificato se la misura di ristrutturazione e il sistema di autorizzazione degli impianti abbiano contribuito a rendere più competitivi i viticoltori. Ha analizzato il modo in cui la Commissione ha concepito la misura ed il sistema e le modalità con le quali gli Stati membri lo hanno attuato (ad esempio, stabilendo obiettivi chiari, individuando i gruppi di destinatari e definendo criteri di ammissibilità e di priorità in grado di massimizzarne l'impatto, istituendo sistemi di controllo). Ha valutato inoltre se la Commissione e Stati membri abbiano fissato indicatori pertinenti e valori-obiettivo significativi per la performance economica dei viticoltori, e condotto valutazioni al riguardo.

¹⁹ Considerando 55 e articolo 46 del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#).

Non è sufficientemente chiaro come la misura di ristrutturazione accresca la competitività

Concezione della misura di ristrutturazione

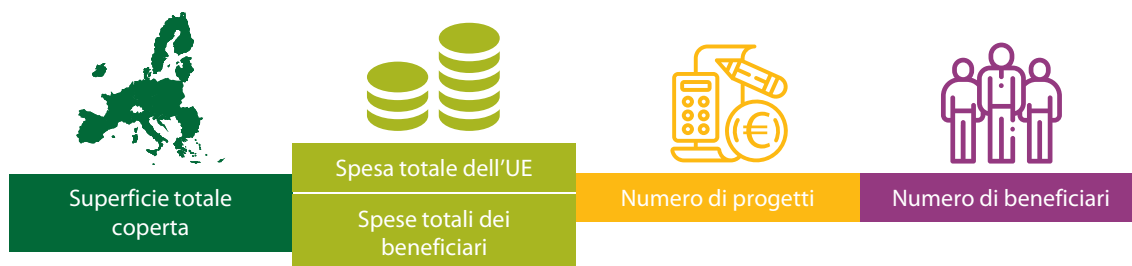
24 I regolamenti dell'UE e gli orientamenti della Commissione sui PNS nel settore vitivinicolo non forniscono una definizione di competitività dei viticoltori né indicano come misurarne i progressi. La Commissione ha comunicato alla Corte che la competitività è collegata alla capacità di offrire prodotti di qualità a costi e prezzi competitivi, fornendo al tempo stesso benefici ragionevoli per i viticoltori. Il [regolamento OCM](#) collega la competitività del settore vitivinicolo alla quota di mercato dell'UE sul mercato mondiale. Nella valutazione dell'OCM si afferma che la competitività dipende dalla capacità del settore vitivinicolo dell'UE di produrre e vendere prodotti in vari mercati con caratteristiche specifiche che li rendono più interessanti rispetto ai prodotti offerti dalla concorrenza.

25 Gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte non hanno definito in che modo la misura di ristrutturazione dovrebbe contribuire a rendere più competitivi i viticoltori. I rispettivi PNS non presentano una strategia per raggiungere l'obiettivo della competitività. Le autorità interpellate ritengono che la responsabilità delle scelte strategiche sia in mano ai viticoltori. Dal 2006, né la Commissione né gli Stati membri hanno condotto analisi o studi ex ante sull'impatto atteso dal sostegno fornito dall'UE al settore vitivinicolo in termini di competitività dei viticoltori.

26 La Commissione raccoglie i principali indicatori di mercato per il settore vitivinicolo dell'UE: prezzi, produzione, riserve e scambi commerciali²⁰. I parametri economici (come i redditi e i costi di produzione) delle aziende agricole, comprendenti i viticoltori, sono forniti dalla Rete di informazione contabile agricola (RICA) per un campione di produttori, senza alcuna informazione sulla partecipazione di questi alla misura. Tuttavia, i dati raccolti nel quadro dell'UE per i progetti di ristrutturazione (cfr. [figura 7](#)), nonché gli indicatori supplementari stabiliti dagli Stati membri visitati (cfr. [riquadro 2](#)) si concentrano sulle realizzazioni e non consentono di valutare l'impatto della misura in relazione all'obiettivo di aumentare la competitività dei viticoltori. La Corte ha riscontrato che la Commissione non raccoglie né analizza sistematicamente i dati relativi ai parametri pertinenti per la valutazione della competitività dei viticoltori che hanno fatto ricorso alla misura di ristrutturazione.

²⁰ [Wine market observatory](#).

Figura 7 – Dati raccolti per i progetti di ristrutturazione



Fonte: Allegato IV del regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione.

Riquadro 2 – Uso di indicatori non pertinenti per valutare l’impatto della misura sulla competitività dei viticoltori

Quattro degli Stati membri visitati avevano definito indicatori supplementari per monitorare la misura di ristrutturazione. La Corte ha osservato una scarsa coerenza tra gli obiettivi specifici e i corrispondenti indicatori da questi stabiliti a livello nazionale. La Spagna non aveva definito indicatori supplementari.

Quelli scelti dalla **Cechia** includevano:

- il numero di ettari di vigneti ristrutturati con varietà provenienti principalmente dalla selezione di piante ceche per l’obiettivo di “garantire la biodiversità delle specie vegetali”;
- il numero di giovani beneficiari per l’obiettivo “trattenere i giovani viticoltori nel settore”.

Non esistono valori-obiettivo quantificati per questi indicatori e non è chiaro in che modo il conseguimento degli obiettivi previsti possa essere valutato attraverso tali indicatori.

La **Francia** ha definito indicatori supplementari di realizzazione con valori-obiettivo quantificati per l’obiettivo “rendere i viticoltori più competitivi”, tra cui:

- aiuto alla ristrutturazione richiesto per almeno il 70 % delle superfici reimpiantate;
- il numero di varietà di uve reimpiantate che raggiunge le 30 diverse varietà di uve all’anno.

Questi indicatori non forniscono alcuna informazione su come la misura contribuisca all’obiettivo di competitività.

27 La Commissione non ha adeguatamente documentato la propria valutazione degli obiettivi fissati dagli Stati nei rispettivi PNS per la misura, né monitora in modo sistematico e strutturale il grado di conseguimento di tali obiettivi. Ciò è confermato da un audit interno eseguito dalla Commissione nel 2022 che aveva riscontrato debolezze nel modo in cui la Commissione valuta e utilizza le informazioni presentate dagli Stati membri. Gli auditor interni avevano sottolineato il rischio che la Commissione non fosse in grado di monitorare efficacemente la performance degli interventi nel settore vitivinicolo.

28 Gli studi finanziati dalla Commissione per valutare ex post l'impatto indicano che la misura è stata ampiamente utilizzata negli ultimi 20 anni per migliorare l'efficienza e sviluppare nuovi prodotti per soddisfare la domanda dei consumatori²¹. Tuttavia, la valutazione delle misure di sostegno al settore vitivinicolo eseguita dalla Commissione del 2020 indicava che lo studio a sostegno della valutazione non era in grado di stabilire in che misura i programmi nazionali di sostegno avessero contribuito a cambiare la produttività, i costi e i redditi, dato che il sostegno ricevuto da questi programmi o non era stato inserito nella banca dati RICA o lo era stato in misura insufficiente. Ciononostante, i beneficiari interpellati durante lo studio di valutazione avevano riconosciuto che le misure di ristrutturazione e di investimento avevano contribuito positivamente al loro fatturato e avevano di conseguenza migliorato la loro posizione negoziale nella catena di approvvigionamento²².

Attuazione della misura di ristrutturazione

29 Gli Stati membri possono stabilire criteri di priorità per la misura di ristrutturazione al fine di selezionare progetti che probabilmente contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi prefissati. La **tabella 1** riporta i criteri di priorità stabiliti dagli Stati membri visitati. Tuttavia, gli auditor della Corte hanno riscontrato che le richieste ammissibili vengono finanziate, indipendentemente dal contenuto o da quanto siano ambiziose. Nel caso la domanda sia superiore alla dotazione finanziaria disponibile, gli Stati membri hanno applicato un coefficiente di riduzione a tutte le richieste, trasferito i finanziamenti da altre misure dei PNS, finanziato le restanti domande l'anno successivo oppure hanno usato criteri di priorità che non

²¹ COGEA srl, *Évaluation des mesures appliquées au secteur vinicole dans le cadre de la Politique Agricole Commune*, ottobre 2012; COGEA srl, *Study on the competitiveness of European wines*, ottobre 2014.

²² Commissione europea, *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, SWD(2020) 232.

consentivano di destinare i finanziamenti alle domande in linea con gli obiettivi della misura.

Tabella 1 – Criteri di priorità per la misura di ristrutturazione negli Stati membri visitati

	Cechia (1)	Grecia	Spagna (Castiglia-La Mancia)	Francia	Italia (3) (Toscana)
Giovani agricoltori		✓	✓	✓	✓
Impegni specifici a favore della qualità		✓	✓		✓
Zone geografiche specifiche		✓			✓
Determinati tipi di produttori (ad esempio, PMI, associazioni, cooperative, aziende agricole assicurate)		✓	✓		
Percentuale/superficie minima di vigneti		✓			✓
Agricoltori professionisti o persone la cui attività principale è l'agricoltura			✓		✓
Gestione biologica o integrata		✓	✓		
Piani collettivi			✓		
Determinate varietà di uve			✓		

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri.

- 1) In Cechia, le zone geografiche specifiche e i giovani agricoltori sono incentivati attraverso finanziamenti aggiuntivi invece che attraverso punti di priorità.
- 2) In Francia, la ristrutturazione inclusa in piani collettivi e le aziende assicurate sono incentivate con finanziamenti aggiuntivi invece che con punti di priorità.
- 3) In Italia, le zone geografiche specifiche sono incentivate attraverso punti di priorità e finanziamenti aggiuntivi.

30 In base alle norme dell'UE²³, la misura di ristrutturazione dovrebbe finanziare i seguenti cambiamenti strutturali: 1) riconversione varietale (ossia il passaggio da una varietà di uve ad un'altra); 2) diversa collocazione/reimpianto di vigneti; 3) miglioramento delle tecniche di gestione dei vigneti (in particolare, l'introduzione di sistemi avanzati di produzione sostenibile) o 4) reimpianto di vigneti per ragioni sanitarie o fitosanitarie (cfr. *figura 4*). In base agli orientamenti della Commissione, le attività dovrebbero comportare modifiche sostanziali del vigneto. Il "rinnovo normale dei vigneti", ossia il reimpianto con la stessa varietà di uva secondo lo stesso sistema di coltivazione sulla stessa particella, non è ammissibile. Inoltre, i costi di estirpazione di un vigneto sono ammissibili solo nei casi 1) e 2) sopra indicati.

31 Tuttavia, alcuni Stati membri hanno predisposto sistemi che non sarebbero sempre in grado di evitare il finanziamento di cambiamenti non strutturali o il rinnovo normale (cfr. *riquadro 3*). In pratica, ciò significa che la misura di ristrutturazione accelera il normale rinnovo dei vigneti, introducendo ad esempio piccoli cambiamenti sulle particelle meno produttive. Inoltre, la Corte ha osservato che due Stati membri visitati finanziano attività di ristrutturazione che non rispettano gli orientamenti della Commissione in materia di azioni ammissibili. L'Italia e la Francia finanziano i costi di estirpazione anche quando il progetto di ristrutturazione riguarda soltanto una modifica alla densità del vigneto di modesta entità e la medesima varietà viene reimpiantata nel medesimo luogo.

²³ Articolo 46 del regolamento (UE) n. 1308/2013.

Riquadro 3 – Alcuni Stati membri possono utilizzare la misura di ristrutturazione per finanziare il normale rinnovo dei vigneti, mentre altri lo vietano



In **Francia**, il reimpianto della stessa varietà con una variazione della densità inferiore al 10 % non è ammissibile nel quadro della misura di ristrutturazione. Tuttavia, durante l'audit della Corte gli auditor hanno constatato che, su 143 particelle, 19 erano state reimpiantate con la stessa varietà e con una variazione di densità inferiore al 10 %.



In **Italia** (Toscana), la complessità del sistema di informazione non facilita i controlli su reimpianti identici o cambi di densità di modesta entità, né invia segnalazioni nel caso i beneficiari abbiano modificato o sostituito le domande. Vi è quindi il rischio che l'Italia finanzi attività di ristrutturazione che comportano modifiche di modesta entità rispetto alla situazione precedente alla ristrutturazione, come il cambiamento di clone.



In **Cechia**, il modo in cui le verifiche sono organizzate facilita il controllo dei cambiamenti di varietà, dato che nella relazione di ispezione viene chiaramente indicata quale varietà era presente prima della ristrutturazione (verificata in loco prima dell'estirpazione).



Oltre ai controlli obbligatori (controlli amministrativi della produzione e verifiche in loco), la **Grecia** richiede al viticoltore una giustificazione se la produzione è diminuita nei due anni precedenti.



Poiché la **Spagna** (CLM) non consente di modificare la densità senza modificare la varietà o il sistema di allevamento della vite, evita così di finanziare il rinnovo normale.

32 Le norme dell'UE e le attività ammissibili concedono agli Stati membri la flessibilità di chiarire ulteriormente la misura di ristrutturazione a livello nazionale o regionale come ritengono opportuno. La [tabella 2](#) mostra una panoramica delle attività ammissibili negli Stati membri visitati. Pressoché ogni tipologia di attività è ammissibile in tre dei cinque Stati membri visitati e le autorità di gestione non valutano se o come i progetti abbiano contribuito al conseguimento dell'obiettivo di competitività. Inoltre, i beneficiari non sono tenuti a comunicare in che modo l'attività di ristrutturazione abbia accresciuto la loro competitività.

Tabella 2 – Attività ammissibili negli Stati membri visitati

	Cechia	Grecia	Spagna (Castiglia-La Mancia)	Francia	Italia (Toscana)
Estirpazione e reimpianto di una varietà diversa nella stessa particella	✓	✓	✓	✓	✓
Impianto di una varietà diversa in un'altra particella (estirpando un vigneto su una vecchia particella tre anni dopo)	✓	✓	✓	✓	✓
Innesto di una varietà diversa in piante esistenti		✓			✓
Diversa collocazione/reimpianto di un vigneto	✓	✓	✓	✓	✓
Modifica della densità con la medesima varietà	✓	✓		✓	✓
Rinnovo/Installazione del sistema di sostegno (pali, fili)	✓	✓		✓	✓
Installazione di un impianto di irrigazione				✓	✓
Costruzione di muretti – livellamento del terreno – cambiamenti del profilo del terreno (pendii)			✓	✓	✓
Cambio della forma di allevamento delle viti	✓	✓	✓		✓

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri visitati.

Il sistema di autorizzazione per gli impianti non è direttamente collegato al miglioramento della competitività

Concezione del sistema di autorizzazione degli impianti

33 Nel discutere la riforma della PAC del 2013, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno concluso che l'obiettivo dell'OCM del 2008 di porre fine alle eccedenze strutturali della produzione vinicola dell'UE era stato conseguito²⁴. La Commissione ha proposto di liberalizzare gli impianti di viti, in quanto si attendeva un aumento del consumo di vino sul mercato mondiale²⁵. Tuttavia, temendo che si riproducesse un eccesso di offerta (cfr. paragrafo 10), il Parlamento europeo e il Consiglio hanno scelto di mantenere un meccanismo di controllo per disciplinare per le zone vitivinicole (cfr. paragrafo 11). I principi fondamentali del nuovo sistema di autorizzazione degli impianti viticoli, in vigore dal 2016, sono riportati nella *figura 8*.

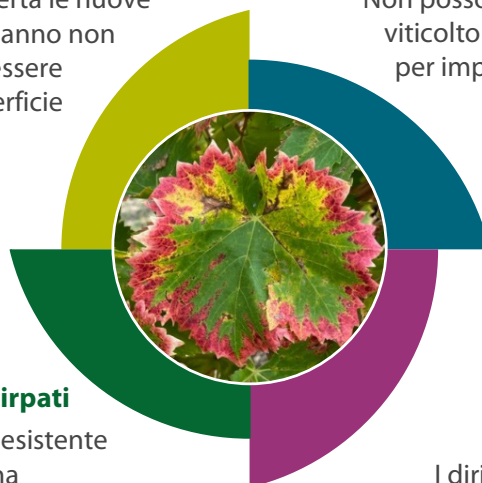
Figura 8 – Principali caratteristiche del sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli

Aumento ordinato degli impianti viticoli

Per evitare un eccesso di offerta le nuove superfici da concedere ogni anno non devono superare l'1 % (ma essere superiori allo 0 %) della superficie viticola nazionale

Autorizzazioni gratuite

Non possono essere trasferite da un viticoltore all'altro; tempo limitato per impiantare un nuovo vigneto



Reimpianto per vigneti estirpati

L'estirpazione di un vigneto esistente genera automaticamente una autorizzazione al reimpianto

Transizione dal sistema precedente

I diritti di impianto del regime precedente possono essere convertiti in autorizzazioni di impianto

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento (UE) n. 1308/2013.

²⁴ Considerando 54 e 55 del regolamento (UE) n. 1308/2013.

²⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica), COM(2011) 626, pag. 7.

34 Quando i colegislatori hanno proposto ed approvato la percentuale massima dell'1 %, non era stata condotta alcuna valutazione d'impatto. Non era stata presentata alcuna giustificazione per tale scelta, né alcuna analisi che ne confermasse l'adeguatezza per ciascuno degli Stati membri. Non esiste una definizione UE di "aumento ordinato", e nemmeno gli Stati membri l'hanno ulteriormente definito.

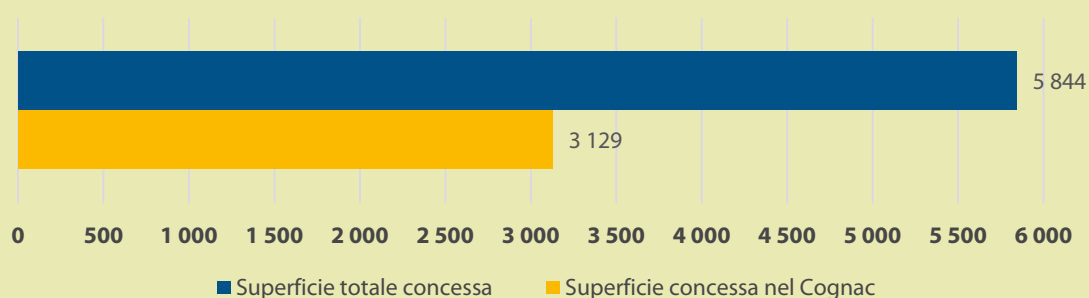
35 In base alla normativa UE, gli Stati membri possono applicare un aumento inferiore, se debitamente giustificato. Due Stati membri viticoli – Spagna e Germania – lo hanno fatto, optando per un aumento rispettivamente dello 0,5 % e 0,3 % (nel 2021 e 2022, la Spagna lo ha ridotto allo 0,1 %). Per giustificare tale scelta, la Spagna ha valutato la crescita potenziale della produzione tenendo conto di vari indicatori: la superficie effettivamente investita per varietà, il sistema di irrigazione, cambiamenti della produzione, delle rese, dei prezzi e della domanda potenziali. Ha riscontrato che la produzione vinicola non diminuiva e non era previsto alcun aumento del consumo interno di vino o delle esportazioni. Inoltre, la Spagna ha giustificato la propria scelta adducendo il fatto che, negli anni precedenti, erano state concesse molte autorizzazioni di impianto che non erano ancora state utilizzate (circa il 3,6 % della superficie viticola) e sia i nuovi impianti che le particelle ristrutturate avevano una produttività/rese crescenti.

36 Pur rispettando la crescita massima dell'1 % della superficie viticola totale nazionale, gli Stati membri potevano anche fissare limiti per determinate zone di produzione (espresse in numero massimo di ettari), ad esempio zone DOP/IPG (cfr. [riquadro 1](#)) su proposta delle organizzazioni professionali. Pertanto, l'aumento della superficie viticola potrebbe superare notevolmente l'1 % a livello regionale/locale (cfr. [riquadro 4](#)), con potenziali conseguenze sociali o ambientali. Gli Stati membri non sono tenuti ad eseguire una valutazione d'impatto in questi casi.

Riquadro 4 – Esempi di zone di produzione in cui la superficie dei vigneti è aumentata di più dell'1 %

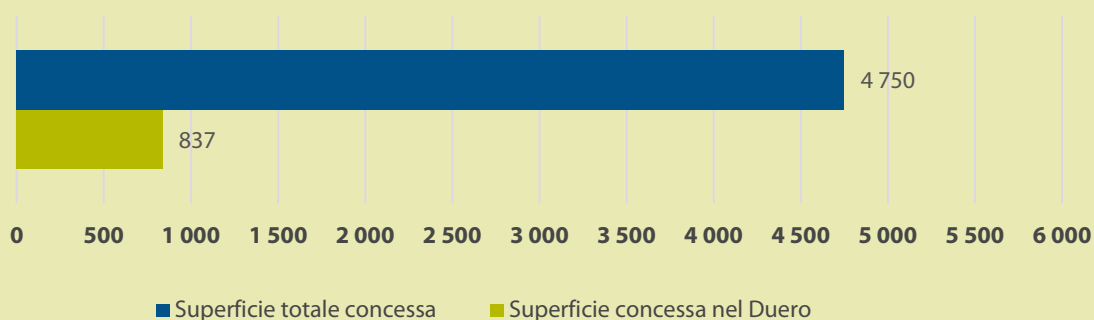
In **Francia**, dal 2017 il bacino *Charentes-Cognac* registra un aumento medio della superficie del 3 % all'anno. Nel 2022 la Francia ha concesso più della metà delle superfici autorizzate per nuovi impianti ai produttori di questa regione (cfr. grafico). Questa crescita esponenziale è sostenuta dalle forti potenzialità di esportazione del Cognac (92 % di esportazioni).

Superficie concessa per nuovi impianti in Francia nel 2022 (ha)



In **Spagna**, la regione DOP *Ribera del Duero* ha registrato una crescita media annua del 4 %, ossia otto volte il limite fissato a livello nazionale (cfr. paragrafo 35). Ad esempio, nel 2020, su 4 750 ha disponibili, 837 ha erano assegnati a questa DOP (18 % della superficie totale).

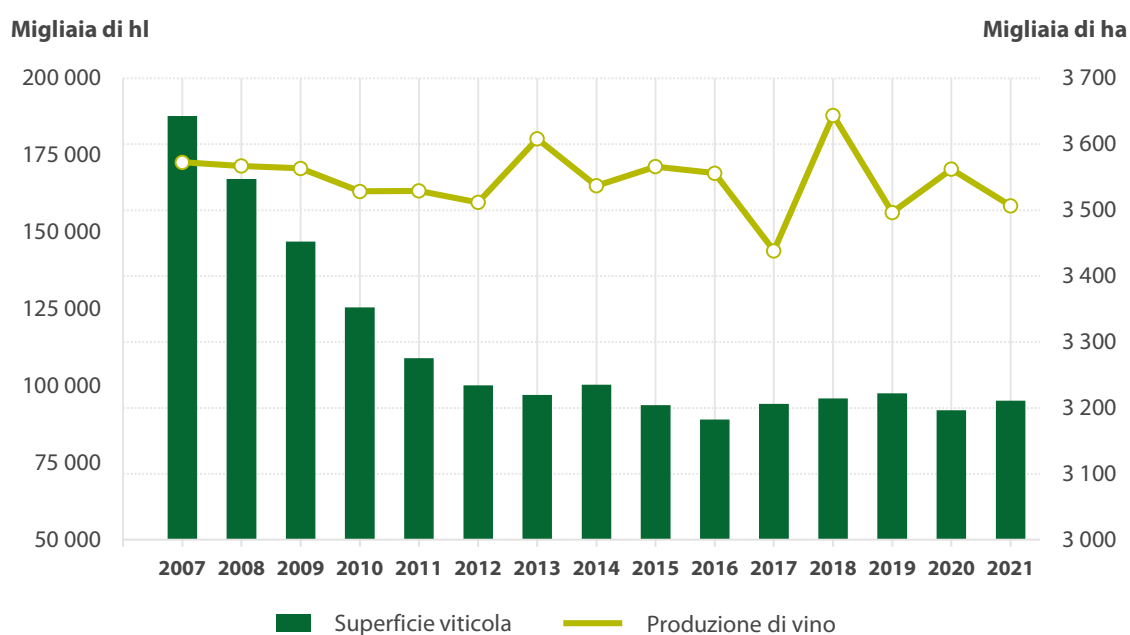
Superficie concessa per nuovi impianti in Spagna nel 2020 (ha)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dalla Commissione e dagli Stati membri visitati.

37 Anche se il sistema di autorizzazione degli impianti prevede un massimale per la superficie viticola totale dell'UE, non prevede limiti per la produzione. In realtà, la superficie viticola totale dell'UE è diminuita, ma la produzione è rimasta complessivamente stabile (cfr. [figura 9](#)). I nuovi impianti viticoli e la ristrutturazione dei vecchi vigneti possono aumentare la densità degli impianti e aumentare le rese²⁶, accrescendo il rischio di annullare gli effetti del sistema, la cui finalità era evitare l'eccesso di offerta.

Figura 9 – Cambiamenti della superficie e della produzione viticola nell'UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di [AGRIDATA](#).

38 Per evitare una riduzione delle superfici viticole, il sistema di autorizzazione è stato modificato nel 2021²⁷. Gli Stati membri possono ora decidere di utilizzare come base per il calcolo dell'1% o la superficie viticola al 31 luglio 2015 più i diritti disponibili per la riconversione oppure la superficie vitata al 31 luglio dell'anno precedente (scegliendo quello che più conviene loro).

²⁶ Relazione speciale 07/2012, paragrafi IX e 36 - 37.

²⁷ Articolo 63, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1308/2013.

Attuazione del sistema di autorizzazione degli impianti

39 Per concedere autorizzazioni per nuovi impianti, gli Stati membri possono applicare criteri di ammissibilità oggettivi e non discriminatori a livello nazionale o regionale (ad esempio, superficie disponibile, capacità e competenze professionali del richiedente e il rischio di usurpazione della notorietà dei vini di qualità – cfr. [tabella 3](#)). Tutte le domande ammissibili sono accettate, a condizione che la superficie totale ammissibile richiesta non superi la superficie effettivamente disponibile. Se la superficie totale delle domande ammissibili è superiore alla superficie disponibile per gli impianti, gli Stati membri devono decidere il numero di ettari da distribuire: i) su base proporzionale e ii) in base a criteri di priorità (cfr. paragrafo [11](#)). Alcuni di questi criteri possono favorire la competitività dei viticoltori, ad esempio:

- nuovi operatori, compresi i giovani produttori;
- superfici da adibire a nuovi impianti per progetti di ricomposizione fondiaria;
- superfici da adibire a nuovi impianti che contribuiscono all'aumento della produzione di aziende vitivinicole che mostrano un aumento della competitività o della presenza sui mercati;
- progetti che hanno la potenzialità per migliorare la qualità dei prodotti con indicazioni geografiche;
- superfici di nuovo impianto finalizzato all'aumento delle dimensioni delle aziende viticole di piccole e medie dimensioni.

40 Gli Stati membri visitati hanno scelto di utilizzare solo alcuni dei criteri di ammissibilità e di priorità legati alla competitività (indicati in grassetto nella [tabella 3](#)). La Francia utilizza estensivamente il criterio di ammissibilità per la protezione delle DOP/IGP (ad esempio, il rischio di usurpazione della notorietà)²⁸. Ogni anno, più della metà della superficie viticola richiesta per nuovi impianti non è assegnata, perché le organizzazioni che rappresentano le indicazioni geografiche propongono limitazioni alla crescita nella loro zona (cfr. [riquadro 4](#)). Questo collegamento tra il sistema di autorizzazione degli impianti e i regimi di qualità del vino è presente anche in Spagna. La Grecia e la Spagna danno priorità alle piccole e medie aziende utilizzando un sistema di punteggio. Alcuni Stati membri fissano un limite massimo alla superficie che un viticoltore può richiedere (ad esempio, 10 ha in Grecia, 50 ha in Italia), mentre

²⁸ Articolo 64, paragrafo 1, lettera c), del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#).

possono essere applicate soglie diverse per le diverse regioni all'interno dello stesso Stato membro (ad esempio, in Italia).

Tabella 3 – Panoramica dell'attuazione del sistema da parte degli Stati membri visitati

Paese	% di domande	Criteri di ammissibilità	Criteri di priorità
Cechia	1 %	La superficie agricola del richiedente non deve essere inferiore alla superficie richiesta (al netto dei vigneti esistenti)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progetti che hanno la potenzialità di migliorare la qualità dei prodotti con indicazioni geografiche
Francia	1 %	La domanda non comporta un rischio significativo di usurpazione della notorietà di una DOP/IGP	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nuovo produttore giovane ○ Comportamento precedente
Grecia	1 %	La superficie agricola del richiedente non deve essere inferiore alla superficie richiesta	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nuovo produttore giovane ○ Protezione dell'ambiente ○ Superfici soggette a vincoli naturali ○ Superfici che aumentano le dimensioni delle piccole e medie aziende ○ Comportamento precedente
Italia (Toscana)	1 %	La superficie agricola del richiedente non deve essere inferiore alla superficie richiesta (al netto dei vigneti esistenti)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Protezione dell'ambiente ○ Superfici soggette a vincoli naturali ○ Organizzazioni senza scopo di lucro con finalità sociale
Spagna	0,1 %	<ul style="list-style-type: none"> ○ La superficie agricola del richiedente non deve essere inferiore alla superficie richiesta ○ Il richiedente deve possedere sufficienti capacità e competenze professionali ○ La domanda non comporta un rischio significativo di usurpazione della notorietà di una DOP ○ Il richiedente non ha mai impiantato vigneti senza autorizzazione 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nuovo produttore giovane ○ Comportamento precedente ○ Superfici che aumentano le dimensioni delle piccole e medie aziende

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati per il 2021 trasmessi dagli Stati membri e dalla Commissione.

41 Un inconveniente legato alla distribuzione delle superfici per nuovi impianti è che si può arrivare ad assegnare superfici molto ridotte. Di conseguenza, i beneficiari presentano domanda per una superficie maggiore rispetto al loro effettivo fabbisogno di impianto, consapevoli del fatto che ne riceveranno solo una parte (ad esempio, in Grecia ed in Italia). Allo stesso tempo, potrebbero dover presentare la domanda per diversi anni di fila al fine di ottenere una superficie su cui, a loro avviso, vale la pena di procedere agli impianti, tenuto conto dell'investimento significativo che i nuovi impianti vinicoli comportano. Tale meccanismo incide sulla pianificazione dell'attività, dal momento che i beneficiari non conoscono con certezza la nuova superficie su cui sarà autorizzato l'impianto, per cui sarà per loro difficile pianificare in anticipo.

42 Un viticoltore che riceve l'autorizzazione per un nuovo impianto non può beneficiare dell'aiuto della misura di ristrutturazione e conversione per tale impianto²⁹, dato che la misura di sostegno è destinata alla ristrutturazione o alla riconversione di un vigneto esistente. Tuttavia, alcuni Stati membri viticoli o autorità regionali forniscono sostegno finanziario per gli impianti attraverso il programma di sviluppo rurale (ad esempio, Francia – *Languedoc-Roussillon*³⁰).

²⁹ Sezione 4.2.1 degli [orientamenti della Commissione sui PNS](#); articolo 7, paragrafo 1, lettera d), e articolo 42, paragrafo 3, del [regolamento di esecuzione \(UE\) 2016/1150](#).

³⁰ FranceAgriMer Montpellier, [Les autorisations de plantations nouvelles](#), settembre 2021.

La politica vinicola dell'UE non persegue gli obiettivi ambientali della PAC

43 In linea con gli obiettivi della PAC³¹, la misura di ristrutturazione mira a “contribuire al miglioramento dei sistemi avanzati di produzione sostenibile e dell'impronta ambientale del settore vitivinicolo” (nel prosieguo, l'“obiettivo ambientale”), mentre il sistema di autorizzazione dovrebbe evitare un'eccessiva capacità di offerta con ripercussioni sociali e ambientali negative in specifiche zone viticole³². La Corte ha valutato se la misura di ristrutturazione e il sistema di autorizzazione degli impianti abbiano contribuito alla gestione sostenibile dei vigneti. Ha considerato inoltre le sfide future che il settore vitivinicolo dovrà affrontare nell'ambito della PAC del 2023 - 2027³³.

La misura di ristrutturazione tiene poco conto della sostenibilità ambientale

Concezione della misura di ristrutturazione

44 La riforma della PAC del 2013 ha introdotto la tutela dell'ambiente tra gli obiettivi dell'OCM del vino (cfr. paragrafo 08), basandosi sull'obiettivo della PAC della gestione sostenibile delle risorse naturali. Per la misura di ristrutturazione ciò ha significato che, per la prima volta, il settore vitivinicolo ha avuto l'opzione di contribuire all'obiettivo ambientale.

45 Dal 2008, i programmi nazionali di sostegno devono includere una valutazione che dimostri, tra l'altro, l'impatto ambientale atteso³⁴. Dall'esame degli auditor della Corte sui PNS degli Stati membri è emerso che tale sezione non includeva effettivamente i risultati di una valutazione d'impatto, quanto piuttosto di una descrizione del modo in cui le diverse misure, tra cui quelle di ristrutturazione, avrebbero potuto contribuire alla protezione dell'ambiente (cfr. *figura 10*).

³¹ Articolo 110, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1306/2013 e considerando 94 del regolamento (UE) 2021/2115.

³² Articolo 46, paragrafo 3, e considerando 55 del regolamento (UE) n. 1308/2013.

³³ Considerando 94 del regolamento (UE) 2021/2115.

³⁴ Articolo 6 del regolamento (CE) n. 479/2008.

Figura 10 – Impatto atteso sull’ambiente dei PNS



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei PNS degli Stati membri visitati.

46 Il contributo della misura di ristrutturazione all’obiettivo ambientale era facoltativo, vale a dire che gli Stati membri potevano decidere se inserirlo nella propria strategia per il settore vitivinicolo, che è inclusa nei PNS. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che gli obiettivi strategici selezionati dagli Stati membri visitati e i relativi valori-obiettivo quantificati erano scarsamente, se non per nulla ambiziosi in termini di sostenibilità ambientale (cfr. [figura 11](#)).

Figura 11 – Obiettivi strategici e relativi valori-obiettivo collegati alla sostenibilità ambientale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei PNS, sezione G sugli obiettivi, indicatori e valori-obiettivo.

47 Gli indicatori usati riguardano le realizzazioni, piuttosto che i risultati o l'impatto, per cui non forniscono informazioni sugli effetti della misura. Diversi di essi sono solo parzialmente pertinenti all'obiettivo e i valori-obiettivo sono fissati ad un livello molto basso, per cui non forniscono informazioni su eventuali miglioramenti ambientali. Ad esempio, nessuno degli indicatori riguardanti la produzione biologica o integrata mostra quanti agricoltori hanno adottato tali tecniche di coltivazione. Nel caso della Grecia, la produzione biologica e integrata viene considerata insieme alle DOP/IGP, per cui l'obiettivo quantificato potrebbe essere stato raggiunto solo da queste ultime. Le autorità francesi hanno scelto un indicatore relativo al numero di impianti di irrigazione, e il conseguimento del valore-obiettivo potrebbe effettivamente avere effetti negativi sull'ambiente (cfr. paragrafo 54). La Cechia aveva indicato due obiettivi ambientali supplementari (per garantire la biodiversità e la produzione sostenibile) che non sono stati inclusi nella *figura 11*, dato che questo paese non aveva stabilito valori-obiettivo quantificati per tali obiettivi.

48 La tutela dell'ambiente è apprezzata dai consumatori di vino, insieme alla qualità e alla notorietà. Ciò è confermato da uno studio secondo cui vi sono margini per aumentare la competitività rivolgendosi a un pubblico più consapevole dei problemi ambientali³⁵. Nell'esaminare e convalidare i PNS, la Commissione non ne ha valutato l'ambizione ambientale né ha monitorato il conseguimento di nessuno degli indicatori supplementari. Inoltre, la Commissione non ha fornito una definizione di sostenibilità o di sistemi di produzione sostenibili, né ha spiegato nei suoi orientamenti per l'attuazione dei PNS in che modo la misura potesse essere utilizzata per ridurre l'impronta ambientale del settore vitivinicolo, né come calcolarla.

49 La misura di ristrutturazione (così come l'intera OCM del vino) è soggetta a un elevato livello di sussidiarietà: gli Stati membri sono liberi di decidere strategia (cfr. paragrafo 46), obiettivi e indicatori (cfr. *figura 11*), le misure proposte all'interno dei rispettivi PNS e le modalità per definire le tipologie di sottoazioni ammissibili al finanziamento. A differenza di altri fondi dell'UE (ad esempio, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR), l'OCM del vino non richiede alcun cofinanziamento degli Stati membri, per cui questi potrebbero non essere sufficientemente incentivati a sviluppare una strategia adeguata e a perseguire obiettivi ambientali.

Attuazione della misura di ristrutturazione

50 Gli Stati membri possono erogare i fondi disponibili in base a criteri di priorità, favorendo i progetti che mostrano un potenziale contributo positivo al raggiungimento dell'obiettivo ambientale. Gli orientamenti della Commissione non offrono specifici esempi al riguardo. In realtà, la pertinenza dei criteri di priorità è bassa, dal momento che la maggior parte dei progetti viene finanziata in ogni caso (cfr. paragrafo 29). Dei cinque Stati membri visitati, solo tre utilizzavano questi criteri:

- o la Grecia e la Spagna (CLM) hanno deciso di applicare il criterio “superfici in cui i vigneti contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente”, dando priorità alle pratiche di produzione biologica o integrata o alla protezione dei vecchi vigneti;

³⁵ GEIE Agrosynergie e Commissione europea, *Evaluation of the CAP measures applied to the wine sector*, 2019.

- o la Grecia e l'Italia (Toscana) hanno deciso di dare priorità alle “superfici caratterizzate da specifici vincoli naturali o di altro tipo”, tra cui terrazzamenti, pendii scoscesi, ecc. Secondo la Commissione, questo criterio può essere utilizzato anche per preservare l'ambiente e gli elementi caratteristici del paesaggio.

51 I progetti visitati per la misura di ristrutturazione mostrano di tener scarsamente conto del miglioramento dei sistemi sostenibili o dell'impronta ambientale del settore vitivinicolo. Le nuove varietà da piantare vengono scelte principalmente in base alle previsioni della futura domanda sul mercato (cfr. [riquadro 5](#)). In alcune regioni, la produzione biologica o integrata è considerata un modo per rispondere meglio alla domanda del mercato e per aumentare il reddito degli agricoltori, oltre che un modo per ottenere benefici ambientali.

Riquadro 5

L'esempio dell'Airén

L'Airén è un vitigno tradizionale spagnolo, particolarmente comune in Castiglia-La Mancia, dove copriva quasi 200 000 ha nel 2020 - 2021. Noto per la sua resistenza al calore estremo e alla siccità, cresce facilmente e non richiede troppe cure³⁶.

Tra il 2017 e il 2022 le autorità di Castiglia-La Mancia hanno escluso l'Airén dall'elenco delle varietà disponibili per la misura di ristrutturazione al fine di favorire varietà quali il Syrah, che soddisfano meglio le aspettative del mercato. La Commissione ha sostenuto la CLM in tale decisione, ritenendo che l'Airén potesse essere sostituito da altre varietà con un prezzo di vendita migliore e giungendo alla conclusione che il fatturato del beneficiario sarebbe aumentato.

Questa decisione, che potrebbe avere avuto un impatto ambientale negativo, è stata annullata nel 2023: l'Airén è più adatto alle condizioni climatiche, mentre altre varietà come il Syrah possono richiedere maggiori quantitativi di acqua.



Airén, viti a cespuglio, CLM

Fonte: Corte dei conti europea, 2022.

³⁶ *Airén: características*, Vinos de Castilla-La Mancha MEDIA.

52 La misura di ristrutturazione poteva anche finanziare il miglioramento delle tecniche di gestione, ambito in cui il nesso con la sostenibilità dovrebbe essere ancora più marcato: secondo il regolamento, l'azione dovrebbe essere utilizzata "in particolare [per l'] introduzione di sistemi avanzati di produzione sostenibile"³⁷. Eppure, i progetti non vengono valutati o selezionati in base alla loro ambizione ambientale. Nello specifico, i miglioramenti proposti non implicano solitamente alcun impegno ambientale né una descrizione di come i cambiamenti dovrebbero portare al conseguimento dell'obiettivo di migliorare la sostenibilità dei sistemi o l'impronta ambientale. La valutazione del 2018 ha confermato che gli Stati membri non sostengono le iniziative che mirano a migliorare le pratiche da un punto di vista ambientale e climatico³⁸.

53 La produzione di uva da vino è tradizionalmente considerata una aridocoltura per la quale l'irrigazione non è ritenuta essenziale. In Francia, per la maggior parte delle DOP/IGP, l'irrigazione è consentita solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, nell'ambito della misura di ristrutturazione, i finanziamenti per i miglioramenti alle tecniche di gestione possono essere usati anche per finanziare sistemi di irrigazione (ad esempio, in Francia e in Italia). Progetti di questo tipo vengono approvati a condizione che i criteri di ammissibilità siano rispettati e vi siano fondi disponibili.

54 Anche se l'irrigazione può essere considerata una misura di adattamento, bisognerebbe tenere conto della disponibilità di acqua, come degli studi sulla fattibilità della trasformazione dei vigneti da aridocolture a colture irrigue. Un aspetto positivo dell'irrigazione è sicuramente la capacità di stabilizzare le rese dei viticoltori, e quindi la produzione. Tuttavia, nell'ambito dell'OCM, l'installazione di un impianto di irrigazione, finanziato o meno, non è collegata ad alcun impegno ambientale, come, ad esempio, quello di non aumentare il consumo di acqua. Le modalità di applicazione non definiscono condizioni chiare né tutele ambientali in merito alla disponibilità o al risparmio di acqua.

³⁷ Articolo 46, paragrafo 3, del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#).

³⁸ GEIE Agrosynergie e Commissione europea, *Evaluation of the CAP measures applicable to the wine sector*, 2019, pag. 61.

55 In tutti gli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno riscontrato esempi di miglioramento della sostenibilità nella gestione dei vigneti. Tali miglioramenti riguardavano l'uso di sostanze chimiche (feromoni) per prevenire la riproduzione di falene o l'inerbimento interfilare allo scopo di ridurre l'erosione del terreno e migliorare la biodiversità e la struttura del suolo. Tali installazioni, ad ogni modo, non erano il risultato diretto di specifici requisiti stabiliti negli inviti a presentare progetti nell'ambito della misura di ristrutturazione. In alcuni casi, erano disponibili opportunità di finanziamento aggiuntive (ad esempio, tramite il FEASR) negli Stati membri per sostenere dette pratiche. A causa dell'impostazione del FEASR, la Commissione non dispone di una visione generale di quali misure del FEASR, come le misure agro-climatico-ambientali o l'agricoltura biologica, siano utilizzate nel settore vitivinicolo, né dell'entità del sostegno concesso ai viticoltori.

56 Nell'ambito dell'OCM, né la Commissione né gli Stati membri hanno predisposto un sistema per il monitoraggio della performance ambientale. Non è quindi possibile valutare l'impatto del quadro normativo dell'UE per i vigneti sull'obiettivo ambientale o, in definitiva, sull'uso sostenibile delle risorse naturali.

Gli effetti ambientali del sistema di autorizzazione degli impianti non sono noti

Concezione del sistema di autorizzazione degli impianti

57 Il progressivo aumento delle superfici viticole non era stato valutato da un punto di vista ambientale, nonostante esistessero studi precedenti (ad esempio, sull'impatto sul paesaggio, sul cambiamento di destinazione d'uso del suolo³⁹ e sul ritorno alla monocoltura⁴⁰). Inoltre, anche se il sistema di autorizzazione degli impianti doveva inizialmente applicarsi dal 2016 al 2030, nel 2021 è stato prorogato per altri 15 anni e si concluderà ora nel 2045. Prima di questa proroga, non è stata eseguita alcuna valutazione d'impatto per analizzare, tra l'altro, le ripercussioni ambientali del sistema. La normativa prevedeva un riesame intermedio del sistema nel 2023, "ai fini della valutazione del funzionamento del sistema ed, eventualmente, della presentazione di

³⁹ Martínez-Casasnovas e altri, *Influence of the EU CAP on terrain morphology and vineyard cultivation in the Priorat region of NE Spain*, 2010.

⁴⁰ Altieri e Nicholls, *The simplification of traditional vineyard-based agroforests in Northwestern Portugal: some ecological implications*, 2002.

proposte”⁴¹. Dette norme sono state modificate: il primo riesame è adesso programmato solo per il 2028⁴².

58 Il regolamento OCM riconosce i possibili effetti sociali ed ambientali negativi dell'eccessiva capacità di offerta. Questa può derivare anche da un aumento della superficie viticola (cfr. paragrafo 43). Tuttavia, non è stato mai valutato in che misura il sistema eviti conseguenze negative per l'ambiente.

59 Una modifica del 2021 alle norme che disciplinano il sistema⁴³ potrebbe avere un impatto ambientale positivo. La validità delle autorizzazioni per gli impianti è stata estesa da tre a sei anni nel caso in cui l'impianto avvenga sulla stessa particella di terreno, consentendo così ai produttori di ritardare il reimpianto di vigneti per lasciar riposare il terreno e migliorare le condizioni sanitarie del suolo grazie a un minore ricorso a sostanze chimiche.

Attuazione del sistema di autorizzazione degli impianti

60 Quando ai viticoltori viene concessa l'autorizzazione all'impianto di nuovi vigneti, la normativa propone solo un criterio di priorità che ha un collegamento diretto con l'obiettivo ambientale⁴⁴. Gli Stati membri dell'UE possono dare priorità alle domande che riguardano le superfici in cui i vigneti contribuiscono alla protezione dell'ambiente o alla conservazione delle risorse genetiche delle viti. Ad eccezione della Grecia (dal 2016), dell'Italia (dal 2017) e dell'Austria (dal 2021), nessuno degli altri Stati membri produttori di vino ha usato questo criterio. La maggior parte delle autorizzazioni è distribuita su base proporzionale (cfr. paragrafo 39), persino negli Stati membri che hanno stabilito criteri di priorità.

61 Anche se la Commissione dispone di una visione d'insieme dell'attuazione del sistema a livello nazionale o regionale, gli adempimenti informativi obbligatori non sono finalizzati a valutare se il sistema abbia un impatto negativo sull'ambiente, e quindi sono insufficienti a tal fine.

⁴¹ Articolo 61 del regolamento (UE) n. 1308/2013, atto giuridico iniziale.

⁴² Articolo 61 del regolamento (UE) n. 1308/2013, versione consolidata del 7 dicembre 2021.

⁴³ Considerando 15 del regolamento (UE) 2117/2021.

⁴⁴ Articolo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1308/2013.

L'ambizione ambientale della politica vitivinicola dell'UE resta modesta

62 Dal novembre 2023 in poi, le misure vitivinicole saranno integrate nei piani strategici della PAC. Il [regolamento sui piani strategici](#) introduce una serie riveduta di 11 obiettivi per il settore vitivinicolo, tra cui uno con una evidente componente ambientale e climatica: “contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento agli stessi nonché al miglioramento della sostenibilità dei sistemi di produzione e alla riduzione dell’impatto ambientale del settore vitivinicolo dell’Unione, anche assistendo i viticoltori nella riduzione dell’uso di fattori di produzione e attuando metodi e pratiche colturali più sostenibili dal punto di vista ambientale”.

63 Spetta agli Stati membri stabilire un collegamento tra questo obiettivo ambientale e climatico e le misure. Dieci Stati membri sui 15 i cui piani strategici della PAC includono un sostegno alla ristrutturazione per il settore vitivinicolo hanno collegato la misura di ristrutturazione a questo obiettivo ambientale e climatico. Se gli Stati membri scelgono tale obiettivo, i progetti di ristrutturazione devono perseguire almeno un’azione pertinente, come ridurre l’uso di taluni fattori di produzione, limitare il consumo di acqua, evitare l’erosione del terreno o proteggere/migliorare l’ambiente⁴⁵.

64 Dal 2013, i finanziamenti per la ristrutturazione sono legati al rispetto di specifici obblighi ambientali (le cosiddette “regole di condizionalità”)⁴⁶. Queste includono obblighi previsti dal diritto dell’UE in materia ambientale (come la tenuta di registri degli acquisti e sull’uso di prodotto fitosanitari) e norme che impongono pratiche agricole sostenibili (come il rispetto delle procedure di autorizzazione per l’estrazione delle acque). Gli agricoltori che non rispettano tali obblighi possono subire una riduzione dei finanziamenti dell’UE. Secondo la Commissione, la condizionalità rende gli agricoltori più consapevoli della necessità di rispettare determinate norme di base e rende la PAC più compatibile con le aspettative della società.

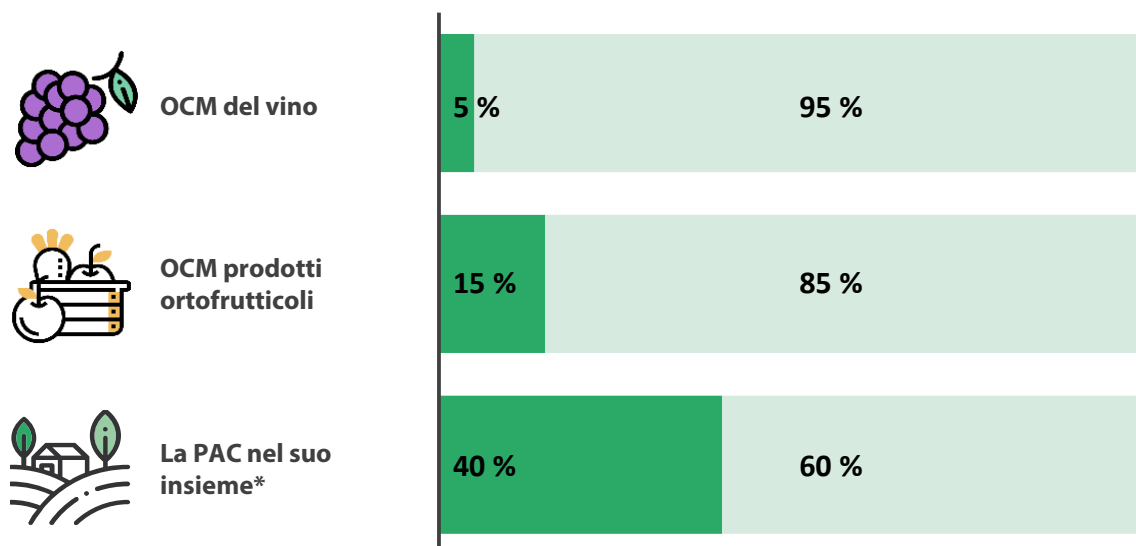
⁴⁵ Articolo 12 del [regolamento delegato \(UE\) 2022/126 della Commissione](#).

⁴⁶ Articolo 92 del [regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#).

65 Per il periodo 2023 - 2027, l'applicazione della condizionalità ai finanziamenti per la ristrutturazione è stata abbandonata⁴⁷, riducendo il livello di ambizione ambientale della politica vitivinicola dell'UE. In passato, la Corte aveva raccomandato di collegare tutti i pagamenti agli agricoltori nell'ambito della PAC, compresi quelli effettuati mediante l'organizzazione comune dei mercati, al rispetto di requisiti ambientali espliciti, come la condizionalità⁴⁸.

66 Gli Stati membri dovranno utilizzare almeno il 5 % della spesa destinata al settore vitivinicolo per interventi collegati ad obiettivi quali la protezione dell'ambiente, l'adattamento ai cambiamenti climatici o il miglioramento della sostenibilità dei sistemi di produzione oppure la riduzione dell'impatto ambientale del settore vitivinicolo⁴⁹. Si tratta di una percentuale alquanto modesta, se confrontata con quella di altri settori, come quello ortofrutticolo. Nel contesto di una PAC più verde, il 40 % della spesa prevista dovrebbe essere destinata al conseguimento di obiettivi collegati al clima (cfr. *figura 12*).

Figura 12 – Confronto tra specifiche spese per il clima e l'ambiente



* Il regolamento stabilisce che almeno il 40 % della spesa prevista della PAC sia destinata al conseguimento di obiettivi collegati al clima.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento \(UE\) 2021/2115](#).

⁴⁷ Articolo 2 del [regolamento \(UE\) 2021/2115](#).

⁴⁸ [Relazione speciale 20/2021](#), raccomandazione 2, lettera b).

⁴⁹ Articolo 60, paragrafo 4, del [regolamento \(UE\) 2021/2115](#).

67 Nei cinque Stati membri visitati, nessuno dei progetti di piano strategico della PAC descriveva quali misure avrebbero contribuito al raggiungimento dell'obiettivo del 5 % della spesa per il clima e l'ambiente. La Commissione ha affrontato la questione nella sua valutazione dei piani⁵⁰. Dall'esame svolto dalla Corte sui piani approvati è emerso che:

- le strategie di Grecia, Francia e Italia ponevano maggiore enfasi sulla necessità di adattare i vigneti ai cambiamenti climatici. Intendono però applicare la misura di ristrutturazione nello stesso modo dei PNS, ossia al fine di promuovere la competitività. I piani di Francia e Italia prevedevano di utilizzare esclusivamente la misura di distillazione dei sottoprodotti per raggiungere il sopraindicato 5 %. Tuttavia, i sottoprodotti della vinificazione, se non adeguatamente smaltiti, possono essere dannosi per l'ambiente. La Grecia intende utilizzare il 5 % per investimenti nella produzione vinicola sostenibile;
- la Spagna, invece, preferisce raggiungere il 5 % con le misure di ristrutturazione, di distillazione dei sottoprodotti e di investimento. Il piano spagnolo inoltre richiede la conformità alla [direttiva quadro in materia di acque](#), non finanzia i sistemi di irrigazione e si concentra sulla produzione integrata;
- la Cechia intende raggiungere l'obiettivo del 5 % unicamente con la componente della sottoazione "riconversione varietale" della misura di ristrutturazione. I viticoltori possono convertirsi a nuove varietà più adatte al mutare delle condizioni climatiche al fine di rendere più resiliente la loro produzione.

68 A partire dal 2023, i finanziamenti per gli investimenti nell'irrigazione, che potrebbero essere ammissibili nell'ambito della misura di ristrutturazione, dovranno soddisfare requisiti più rigorosi⁵¹. I progetti dovranno impegnarsi a conseguire obiettivi minimi di risparmio idrico, non potranno comportare un aumento netto della superficie irrigata, se non a condizioni specificamente definite, come un'analisi positiva dell'impatto ambientale, e dovranno attuare le disposizioni della direttiva quadro in materia di acque.

⁵⁰ Lettere con le osservazioni sui piani inviate a [Cechia, Grecia, Spagna, Francia e Italia](#).

⁵¹ Articolo 11 del [regolamento \(UE\) 2022/126](#).

69 La produzione DOP/IGP copre l'82 % della superficie viticola dell'UE (cfr. paragrafo 03). Vi è stata una evoluzione delle norme dell'UE applicabili:

- o dal 2021, sono stati consentiti gli impianti di varietà ibride di incroci di *Vitis vinifera*, sia per le DOP che per le IGP, per consentire ai produttori di utilizzare varietà di viti che si adattino meglio ai cambiamenti delle condizioni climatiche e che abbiano una maggiore resistenza alle malattie⁵².
- o la riforma in corso del regolamento DOP/IGP⁵³ mira a incoraggiare i produttori di vini DOP/IGP a rispettare norme più rigorose di sostenibilità economica, sociale e ambientale.

70 Dato che i vini DOP/IGP rappresentano la maggior parte della produzione dell'UE, questa riforma ha la potenzialità di rendere più sostenibile la viticoltura dell'UE. Tuttavia, l'adesione a queste norme è volontaria e potrebbe rimanere limitata. Durante le visite negli Stati membri, gli auditor della Corte hanno osservato che i viticoltori esitano a utilizzare queste nuove varietà.

⁵² Considerando 28 del [regolamento \(UE\) 2021/2117](#).

⁵³ Proposta della Commissione sulle indicazioni geografiche, [COM\(2022\) 134](#).

Conclusioni e raccomandazioni

71 Attraverso la politica vitivinicola, l'UE fornisce annualmente ai viticoltori 0,5 miliardi di euro di sostegno per la ristrutturazione dei vigneti, con l'obiettivo principale di rendere i produttori più competitivi. Il sistema di autorizzazioni per gli impianti mira a limitare la crescita degli impianti viticoli, al fine di evitare eccedenze strutturali di produzione. A giudizio della Corte, il quadro d'intervento per rendere i viticoltori più competitivi presenta delle carenze a livello di impostazione e di attuazione e non persegue gli obiettivi ambientali della politica agricola comune.

72 Studi e valutazioni indicano che il sostegno dell'UE al settore vitivinicolo, tra cui la misura di ristrutturazione, migliora la competitività. Tuttavia, la Corte ha rilevato che:

- la Commissione non ha definito con chiarezza, né ha raccolto e analizzato dati su come la misura debba contribuire al conseguimento di tale obiettivo (paragrafi [24](#) e [26](#));
- gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte non hanno ancora definito in che modo la ristrutturazione favorirà la competitività dei viticoltori e non hanno sviluppato una strategia coerente né definito i relativi indicatori per il periodo 2014-2023 per valutare l'impatto della misura di ristrutturazione sulla competitività (paragrafi [25](#) - [26](#));
- gli Stati membri visitati hanno finanziato le domande ammissibili, indipendentemente dal loro contenuto o dall'ambizione, e non hanno utilizzato alcun criterio per selezionare i progetti che promuovono la competitività (paragrafi [29](#) e [32](#));
- alcuni Stati membri visitati hanno finanziato progetti che non comportano cambiamenti strutturali, ma piuttosto accelerano il normale rinnovo dei vigneti, attività che non è ammissibile al sostegno dell'UE (paragrafi [30](#) - [31](#));
- la Commissione non ha adeguatamente documentato la propria valutazione degli obiettivi fissati dagli Stati membri e non ha monitorato in modo sistematico il conseguimento di tali obiettivi (paragrafo [27](#));
- gli Stati membri visitati non hanno valutato in che modo i progetti contribuiscano al raggiungimento dell'obiettivo di competitività e i beneficiari non sono tenuti a comunicare gli effetti delle loro attività di ristrutturazione né in che modo queste li abbiano resi più competitivi (paragrafo [32](#)).

73 Il sistema di autorizzazione degli impianti mira a evitare un eccesso di offerta, limitando la crescita delle superfici all'1 % annuo. Tuttavia, la Corte ha rilevato che:

- non è stata eseguita alcuna valutazione d'impatto prima che i colegislatori proponessero ed adottassero la percentuale massima di crescita dell'1 % della superficie viticola a livello nazionale (paragrafo 34);
- gli Stati membri possono consentire una crescita ben superiore al 1 % a livello regionale/locale, ma non sono tenuti a condurre una valutazione d'impatto (paragrafo 36);
- il sistema di autorizzazione degli impianti prevede un massimale alla superficie viticola totale dell'UE, ma non limita la produzione, con il rischio di annullare gli effetti del sistema, la cui finalità era evitare l'eccesso di offerta (paragrafo 37);
- nel concedere le autorizzazioni, gli Stati membri visitati utilizzavano solo alcuni dei criteri di ammissibilità e di priorità legati alla competitività (paragrafo 40);
- l'assegnazione delle autorizzazioni per nuovi impianti su base percentuale potrebbe ostacolare il raggiungimento dell'obiettivo di competitività in alcuni Stati membri in cui i beneficiari si vedono assegnare superfici molto piccole e non possono pianificare anticipatamente (paragrafo 41);

Raccomandazione 1 – Rendere la misura e il sistema più mirati alla promozione della competitività

La Commissione dovrebbe:

- a) chiarire cosa si intende per competitività dei produttori di vino, in modo che sia possibile valutare il conseguimento del principale obiettivo della misura di ristrutturazione:

Termine di attuazione: 1° trimestre 2026

- b) fornire osservazioni agli Stati membri, come previsto nel regolamento sui piani strategici della PAC nel contesto della relazione annuale sulla performance e/o delle modifiche ai piani strategici della PAC, nel caso gli obblighi previsti dalla misura di ristrutturazione non contribuiscano efficacemente al conseguimento dell'obiettivo di competitività;

Termine di attuazione: 2025

- c) valutare insieme agli Stati membri l'attuazione della misura e del sistema, al fine di individuare e condividere le buone pratiche ed i rischi.

Termine di attuazione: 2026 per la misura, 2028 per il sistema

74 Uno degli obiettivi della politica agricola comune è gestire la sostenibilità delle risorse naturali. Tuttavia, la politica vitivinicola ha integrato la protezione ambientale solo parzialmente. Nonostante l'elevato volume di finanziamenti disponibili, la misura di ristrutturazione ha perso l'opportunità di contribuire a un obiettivo fondamentale per l'UE. La Corte ha rilevato che:

- o gli Stati membri visitati non avevano valutato l'impatto ambientale atteso dai rispettivi programmi nazionali di sostegno per il settore vitivinicolo. I rispettivi obiettivi strategici e valori-obiettivo erano poco ambiziosi in termini di sostenibilità ambientale (paragrafi 45 - 46);
- o la Commissione non ha fornito istruzioni su come definire la sostenibilità o i sistemi di produzione sostenibili, né su come utilizzare la misura di ristrutturazione per ridurre l'impronta ambientale del settore vitivinicolo. Inoltre, non ha monitorato fino a che punto gli indicatori stabiliti dagli Stati membri fossero stati raggiunti (paragrafo 48);

- o i programmi nazionali di sostegno sono finanziati interamente dall'UE, senza alcun cofinanziamento da parte degli Stati membri produttori di vino. Ciononostante, gli Stati membri godono di ampia discrezionalità nel definire le rispettive strategie, obiettivi e indicatori per il settore vitivinicolo e i vincoli/requisiti ambientali sono pochi o nulli (paragrafo 49);
- o sebbene alcuni degli Stati membri visitati abbiano utilizzato criteri per stabilire un ordine di priorità per i progetti che forniscono un potenziale contributo positivo all'ambiente, nella pratica quasi tutti i progetti sono finanziati. Di conseguenza, i progetti finanziati non mirano a ridurre l'impatto della viticoltura sull'ambiente e/o sul clima. Anzi, in determinate circostanze, potrebbero anche avere l'effetto opposto, come il passaggio a varietà che necessitano più acqua o l'installazione di un impianto di irrigazione (paragrafi 50 - 54).

75 Il sistema di autorizzazione degli impianti è stato introdotto nel 2016 e prorogato dai legislatori nel 2021 senza che fosse eseguita alcuna valutazione. È impossibile stabilire in che misura il sistema sia riuscito ad evitare conseguenze negative per l'ambiente (paragrafi 57 - 58).

76 L'ambizione ambientale del settore vitivinicolo resta modesta per il periodo di programmazione 2023 - 2027. La condizionalità, un meccanismo che subordinava i pagamenti agli agricoltori al rispetto di condizioni in ambiti quali l'ambiente o la gestione del territorio, è stata eliminata per la misura di ristrutturazione. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a spendere solo almeno il 5 % della dotazione del settore vitivinicolo per gli obiettivi relativi al clima e all'ambiente (rispetto al 15 % per i prodotti ortofrutticoli e all'obiettivo climatico del 40 % per la politica agricola comune nel suo complesso; cfr. paragrafi 65 - 67). D'altro canto, i finanziamenti per l'irrigazione devono soddisfare criteri più rigorosi e c'è l'intenzione di introdurre nuove varietà e sistemi di produzione più sostenibili. Tuttavia, l'adesione a queste norme è volontaria e potrebbe rimanere modesta (paragrafi 69 - 70).

Raccomandazione 2 – Accrescere l'ambizione ambientale della politica vitivinicola

La Commissione dovrebbe:

- a) valutare se almeno il 5 % della spesa vinicola che deve essere destinata al clima e all'ambiente sia adeguata alla luce dell'ambizione di una PAC più verde;

Termine di attuazione: 2° trimestre 2026

- b) per la misura di ristrutturazione, facilitare lo scambio di buone pratiche e dei risultati relativi alla protezione dell'ambiente;

Termine di attuazione: 2026

- c) per il sistema di autorizzazione, valutare, nel contesto della prevista revisione intermedia, in che misura il sistema ha prodotto un impatto sull'ambiente;

Termine di attuazione: 2028

- d) fornire osservazioni agli Stati membri, come previsto nel regolamento sui piani strategici della PAC nel contesto della relazione annuale sulla performance e/o delle modifiche ai piani strategici della PAC, nel caso gli obblighi previsti dalla misura di ristrutturazione non contribuiscano efficacemente al conseguimento dell'obiettivo ambientale.

Termine di attuazione: 2025

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 12 luglio 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Abbreviazioni e acronimi

CLM: Castiglia-La Mancia

DOP: denominazione di origine protetta

IPG: indicazione geografica protetta

OCM: organizzazione comune dei mercati

OIV: Organizzazione internazionale della vigna e del vino

PAC: politica agricola comune

PNS: programma nazionale di sostegno

Glossario

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

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

Diversa collocazione della particella: una delle attività ammissibili della misura di ristrutturazione, che consiste nel trasferire una particella a vigneto in una zona diversa, estirpando le piante e reimpiantando un nuovo vigneto altrove.

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

Produzione integrata: sistema di produzione agricola che tiene conto di tutti gli aspetti della sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-23>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2023-23>

Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Joëlle Elvinger, Membro della Corte, coadiuvata da: Ildikó Preiss, capo di Gabinetto, e Paolo Pesce, attaché di Gabinetto; Ramona Bortnowschi, prima manager; Els Brems, capoincarico; Antonella Stasia, vice capoincarico; Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Lenka Hill e Dimitrios Maniopoulos, auditor. Jindrich Dolezal, Mark Smith e Efstratios Varetidis hanno fornito assistenza linguistica. Marika Meisenzahl ha fornito supporto grafico.



Da sinistra a destra: Efstratios Varetidis, Marika Meisenzahl, Paolo Pesce, Joëlle Elvinger, Antonella Stasia, Nicholas Edwards, Vincenza Ferrucci, Ildikó Preiss, Ramona Bortnowschi.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

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

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

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

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

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

Figure 1, 3 (eccetto il quarto pittogramma), **10, 12** (eccetto il primo pittogramma) e **riquadro 3** – Pittogrammi: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. tutti i diritti riservati.

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

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

Uso del logo della Corte dei conti europea

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

HTML	ISBN 978-92-849-0720-5	ISSN 1977-5709	doi: 10.2865/338	QJ-AB-23-021-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0736-6	ISSN 1977-5709	doi: 10.2865/868691	QJ-AB-23-021-IT-N

L'UE fornisce sostegno ai viticoltori per la ristrutturazione dei vigneti al fine renderli più competitivi. Tale sostegno potrebbe inoltre accrescere la produzione sostenibile e migliorare l'impronta ambientale del settore vitivinicolo. I viticoltori devono ottenere un'autorizzazione per impiantare nuovi vitigni, il cui numero è limitato in modo da evitare un eccesso di offerta che avrebbe conseguenze negative a livello sociale ed ambientale. La Corte ha riscontrato che l'impatto del sostegno dell'UE sulla competitività dei viticoltori non è chiaro. Vi sono carenze relative all'impostazione e all'attuazione del sistema di autorizzazione degli impianti e la politica dell'UE nel settore vitivinicolo non consente di conseguire gli obiettivi ambientali della politica agricola comune. La Corte raccomanda alla Commissione di rendere gli interventi più mirati alla promozione della competitività e accrescere l'ambizione ambientale del settore vitivinicolo.

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