IT 2023

09

Relazione speciale

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

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 05
La pandemia di COVID-19 e le catene di approvvigionamento agricolo	01 - 02
Le azioni dell'UE a sostegno del settore agroalimentare durante la pandemia di COVID-19	03 - 05
Estensione e approccio dell'audit	06 - 10
Osservazioni	11 - 57
La risposta dell'UE alla pandemia è stata tempestiva	11 - 29
Gli orientamenti della Commissione relativi alle misure per la gestione delle frontiere hanno attenuato le perturbazioni nel settore agroalimentare	12 - 18
Il quadro di sostegno diretto è stato istituito rapidamente	19 - 21
L'UE ha rapidamente introdotto misure di aiuti di Stato, che hanno però creato un rischio di distorsione della concorrenza e di sovracompensazione	22 - 29
Gli Stati membri non hanno individuato in maniera sufficientemente mirata i beneficiari più bisognosi quando hanno fornito il sostegno diretto dell'UE in risposta alla pandemia	30 - 57
Misura 21: gli Stati membri non hanno destinato il sostegno in modo sufficientemente mirato ai settori e ai beneficiari più colpiti dalla crisi	32 - 36
La Commissione ha stanziato fondi per l'ammasso privato ma l'utilizzo è stato limitato	37 - 39
Differenze significative nell'attuazione delle misure di sostegno al settore vitivinicolo da parte degli Stati membri hanno condotto ad un trattamento non uniforme dei produttori di vino	40 - 57
Conclusioni e raccomandazioni	58 - 62

Allegati

Allegato I – Elenco delle misure adottate

Allegato II – Misure di sicurezza alimentare in risposta alla COVID-19 e alla guerra in Ucraina

Allegato III – Distribuzione del sostegno UE per la distillazione di crisi (2020)

Acronimi e abbreviazioni:

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe della Corte dei conti europea

Sintesi

I La pandemia di COVID-19 ha avuto ripercussioni sulle catene di approvvigionamento agricolo dal produttore al consumatore e su diversi mercati agricoli. L'UE ha risposto adottando una serie di misure di sostegno eccezionali.

II L'obiettivo dell'audit era valutare se la risposta dell'UE alla minaccia posta dalla pandemia alle catene di approvvigionamento agricolo fosse adeguata. La Corte ha valutato se l'UE avesse reagito prontamente alle perturbazioni del settore agroalimentare causate dalla pandemia e se il sostegno dell'UE sia stato destinato sia ai settori che ai beneficiari maggiormente in difficoltà. Le misure della Commissione sono state adottate nel 2020 e la Corte ne ha valutato l'attuazione fino alla fine del 2021. La Corte ritiene che l'audit possa contribuire a migliorare l'elaborazione di misure in caso di eventuali crisi future con ripercussioni sulle catene di approvvigionamento agricolo.

III La Corte ha concluso che la risposta della Commissione alla minaccia posta alle catene di approvvigionamento di prodotti agricoli dalla pandemia di COVID-19 è stata appropriata sotto la maggior parte degli aspetti, ma non è stata sufficientemente mirata.

IV La Corte ha rilevato che la Commissione ha reagito prontamente alla pandemia. Ha emanato utili orientamenti per la circolazione delle merci e dei lavoratori essenziali che hanno attenuato le perturbazioni nel settore agroalimentare. Le misure di sostegno diretto, con una dotazione finanziaria di 712 milioni di euro, sono state attuate rapidamente attraverso la riassegnazione delle risorse non utilizzate del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). La Corte ha osservato che tali misure sono state adottate in particolare dagli Stati membri che, alla fine del 2019, disponevano di una considerevole dotazione finanziaria inutilizzata a titolo del FEASR.

V La principale risposta di bilancio alla pandemia è venuta dai bilanci nazionali e la Commissione ha introdotto procedure volte a facilitare l'erogazione di aiuti di Stato. La Corte ha rilevato il rischio di distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri nonché un rischio di sovracompensazione laddove gli aiuti di Stato hanno sostenuto un settore che beneficiava anche dei fondi UE.

VI Gli Stati membri hanno utilizzato le misure di sostegno diretto in modo non sufficientemente mirato. Cinque dei 14 Stati membri che hanno attuato tali misure hanno erogato finanziamenti UE a tutti gli agricoltori che avevano subìto perdite, mentre gli altri nove hanno selezionato settori specifici e offerto sostegno ai beneficiari indipendentemente dalle eventuali perdite subite.

VII L'UE ha altresì adottato misure come l'ammasso privato e la distillazione di crisi del vino, al fine di stabilizzare il mercato riducendo l'eccesso di offerta. Il ricorso all'ammasso privato è stato limitato, in particolare nel settore delle carni. La distillazione di crisi, con una dotazione finanziaria di 293 milioni di euro, è stata attuata in maniera notevolmente eterogenea negli Stati membri oggetto dell'audit. Le norme che definivano l'importo del sostegno trattenuto dai distillatori non erano chiare.

VIII Alla luce di tali constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di condividere le buone pratiche per rendere più mirate le misure della PAC e, in caso di future crisi, proporre norme chiare.

Introduzione

La pandemia di COVID-19 e le catene di approvvigionamento agricolo

01 La politica agricola comune (PAC) dell'UE mira a garantire un approvvigionamento stabile di prodotti alimentari a prezzi accessibili e permettere agli agricoltori di avere un tenore di vita ragionevole[1]. La pandemia di COVID-19 ha avuto ripercussioni sulle catene di approvvigionamento agricolo dal produttore al consumatore, causando perturbazioni e danni economici per quanto riguarda i raccolti, la logistica, la trasformazione e gli acquisti.

02 All'inizio della pandemia, diversi Stati membri hanno deciso unilateralmente di chiudere i propri confini per motivi di salute pubblica, nonostante la raccomandazione della Commissione[2] di adottare un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione dei beni e delle persone. Il trasporto dei prodotti, soprattutto a livello transfrontaliero, si è rivelato difficoltoso per le stesse ragioni. Molti impianti di trasformazione alimentare sono stati chiusi a causa delle misure di emergenza o per la carenza di personale. Il settore dell'ospitalità ha chiuso, mentre i supermercati hanno dovuto affrontare problemi di penuria di personale e difficoltà negli approvvigionamenti[3].

Le azioni dell'UE a sostegno del settore agroalimentare durante la pandemia di COVID-19

03 L'adozione di misure nel settore agroalimentare rientra prevalentemente nella sfera di competenza degli Stati membri. La Commissione pubblica orientamenti e propone misure finanziarie a sostegno del settore[4]. La Commissione e gli Stati membri condividono la gestione di tali misure. Gli Stati membri selezionano i beneficiari e

---

[1] La politica agricola comune in sintesi.

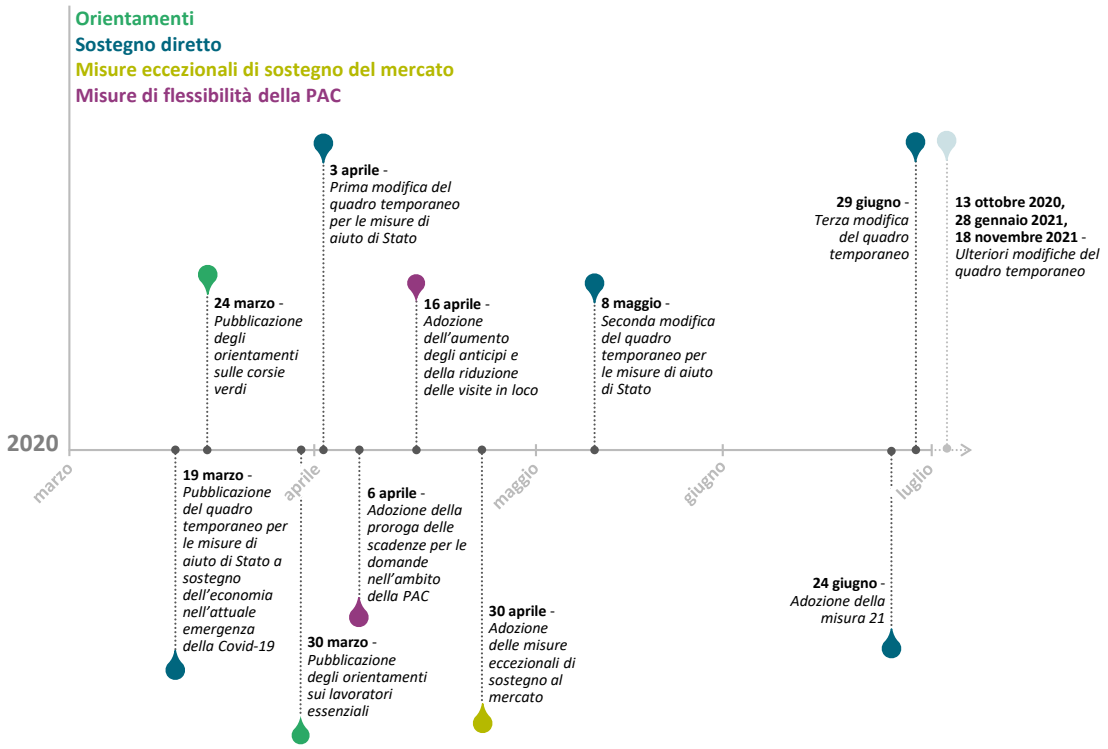
[2] C(2020) 499 final: Proposta di raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

[3] Conseguenze preliminari della pandemia di COVID-19 sull'agricoltura europea: analisi settoriale dei sistemi alimentari e della resilienza del mercato, pagg.31-35.

[4] Sostegno ai settori agricolo e alimentare nel contesto del coronavirus, Commissione europea.

attuano le misure proposte dalla Commissione. Quest'ultima è altresì responsabile dell'approvazione dei regimi di aiuti di Stato che gli Stati membri potrebbero voler attuare. La ***figura 1*** illustra il calendario delle misure adottate dall'UE.

Figura 1 – Misure adottate dall'UE in risposta alla pandemia di COVID-19



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati di pubblico dominio[5].

04 In particolare, l'UE ha introdotto le seguenti misure (cfr. ***tabella 1*** e ***allegato I*** per ulteriori dettagli):

- orientamenti della Commissione volti a garantire l'efficienza della catena di approvvigionamento alimentare nell'UE, che classificano i lavoratori stagionali come "essenziali" per il sostegno del settore alimentare;

- sostegno diretto per gli agricoltori e le PMI, sotto forma di pagamenti forfettari ("misura 21" per lo sviluppo rurale), prestiti e garanzie, maggiori anticipi e aumento degli aiuti di Stato nell'ambito del quadro temporaneo per gli agricoltori e le imprese di trasformazione alimentare;

- misure di mercato eccezionali, sotto forma di aiuti per l'ammasso privato, la distillazione di crisi del vino e flessibilità nell'attuazione dei programmi di sostegno del mercato;

[5] Ibidem.

- misure di flessibilità della PAC, proroga delle scadenze per le domande di pagamento della PAC e sostituzione temporanea dei controlli in loco nelle aziende agricole con fonti di prova alternative, quali le immagini satellitari o fotografie georeferenziate, al fine di ridurre al minimo i contatti fisici tra agricoltori e ispettori.

Tabella 1 – Misure adottate dall'UE in risposta alla pandemia

Misure di sostegno diretto			
Prestiti o garanzie fino a 200 000 euro a condizioni agevolate (tassi di interesse estremamente bassi o scadenze dei pagamenti favorevoli)	**Pagamenti forfettari** (misura 21) fino a 7 000 euro per agricoltore e 50 000 euro per PMI	**Aumento degli anticipi** sui pagamenti diretti dell'UE (dal 50 % al 70 %) e per taluni pagamenti per lo sviluppo rurale (dal 75 % all'85 %)	**Aiuti di Stato** nell'ambito del quadro temporaneo: 290 000 euro per azienda agricola e fino a 2,3 milioni di euro per le imprese di trasformazione alimentare, in base alle modifiche della C/2021/564.
Misure di mercato eccezionali			
Ammasso privato	**Flessibilità** per i programmi di sostegno al mercato	**Deroga temporanea** alle norme UE in materia di concorrenza	
Orientamenti per la libera circolazione dei beni e dei lavoratori agricoli			
Corsie verdi per consentire il flusso di prodotti alimentari in Europa		Lavoratori stagionali classificati come "**lavoratori essenziali**" per sostenere il settore alimentare	
Misure di flessibilità della PAC			
Proroga delle scadenze per le domande di pagamento della PAC		**Riduzione dei controlli** fisici **in loco** e flessibilità dei requisiti temporali	

Fonte: Sostegno ai settori agricolo e alimentare nel contesto del coronavirus, Commissione europea.

05 La pandemia di COVID-19 non è l'unico evento esterno ad aver avuto ripercussioni sul settore agroalimentare dell'UE. L'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 ha avuto un impatto significativo sulla sicurezza in Europa, compresa la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Questi due eventi non correlati sono stati affrontati con misure simili. Per maggiori informazioni, l'***allegato II*** illustra le misure introdotte a sostegno della sicurezza alimentare a seguito della guerra in Ucraina, accanto a quelle attuate in risposta alla crisi della COVID-19.

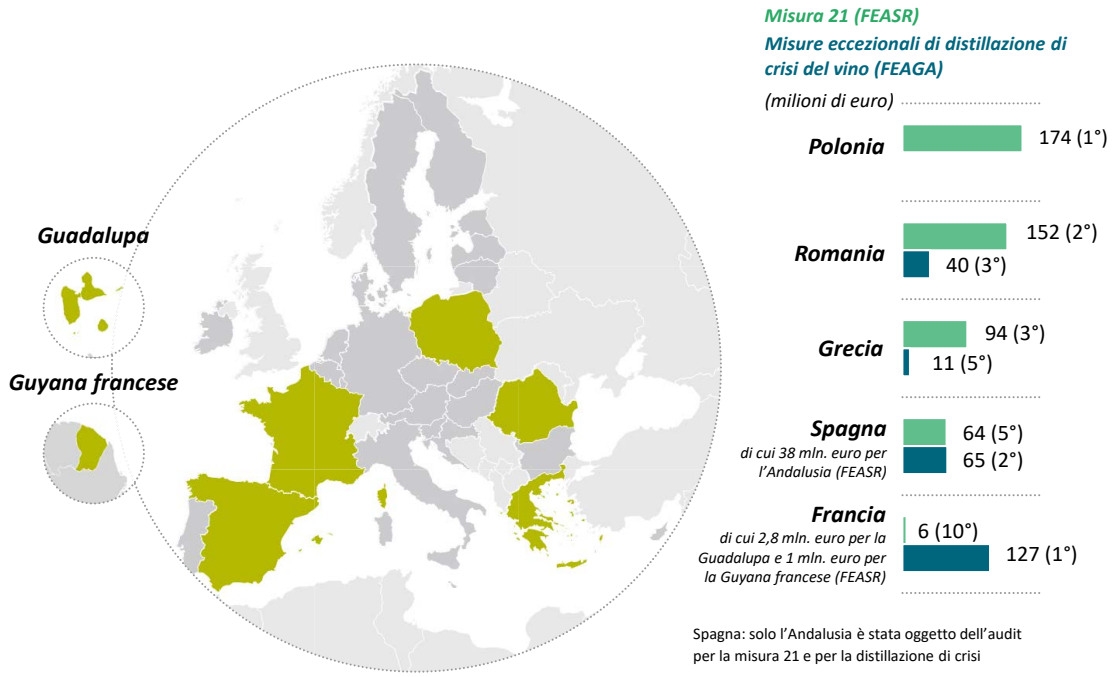
Estensione e approccio dell'audit

06 L'audit ha esaminato se la risposta dell'UE alla minaccia posta dalla pandemia di COVID-19 alle catene di approvvigionamento agricolo fosse adeguata. La Corte ha analizzato tale aspetto alla luce delle sfide senza precedenti poste alle filiere agroalimentari in tutta l'UE e delle perturbazioni dei mercati dei prodotti agricoli. Il Parlamento europeo ha espresso interesse nella valutazione della Corte sul funzionamento delle misure di mercato in relazione alle catene di approvvigionamento alimentare adottate in risposta alla pandemia di COVID-19.

07 Per rispondere al principale quesito dell'audit, la Corte ha valutato se la risposta dell'UE volta a prevenire la perturbazione delle catene di approvvigionamento agricolo sia stata tempestiva e se il sostegno dell'UE sia stato mirato e abbia risposto alle esigenze degli agricoltori. Nel quadro della valutazione, la Corte ha esaminato gli orientamenti dell'UE, le misure di sostegno eccezionali, le misure di mercato e gli aiuti di Stato.

08 Ha altresì verificato l'attuazione delle misure UE in cinque Stati membri (Grecia, Spagna, Francia, Polonia e Romania), che rappresentavano il 69 % e l'87 % degli importi assegnati a titolo di aiuti eccezionali nell'ambito rispettivamente della misura 21 e della distillazione di crisi (cfr. ***figura 2***).

Figura 2 – Stati membri selezionati e rilevanza delle misure oggetto dell'audit



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della Commissione (misura 21) e delle autorità nazionali (distillazione di crisi).

09 L'audit ha riguardato il 2020 e 2021, anni durante i quali è stata attuata la maggior parte delle misure introdotte. Gli auditor della Corte hanno raccolto elementi probatori attraverso:

- la disamina della normativa e delle statistiche nazionali/regionali;
- un questionario compilato dalle autorità nazionali nei cinque Stati membri selezionati in merito all'utilizzo delle misure di sostegno dell'UE introdotte durante la pandemia di COVID-19;
- monitoraggio del seguito dato con le autorità nazionali o regionali nei cinque Stati membri selezionati;
- colloqui con i funzionari della Commissione ed esame della documentazione di quest'ultima.

L'audit non riguarda le misure adottate dalla Commissione in risposta alla guerra in Ucraina.

10 La Corte ritiene che l'analisi possa aiutare la Commissione a migliorare l'elaborazione e l'orientamento delle misure di risposta a future crisi volte a sostenere il settore agroalimentare e garantire la sicurezza delle catene di approvvigionamento agricolo.

Osservazioni

La risposta dell'UE alla pandemia è stata tempestiva

11 La Corte ha verificato:

a) se la Commissione e gli Stati membri abbiano assicurato tempestivamente il flusso di merci nell'UE. Ha esaminato il ruolo della Commissione nell'elaborazione degli orientamenti sulle corsie verdi e come questa ne abbia monitorato l'applicazione;

b) se la Commissione abbia introdotto rapidamente misure di sostegno diretto agli agricoltori nei primi mesi di pandemia;

c) se la Commissione e gli Stati membri abbiano introdotto tempestivamente misure di aiuti di Stato a sostegno degli agricoltori e attuato azioni volte a garantire che tali aiuti non causassero distorsioni della concorrenza e sovracompensazioni.

Gli orientamenti della Commissione relativi alle misure per la gestione delle frontiere hanno attenuato le perturbazioni nel settore agroalimentare

12 La Commissione ha pubblicato gli orientamenti sulle corsie verdi ("green lanes") relativi alla circolazione dei beni[6] e ai lavoratori stagionali[7] all'inizio della pandemia. Il 23 marzo 2020 ha introdotto il sistema delle corsie verdi[8] e ha invitato gli Stati membri a porre in atto le necessarie misure operative e organizzative per garantire il funzionamento del mercato unico per tutti i beni, compresi quelli agroalimentari.

---

[6] 2020/C 86 I/01, Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali.

[7] 2020/C 235 I/01, Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19.

[8] C(2020) 1897 final: Comunicazione della Commissione sull'attuazione delle corsie verdi ("green lanes") previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali.

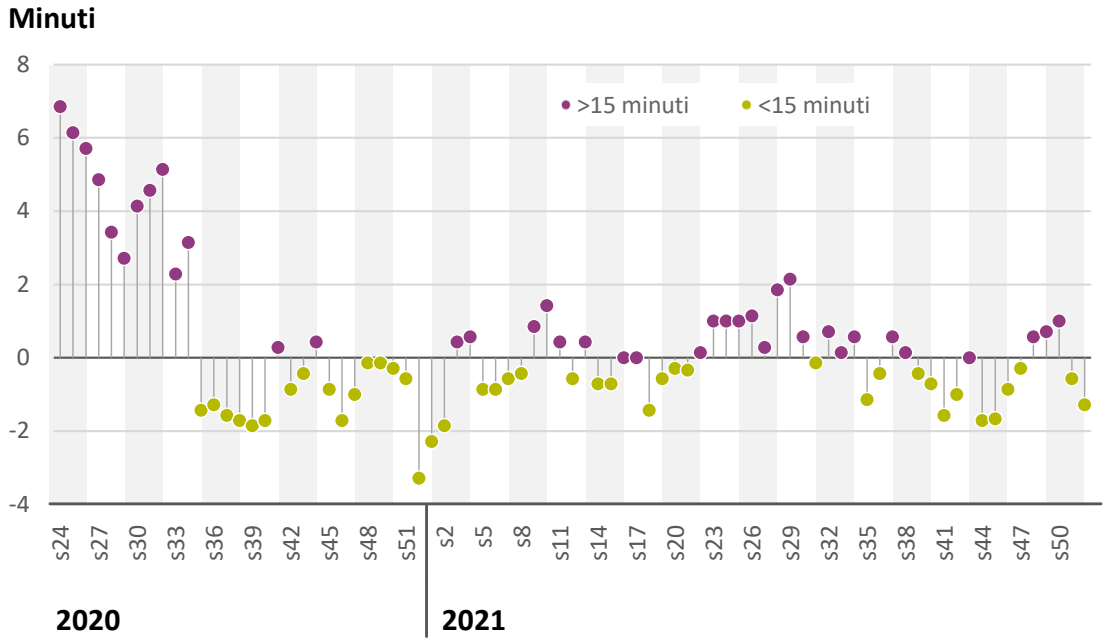
13 Gli orientamenti sulle corsie verdi miravano a garantire un flusso continuo di merci nell'UE e la libertà di circolazione dei lavoratori dei trasporti. Le corsie verdi erano specifici valichi di frontiera essenziali, in cui la durata dei controlli non doveva superare i 15 minuti.

14 La Commissione ha collaborato con l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale per la realizzazione di un'applicazione mobile. L'app "Galileo Green Lane" fornisce dati sul rispetto della comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi della Commissione. Gli addetti ai controlli alle frontiere e i lavoratori del trasporto merci utilizzano l'app per registrare i tempi di attraversamento in 178 valichi di frontiera della rete transeuropea di trasporto (TEN-T). L'app aiuta in tal modo gli utenti a pianificare meglio i propri viaggi. A novembre 2022 l'app era ancora operativa e utilizzata per agevolare i trasporti durante la crisi in corso dovuta all'invasione russa dell'Ucraina.

15 I dati della Commissione hanno confermato che fra il 3 giugno 2020 e il 31 dicembre 2021 il tempo medio di attraversamento ai valichi di frontiera era superiore di meno di un minuto[9] al limite massimo di 15 minuti. Non sono disponibili dati strutturati per il periodo prima di giugno 2020. La ***figura 3*** illustra il tempo medio di attraversamento settimanale. Il tempo massimo di attraversamento delle corsie verdi è stato superato prevalentemente tra giugno e agosto 2020 e tra maggio e agosto 2021. Tali periodi coincidevano con le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri nelle diverse ondate di COVID-19.

[9] Dati forniti dalla DG MOVE, basati sull'app Galileo.

Figura 3 – Corsie verdi: rispetto del limite di 15 minuti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione. Grafico realizzato con i dati ottenuti dall'app Galileo Green Lane.

16 Dall'insorgere della pandemia la Commissione ha istituito una rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti (NTCPN), che forniva una piattaforma informale dove gli Stati membri potevano evidenziare le problematiche del settore dei trasporti e discuterne, individuare soluzioni comuni e condividere le migliori pratiche. Gli Stati membri consultati durante l'audit erano dell'avviso che tali incontri contribuissero a ottimizzare la cooperazione nel settore del trasporto merci nell'UE.

17 Il ruolo della Commissione prevedeva inoltre un monitoraggio attento dei tempi di attraversamento delle frontiere e il ricorso agli incontri della NTCPN per risolvere i problemi che causavano ritardi nella collaborazione con gli Stati membri in causa. Al novembre 2022 la NTCPN continuava a essere un luogo di condivisione delle informazioni tra gli Stati membri e la Commissione.

18 Le autorità di tutti e cinque gli Stati membri oggetto dell'audit hanno valutato positivamente gli orientamenti sui trasporti, che consideravano una guida efficace per la gestione degli attraversamenti dei valichi di frontiera durante la pandemia di COVID-19. Le autorità rumene hanno sottolineato, ad esempio, che le corsie verdi hanno contribuito a mantenere il flusso di medicinali e altri beni essenziali, come i prodotti agricoli.

Il quadro di sostegno diretto è stato istituito rapidamente

19 Il 22 aprile 2020, appena un mese dopo la dichiarazione della pandemia[10], la Commissione ha presentato una proposta di regolamento[11] con misure specifiche volte a garantire un sostegno temporaneo eccezionale del FEASR nell'ambito della nuova misura 21 in risposta alla pandemia di COVID-19. Il regolamento[12] è stato adottato il 24 giugno 2020. Tale sostegno comprendeva un pagamento forfettario una tantum fino a 5 000 euro per agricoltore (nel giugno 2020 i colegislatori hanno deciso di modificare la proposta della Commissione aumentando l'importo massimo del sostegno per gli agricoltori a 7 000 euro) e 50 000 euro per PMI. Agli Stati membri è stato chiesto di dimostrare che il sostegno era rivolto alle persone maggiormente colpite dalla crisi, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori[13].

20 La misura 21, con una dotazione finanziaria di 712 milioni di euro, non è stata finanziata mediante un aumento del bilancio UE per l'agricoltura. Gli Stati membri hanno riassegnato i fondi inutilizzati di altre misure del FEASR. Il contributo del FEASR alla misura non poteva superare il 2 % del contributo totale del FEASR al programma di sviluppo rurale per gli esercizi 2014-2020.

21 La misura 21 è stata utilizzata soprattutto dagli Stati membri che, alla fine del 2016, disponevano di ingenti risorse del FEASR inutilizzate. La Polonia, ad esempio, aveva fino ad allora impegnato il 57 % della propria dotazione FEASR (la percentuale più bassa di tutta l'UE-27) e disponeva della dotazione finanziaria maggiore per la misura 21. Tredici dei quattordici Stati membri che hanno optato per la misura 21 avevano impegnato meno del 90 % della rispettiva dotazione FEASR alla fine del 2019.

---

[10] OMS, *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*.

[11] La Commissione annuncia misure eccezionali a sostegno del settore agroalimentare.

[12] Regolamento (UE) 2020/872.

[13] Ibidem, considerando 3.

L'UE ha rapidamente introdotto misure di aiuti di Stato, che hanno però creato un rischio di distorsione della concorrenza e di sovracompensazione

22 La Commissione ha adottato prontamente, il 19 marzo 2020, il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato[14] che consentiva agli Stati membri di sfruttare la flessibilità offerta dalle norme in materia di aiuti di Stato per sostenere l'economia durante la pandemia di COVID-19.

23 Germania, Spagna, Austria e Slovacchia hanno approvato regimi quadro che includevano gli aiuti ma non indicavano separatamente gli importi destinati all'agricoltura. Per i restanti Stati membri, gli aiuti di Stato iscritti a bilancio per i settori della silvicoltura, acquacoltura e agricoltura sono ammontati a più di 9 miliardi di euro. Gli aiuti di Stato potevano assumere la forma di sovvenzioni, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali, prestiti o garanzie agevolate. Gli aiuti di Stato erogati dagli Stati membri a settori selezionati erano molto maggiori in termini monetari rispetto al sostegno diretto dell'UE (cfr. paragrafo ***20***).

24 Al maggio 2022 gli aiuti di Stato effettivamente erogati al settore agricolo ammontavano ad almeno 1,5 miliardi di euro. Secondo la Commissione, 10 Stati membri non hanno comunicato i dati relativi specificamente al settore agricolo, per cui essa non dispone di un quadro degli aiuti di Stato per l'agricoltura.

25 La Commissione è tenuta a garantire che il mercato interno dell'UE non venga frammentato a causa degli aiuti di Stato e che le condizioni di parità rimangano intatte[15]. L'articolo 107 del TFUE[16] non impone alla Commissione di confrontare la dotazione per le misure di aiuti di Stato con quella degli altri Stati membri. Se si offrono aiuti a un dato settore in uno Stato membro quando un altro Stato membro non offre lo stesso tipo di sostegno oppure se le sovvenzioni sono molto più elevate in uno Stato membro, si possono generare distorsioni della concorrenza.

26 Secondo la Commissione, i controlli condotti sui regimi di aiuti di Stato e i massimali complessivi di sostegno forniscono un certo livello di garanzia che non si verifichino pericolose corse alle sovvenzioni tra gli Stati membri[17] poiché il quadro

---

[14] Comunicazione C(2020)1863.

[15] Comunicazione C(2020)1863, pag. 3.

[16] TFUE, articolo 107.

[17] (2020/C 91 I/01): paragrafo 10.

temporaneo segue il modello delle norme in materia di aiuti di Stato del TFUE. Tuttavia, la mancanza di coordinamento tra gli Stati membri rischia di generare distorsioni della concorrenza[18].

27 Il settore florovivaistico è stato particolarmente colpito durante il confinamento poiché i negozi di piante e fiori erano chiusi e la domanda era diminuita dell'80 %[19]. La ***tabella 2*** illustra gli aiuti di Stato a tale settore per i due maggiori produttori di piante e fiori in termini di valore (Paesi Bassi e Spagna). Gli aiuti di Stato nei Paesi Bassi hanno raggiunto quasi il 9 % del valore della produzione in tale settore, mentre sono stati decisamente inferiori in Spagna. Tale differenza nel sostegno offerto a un settore specifico potrebbe creare una concorrenza sleale.

Tabella 2 – Aiuti di Stato al settore florovivaistico in Spagna e nei Paesi Bassi

	Valore della produzione in milioni di euro - 2019	Percentuale del valore della produzione nell'UE	Milioni di euro in aiuti di Stato	% di aiuti di Stato sul valore della produzione
EU-27	21 686			
Paesi Bassi	6 880	32 %	600	8,72 %
Spagna	3 120	14 %	10	0,32 %

Fonte: Eurostat – Conti economici dell'agricoltura – valori a prezzi correnti [aact_eaa01], SA57217 (NL); Real Decreto 883/2020 (nel quadro di SA56851).

28 In Spagna, il programma di sviluppo rurale dell'Andalusia ha stimato a 8,6 milioni di euro le perdite nel settore dell'allevamento ovino e caprino. La misura 21 ha stanziato a tale settore un sostegno pari a 8,7 milioni di euro. Inoltre, il settore ha ricevuto 10 milioni di euro di aiuti nazionali[20]. Esiste di conseguenza il rischio di sovracompensazione per taluni beneficiari, come dimostra questo esempio in cui gli aiuti di Stato si sono sovrapposti al sostegno offerto dall'UE mediante la misura 21.

29 Il ***riquadro 1*** illustra ulteriori casi di possibile sovracompensazione per quanto riguarda la distillazione di crisi.

---

[18] Conseguenze preliminari della pandemia di COVID-19 sull'agricoltura europea: analisi settoriale dei sistemi alimentari e della resilienza del mercato, pag. 83.

[19] Ibidem, pag. 27.

[20] Real Decreto 508/2020.

Riquadro 1

Esempi di potenziale sovracompensazione tra aiuti di Stato e sostegno UE per la distillazione di crisi

La **Francia** ha sostenuto le imprese colpite dalla crisi causata dalla COVID-19 mediante aiuti di Stato generali basati sulla perdita di fatturato. I produttori di vino hanno ricevuto 119 milioni di euro di sostegno dell'UE ma erano comunque ammessi a beneficiare di aiuti di Stato. Le autorità nazionali non hanno eseguito alcun controllo incrociato tra i beneficiari del regime nazionale e i beneficiari degli aiuti per la distillazione di crisi.

La **Romania** ha approvato aiuti di Stato a sostegno dei produttori di uva. I produttori di vino che producevano la propria uva potevano potenzialmente ricevere una doppia compensazione, per le perdite stimate per ettaro di vigna e per la vendita del vino alle distillerie. Gli aiuti di Stato sono ammontati a 12,4 milioni di euro, mentre i produttori di vino hanno ricevuto 34 milioni di euro nel quadro del sostegno UE.

In entrambi gli Stati membri, a causa della mancanza di coordinamento, i produttori di vino potrebbero aver ricevuto compensazioni nel quadro di entrambi i regimi ed esiste il rischio che la compensazione sia stata maggiore della perdita di fatturato.

Fonte: SA.56985 (2020/N)- Francia - SA.59520 (2020/N) – Romania.

Gli Stati membri non hanno individuato in maniera sufficientemente mirata i beneficiari più bisognosi quando hanno fornito il sostegno diretto dell'UE in risposta alla pandemia

30 Le perturbazioni economiche patite dal settore agricolo e dalle comunità rurali hanno causato problemi di liquidità e di flusso di cassa per gli agricoltori e le PMI che si occupano della trasformazione dei prodotti agricoli, che secondo la Commissione avevano urgente bisogno di sostegno.

31 In risposta alla minaccia posta dalla pandemia di COVID-19 alle catene di approvvigionamento agricolo, la Commissione e gli Stati membri hanno introdotto misure di sostegno diretto, ammasso privato e altre iniziative tese ad aiutare gli agricoltori a reggere l'impatto economico. La Corte ha verificato se:

- la misura 21 fosse rivolta sia ai settori che ai beneficiari maggiormente bisognosi di sostegno, non fornendo pertanto aiuti agli agricoltori non colpiti dalla crisi;
- le misure di mercato eccezionali proposte dalla Commissione fossero appropriate per le necessità del mercato e
- il sostegno al settore vinicolo sia stato attuato in modo coerente.

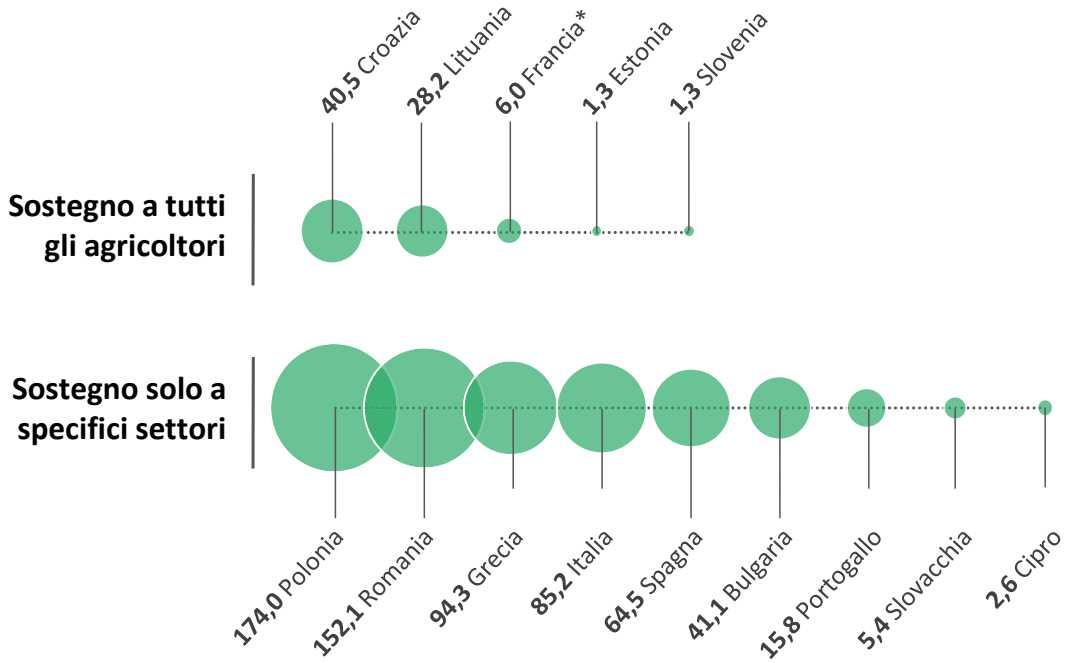
Misura 21: gli Stati membri non hanno destinato il sostegno in modo sufficientemente mirato ai settori e ai beneficiari più colpiti dalla crisi

32 Conformemente al quadro giuridico e alle rispettive responsabilità (cfr. paragrafo ***03***), la Commissione ha affidato agli Stati membri il compito di fornire sostegno mirato ai settori o ai beneficiari maggiormente colpiti dalla crisi causata dalla COVID-19, lasciando che fossero questi ultimi a stabilire le condizioni di ammissibilità e i criteri di selezione[21]. La Commissione ha approvato tutte le misure attraverso le revisioni dei programmi di sviluppo rurale. Complessivamente 14 Stati membri hanno optato per includere la misura 21 nel proprio programma di sviluppo rurale, con una dotazione totale di 712 milioni di euro.

33 Cinque di tali Stati membri, Estonia, Francia (Guadalupa, Guyana francese e Mayotte), Croazia, Lituania e Slovenia, hanno offerto sostegno a tutti gli agricoltori, adottando diversi livelli di sostegno fino al limite massimo. Questi cinque Stati membri avevano previsto clausole specifiche che collegavano il sostegno alle perdite finanziarie rispetto all'anno precedente la pandemia. Gli altri nove Stati membri hanno offerto sostegno a settori agricoli specifici, senza collegarlo alle perdite finanziarie (cfr. ***figura 4***). Il quadro giuridico non prevedeva però che il livello del sostegno fosse collegato alle perdite finanziare valutate a livello del singolo beneficiario.

[21] Regolamento (UE) 2020/872, articolo 39 *ter*.

Figura 4 – Spesa iscritta a bilancio dagli Stati membri per la misura 21 (milioni di euro)



**I dati della Francia includono Guadalupa, Guyana francese e Mayotte*

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

34 Gli auditor della Corte hanno esaminato l'attuazione della misura 21 in cinque Stati membri: Grecia, Spagna (Andalusia), Francia (Guadalupa e Guyana francese), Polonia e Romania. Guadalupa e Guyana francese hanno fornito sostegno a tutti i settori, destinandolo a coloro che ne avevano bisogno. Gli altri quattro Stati membri oggetto dell'audit hanno offerto sostegno a specifici settori colpiti, ma non lo hanno fatto sulla base di una valutazione individuale delle perdite subite dai singoli agricoltori.

35 All'interno di un settore agricolo colpito non è detto che tutti gli agricoltori abbiano difficoltà finanziarie. Il quadro giuridico consentiva di offrire sostegno a un settore colpito nel suo insieme senza destinarlo specificamente ai beneficiari che ne avevano più bisogno, con il rischio però di aiutare agricoltori che non erano stati colpiti dalla crisi.

36 L'Andalusia ha deciso di sostenere i produttori di uva e di vino nell'ambito della misura 21. Ha calcolato le perdite subite dai produttori di uva sulla base di un importo forfettario di 336 euro/ha (vigneti con denominazione di origine protetta o DOP) o a

198 euro/ha (vigneti non DOP) per i produttori con vigneti aventi una superficie fino a 10 ettari[22]. I produttori con oltre 10 ettari hanno invece ricevuto un importo fisso di 7 000 euro. Ciò potrebbe aver comportato una sovracompensazione delle perdite per i produttori con vigneti di superficie compresa tra 11 e 20 ettari (cfr. ***tabella 3***).

Tabella 3 – Perdite stimate rispetto alla compensazione ricevuta per i produttori di uva in Andalusia

Numero di ettari	Vigneto DOP			Altri vigneti		
	Perdite stimate in euro	Compensazione in euro	% della compensazione	Perdite stimate in euro	Compensazione in euro	% della compensazione
1	336	208	62 %	198	123	62 %
10	3 360	2 775	83 %	1 980	1 018	51 %
11	3 696	7 000	**189 %**	2 178	7 000	**321 %**
20	6 720		**104 %**	3 960		**177 %**
21	7 056		99 %	4 158		**168 %**
35	11 760		60 %	6 930		101 %

Fonte: calcoli della Corte dei conti europea, sulla base dei dati del programma di sviluppo rurale (PSR) dell'Andalusia, punto 8.2.14.3.3.4. Metodo di calcolo dell'importo o del tasso di sostegno e punto 8.2.14.3.2., Importi e tassi di sostegno.

La Commissione ha stanziato fondi per l'ammasso privato ma l'utilizzo è stato limitato

37 La Commissione e gli Stati membri hanno individuato i settori di mercato più duramente colpiti dalla crisi della COVID-19 e dalla necessità di ammasso privato, per il quale hanno stanziato aiuti. La Commissione aveva previsto che i mercati delle carni e dei prodotti lattiero-caseari sarebbero stati colpiti più duramente e ha introdotto una misura a sostegno dell'ammasso privato in tali mercati. Tale misura consentiva il ritiro temporaneo dei prodotti dal mercato per un periodo da due a sei mesi.

38 L'aiuto per l'ammasso privato nei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, ovine e caprine è stato inferiore a 10 milioni di euro (quasi metà dei quali per il burro). Gli strumenti per l'ammasso privato di burro e formaggi sono stati utilizzati rispettivamente da 16 e 15 Stati membri, mentre meno della metà degli Stati membri

[22] Programma di sviluppo rurale dell'Andalusia, versione 11.1.

ha presentato domanda di aiuti per la carne e il latte scremato in polvere (cfr. ***tabella 4***).

Tabella 4 – Ammasso privato

Ammasso privato	2020-2021 Sostegno dell'UE messo a disposizione degli Stati membri (migliaia di euro)	Stati membri che hanno utilizzato l'ammasso privato
Latte scremato in polvere	461	**9** (BE, CZ, DE, ES, LT, NL, PL, PT, RO)
Burro	4 606	**16** (BE, CZ, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, UK)
Formaggi	2 848	**15** (BE, DE, IE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI,SE,UK)
Carni bovine	1 966	**8** (DE, ES, FR, IT, LV, NL, AT, PL)
Carni ovine e caprine	122	**1** (ES)

Fonte: DG AGRI-spesa FEAGA, 2020-2021.

39 Soltanto la Spagna ha utilizzato il regime di ammasso privato per le carni ovine e caprine (140 tonnellate). Il sostegno non è stato considerato vantaggioso dai produttori poiché gli aiuti non potevano essere richiesti retroattivamente per le carni già conferite all'ammasso. La necessità di ammasso in tale settore era anteriore alla pubblicazione del regolamento della Commissione[23]. Per quanto riguarda i formaggi, invece, le autorità francesi hanno dichiarato che l'attuazione della misura di ammasso privato era limitata ai prodotti già conferiti all'ammasso[24], per cui hanno utilizzato solo il 37 % della dotazione. Tali esempi indicano possibili lacune nella concezione delle misure, ad esempio dovute alla mancata valutazione del fabbisogno prima dell'introduzione delle misure.

[23] Regolamento di esecuzione (UE) 2020/595 della Commissione.

[24] Regolamento di esecuzione (UE) 2020/591 della Commissione, considerando (11) e articolo 3, paragrafo 2.

Differenze significative nell'attuazione delle misure di sostegno al settore vitivinicolo da parte degli Stati membri hanno condotto ad un trattamento non uniforme dei produttori di vino

40 La Commissione ha osservato che la pandemia di COVID-19 ha causato una grave perturbazione del mercato vitivinicolo[25]. I confinamenti, in particolare la sospensione delle attività nel settore alberghiero, hanno ridotto la distribuzione e la vendita di vino. Il settore vitivinicolo ha risentito anche dei dazi aggiuntivi sulle importazioni imposti dagli Stati Uniti, il principale mercato di esportazione del vino dell'UE, e di scorte elevate di vino nell'UE, che nel 2019 hanno raggiunto il livello più alto dal 2009[26].

41 La Commissione ha deciso di attuare misure volte a ritirare il vino dal mercato a titolo definitivo (distillazione di crisi) o temporaneo (ammasso di crisi) al fine di far fronte a tali perturbazioni. Le misure sono state introdotte nel quadro di programmi nazionali di sostegno del settore vitivinicolo.

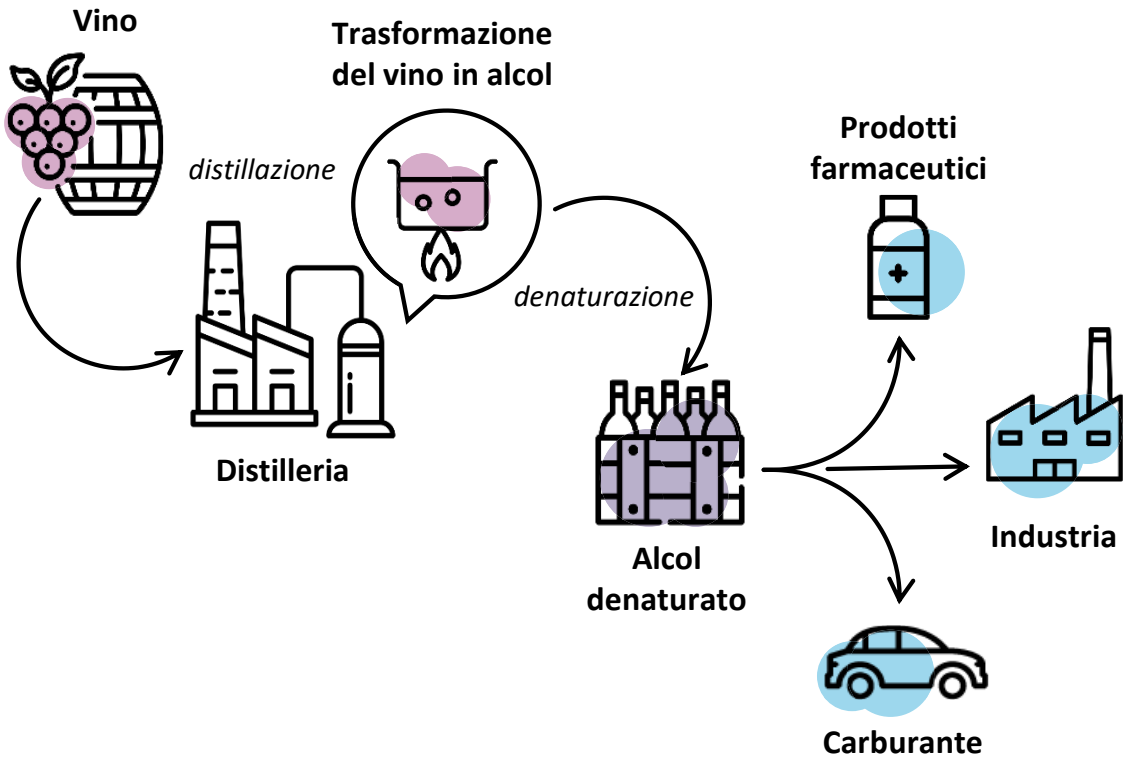
42 La distillazione del vino consiste nella trasformazione del vino in alcol denaturato per usi diversi dal consumo umano, con conseguente ritiro definitivo del vino dal mercato (cfr. ***figura 5***).

---

[25] Regolamento delegato (UE) 2020/592 della Commissione, considerando (1).

[26] Ibidem, considerando (5) e (6).

Figura 5 – Distillazione di crisi e utilizzi dell'alcol denaturato



Fonte: Corte dei conti europea.

43 La Commissione ha fornito sostegno per il ritiro del vino dal mercato per la distillazione di crisi in 10 Stati membri. La spesa UE per tale misura ha raggiunto i 293 milioni di euro. La ***tabella 5*** illustra i fondi UE e nazionali stanziati per questa misura, unitamente al volume di vino distillato in quattro degli Stati membri oggetto dell'audit, pari a quasi il 90 % della spesa totale dell'UE. I finanziamenti UE per tali Stati membri sono andati da 33 euro a 92 euro per ettolitro di vino distillato.

Tabella 5 – Distillazione di crisi in Francia, Spagna, Romania e Grecia nel 2020 e 2021

Stato membro	Vino distillato (milioni di hl) (a)	Percentuale della produzione totale di vino	Finanziamento dell'UE (in milioni di euro) (b)	Finanziamenti nazionali (milioni di euro) (c)	Sostegno/ ettolitro di vino distillato (b) + (c) (a)
Francia	2,58	6,1 %	127	80,8	81
Spagna	1,99	5,3 %	65,2		33
Romania*	0,43	11,1 %	Prima fase: 17 Seconda fase: 22,9		92
Grecia*	0,56	23,2 %	Prima fase: 6,1 Seconda fase: 5,4	14,2 6,6	58

Fonte: autorità nazionali.

*Romania e Grecia hanno dichiarato le spese per entrambi gli esercizi finanziari, 2020 e 2021 (a partire da ottobre anno n).

Norme poco chiare riguardanti l'entità del sostegno che i distillatori potevano trattenere hanno causato casi di compensazione sproporzionata

44 L'obiettivo della misura di distillazione di crisi era migliorare la situazione economica dei produttori di vino[27]. Sia i produttori di vino che i distillatori hanno potuto beneficiare del sostegno UE nel quadro della misura. La spesa ammissibile includeva il costo del vino fornito ai distillatori, i costi di trasporto e i costi di distillazione. Secondo le norme, gli Stati membri dovevano fissare l'importo del sostegno a favore dei beneficiari sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

45 Francia, Romania e Spagna hanno indicato le distillerie come beneficiari. Tuttavia, indicando i distillatori come beneficiari le autorità nazionali non hanno potuto concentrarsi sui produttori di vino in maggiore difficoltà poiché non avevano alcun controllo su quali produttori ricevevano i finanziamenti. La Grecia ha scelto di destinare il sostegno ai produttori di vino (cfr. ***riquadro 2***).

[27] Regolamento delegato 2020/592 della Commissione.

Riquadro 2

Grecia: produttori di vino designati come beneficiari

In Grecia i produttori di vino sono stati i beneficiari della distillazione di crisi. I criteri di selezione riguardavano la produzione di vino, i livelli delle scorte e la percentuale di vino da ritirare dalle scorte.

I produttori di vino hanno ricevuto l'intero importo del sostegno UE per la distillazione di crisi.

Il sostegno era basato sul tipo di vino fornito alla distilleria ed a tutti i produttori è stato corrisposto lo stesso importo per ettolitro.

Fonte: Gazzetta ufficiale greca, n. 2764 e 3275.

46 Laddove i beneficiari sono le distillerie, queste ultime devono concludere contratti di fornitura con i produttori di vino. Esse pagano i produttori per il vino da distillare e ricevono la compensazione in base alla quantità di vino distillato. A seconda delle norme nazionali, le distillerie possono avere una certa discrezionalità nel decidere l'importo del sostegno trattenuto a titolo di costi di lavorazione e il prezzo di acquisto del vino.

47 L'***allegato III*** illustra come è stato assegnato il sostegno alle distillerie e ai produttori di vino. La percentuale più elevata del sostegno UE è stata trattenuta dalle distillerie in Romania, con una media del 15 %. La ***tabella 6*** mostra come l'UE abbia erogato alle distillerie di Francia, Romania e Spagna un sostegno finanziario complessivo fino a 22 milioni di euro a copertura dei costi di distillazione e, in taluni casi, dei costi di trasporto del vino.

Tabella 6 – Distillazione di crisi: sostegno dell'UE alle distillerie

Stato membro	% del sostegno UE trattenuta dalle distillerie	Sostegno dell'UE alle distillerie (milioni di euro)
Francia	6,2 %	7,9
Spagna	tra il 7,7 e il 15,4 %	tra 5 e 10
Romania	14,8 %	5,9
Grecia	0 %	0

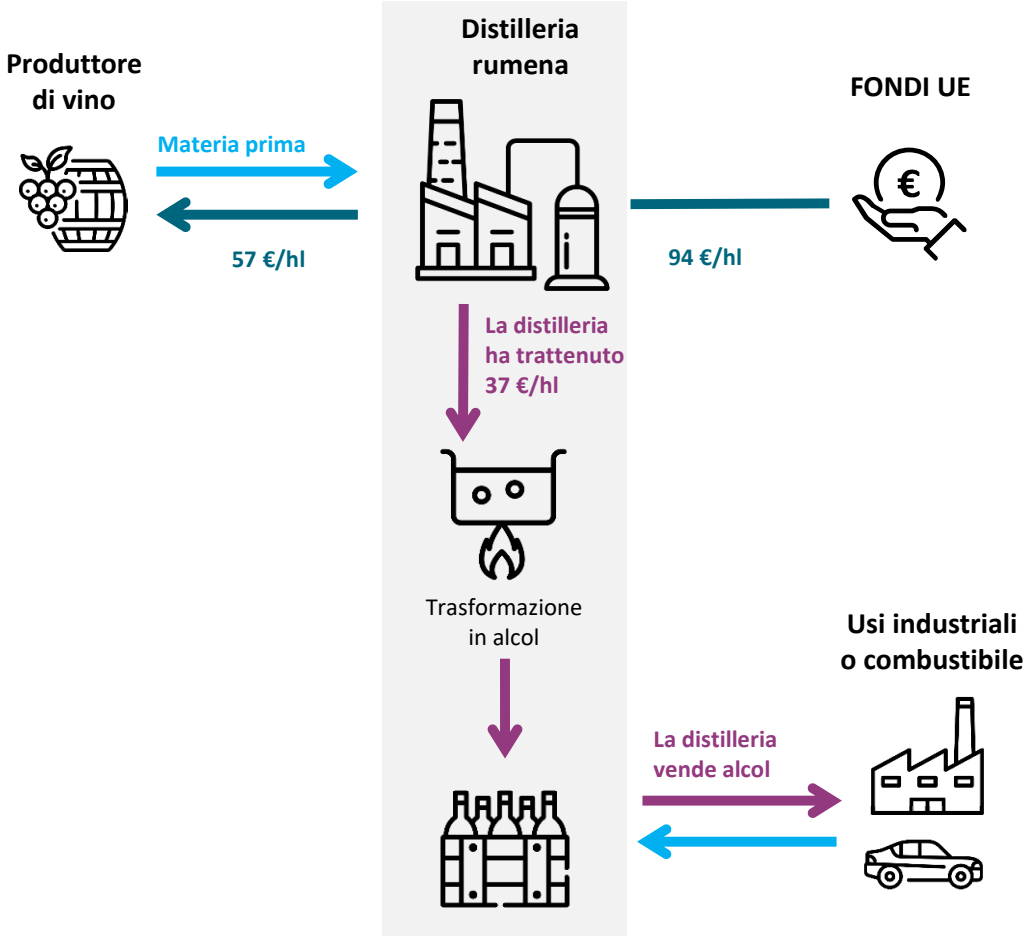
Fonte: informazioni ricevute da Francia e Romania e stime della Corte dei conti per la Spagna.

48 Nel quadro della misura di distillazione di crisi, le distillerie di Francia, Spagna e Romania:

- hanno pagato la materia prima (vino) e sono state rimborsate al 100 % con fondi UE;
- hanno ricevuto un ulteriore sostegno per la trasformazione del vino in alcol e rimborsi per le spese di trasporto sostenute;
- hanno ricevuto i proventi delle vendite dell'alcol per uso industriale ottenuto.

49 La *figura 6* mostra come una distilleria in Romania abbia tratto benefici sproporzionati nell'ambito della misura di distillazione di crisi. Nel 2020 questa distilleria ha trattenuto 37 euro/hl a titolo di costi di lavorazione e di trasporto. Al confronto, le distillerie francesi e spagnole hanno potuto trattenere un massimo di 5 euro/hl per tali costi.

Figura 6 – Finanziamenti per la distillazione di crisi: una distilleria rumena (esercizio finanziario 2020)



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

50 I produttori di vino francesi e greci hanno ricevuto un prezzo stabilito dalla normativa nazionale in funzione del tipo di vino ritirato dal mercato per la distillazione. La normativa francese ha fissato sia il prezzo del vino da corrispondere ai produttori di vino attraverso le distillerie sia la compensazione da corrispondere alle distillerie per i costi di lavorazione e di trasporto. I produttori di vino di Spagna e Romania (solo per il 2020) hanno ricevuto l'importo previsto dal contratto stipulato con le distillerie. In questi due Stati membri la Corte ha individuato casi in cui le distillerie avevano concordato prezzi diversi con i produttori di vino per lo stesso tipo di vino da distillare.

51 Ad esempio, in Romania, secondo i dati forniti dalle autorità nazionali, una distilleria ha pagato un produttore di vino l'11 % in meno rispetto a un altro per la fornitura dello stesso tipo di vino destinato alla distillazione. Di conseguenza, non tutti i produttori di vino sono stati trattati allo stesso modo in termini di sostegno ricevuto al momento del ritiro del proprio vino dal mercato. Ciò costituisce una discriminazione tra produttori di vino in uno Stato membro e una violazione delle norme[28], in base alle quali gli Stati membri devono stabilire l'entità del sostegno per i beneficiari sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

52 La Romania ha fornito sostegno per la distillazione di crisi nel quadro di due bandi (prima fase nel 2020 e seconda fase nel 2021). Nella seconda fase della distillazione ha ovviato al problema e nel 2021 i produttori di vino hanno ricevuto lo stesso trattamento.

I prezzi del vino per la distillazione non rispecchiavano sempre la situazione di crisi

53 La ***tabella 7*** mette a confronto i prezzi del vino per la distillazione di crisi negli Stati membri oggetto dell'audit, corrisposti alle distillerie o ai produttori di vino. Per i vini DOP (denominazione di origine protetta) e IGP (indicazione geografica protetta) e per gli altri vini, la Romania ha offerto il prezzo più elevato tra gli Stati membri oggetto dell'audit (per gli "altri vini" ciò è avvenuto soltanto durante la prima fase).

54 Le autorità rumene hanno fissato il prezzo del vino destinato alla distillazione sulla base della media quinquennale ponderata di Eurostat (2015-2019), ossia 93 euro/hl per i vini DOP e IGP e 73 euro/hl per gli altri vini durante la prima fase di applicazione delle misure di distillazione di crisi. Tali prezzi rappresentano rispettivamente il 92 % e il 93 % della media quinquennale ponderata. La Francia ha fissato un prezzo di 68 euro/hl per i vini non DOP/IGP, che rappresenta il 98 % del prezzo del vino basato sulla media quinquennale ponderata di Eurostat (2015-2019).

---

[28] Regolamento delegato (UE) 2020/592 della Commissione, articolo 3.

Tali prezzi non rispecchiano la situazione di crisi, in cui i prezzi sono generalmente più bassi rispetto a quelli di un mercato non perturbato. I prezzi applicati da Romania e Francia erano i più alti tra gli Stati membri esaminati. I prezzi di acquisto del vino negli altri Stati membri oggetto dell'audit (***tabella 7***) erano decisamente inferiori alla media ponderata dei prezzi di vendita (dati Eurostat[29]).

Tabella 7 – Dati Eurostat sui prezzi di vendita del vino

Stati membri	Media ponderata del prezzo di vendita del vino di qualità riferita da Eurostat (2015-2019)	Prezzo euro/hl per vini DOP/IGP	% del prezzo ESTAT	Media ponderata del prezzo di vendita di altro vino da tavola riferita da Eurostat (2015-2019)	Prezzo euro/hl per altri vini	% del prezzo ESTAT
Romania	101,6	Fase 1: 93,6	92 %	79,3	73,8	93 %
		Fase 2: 91,4	90 %		53,8	68 %
Francia	346	83	24 %	64,1	63,0	98 %
Grecia	N.a.	Vini DOP: 75	N.a.	83,1	Tra 40 e 54,6	48 %
		Vini IGP: tra 57 e 59				66 %
Spagna	63,1	40	63 %	39,8	30	75 %

Fonte: calcoli della Corte dei conti, sulla base dei dati forniti da Eurostat e dalle autorità nazionali.

55 Una distilleria in Romania era anche un produttore di vino. La sua cantina "consegnava" vino alla propria distilleria (il 75 % del valore del vino distillato nel 2020) ad un prezzo fino a 101 euro per ettolitro, un prezzo superiore ai 94 euro/hl fissato dalle autorità rumene.

L'ammasso di crisi avrebbe potuto essere una soluzione più efficiente rispetto alla distillazione di crisi

56 La distillazione di crisi era una misura temporanea che ha consentito di ritirare definitivamente il vino dal mercato e ha contributo a riequilibrare il mercato vitivinicolo. A differenza di altri prodotti agricoli, il vino avrebbe potuto essere

[29] Statistiche Eurostat - vino.

stoccato, mitigando in tal modo gli effetti della successiva scarsa vendemmia del 2021. La distillazione di crisi si è rivelata molto più onerosa dell'ammasso privato laddove esistevano già infrastrutture per lo stoccaggio.

57 Secondo le autorità francesi, ad esempio, la distillazione di crisi è costata 208 milioni di euro (di cui 127 milioni di euro di finanziamenti UE) per 2,6 milioni di ettolitri distillati, mentre l'ammasso privato è costato 52 milioni di euro (di cui 13 milioni di euro di finanziamenti UE) per 5,5 milioni di ettolitri.

Conclusioni e raccomandazioni

58 La Corte ha concluso che la risposta della Commissione alla minaccia posta alle catene di approvvigionamento agricolo dalla pandemia di COVID-19 è stata generalmente appropriata. Ha riscontrato che la Commissione ha reagito tempestivamente e che le misure adottate hanno contribuito a limitare le perturbazioni nella fornitura di prodotti agricoli. Il sostegno diretto dell'UE non è stato tuttavia sufficientemente mirato.

59 Le autorità di tutti e cinque gli Stati membri esaminati hanno ritenuto che gli orientamenti proposti dalla Commissione per garantire un flusso continuo di beni nell'UE fornissero una guida efficace per gestire i valichi di frontiera durante la pandemia di COVID-19 (paragrafi ***12***-***18***. La misura 21 ha offerto uno strumento rapido per riassegnazione dei fondi FEASR inutilizzati al fine di assicurare un sostegno eccezionale temporaneo al settore agroalimentare. Quattordici Stati membri hanno utilizzato la misura e la Corte ha rilevato che questi corrispondevano agli Stati membri con l'importo più elevato di fondi non impegnati alla fine del 2019 (paragrafi ***19***-***21***).

60 Gli aiuti di Stato erogati dagli Stati membri a settori selezionati sono stati molto più significativi in termini monetari rispetto ai finanziamenti UE. I livelli di aiuti di Stato variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro, il che poteva causare una distorsione della concorrenza. In taluni casi, la Corte ha individuato esempi di sovrapposizione tra il sostegno UE e gli aiuti di Stato, con conseguente possibile sovracompensazione (paragrafi ***22***-***29***).

61 La misura 21 non era incentrata sia sui settori che sui beneficiari più bisognosi di sostegno. Su 14 Stati membri che hanno fatto ricorso alla misura 21, cinque prevedevano clausole specifiche che collegavano il sostegno alle perdite finanziarie subite rispetto all'anno precedente alla pandemia. Gli altri nove Stati membri hanno offerto sostegno a settori agricoli specifici, senza collegarlo alle perdite finanziarie. Ciò non era richiesto dal quadro giuridico. Fornire sostegno a un settore colpito nel suo insieme, senza individuare i beneficiari che ne hanno maggiore bisogno, rischia di aiutare gli agricoltori che non hanno risentito della crisi (paragrafi ***32***-***36***). La Commissione ha messo a disposizione anche aiuti per l'ammasso privato, ma l'utilizzo è stato limitato (paragrafi ***37***-***39***).

62 La distillazione di crisi del vino ha portato al ritiro definitivo di quantità di vino dal mercato e ha contribuito a ripristinare l'equilibrio nel mercato vitivinicolo. La Corte ha tuttavia rilevato differenze significative per quanto riguarda il sostegno offerto dagli

Stati membri al settore vitivinicolo, tra cui norme poco chiare sull'entità del sostegno che i distillatori potevano trattenere e sui prezzi per la distillazione, che non rispecchiavano la situazione di crisi (paragrafi ***40***-***57***).

Raccomandazione – Proporre norme chiare e condividere le buone pratiche per rendere più mirate le misure della PAC

La Commissione dovrebbe:

a) includere nelle proposte legislative su misure da adottare in caso di crisi future norme chiare per fornire sostegno sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e

b) per prepararsi ad affrontare crisi future, condividere quanto appreso in passato e le buone pratiche con gli Stati membri, in modo da concentrare gli aiuti sui settori e sui beneficiari che ne hanno maggiormente bisogno.

Termine di attuazione:

a) in caso di crisi future

b) 2024

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 1° marzo 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Elenco delle misure adottate

Misure di sostegno diretto

Tipo di aiuto	1) Prestiti o garanzie	2) Pagamenti forfettari (misura 21)	3) Anticipi più elevati sui pagamenti UE	4) Soglie più elevate per gli aiuti di Stato
Contenuto	Fino a 200 000 euro a condizioni agevolate (tassi di interesse estremamente bassi o scadenze dei pagamenti favorevoli)	Fino a 7 000 euro per agricoltore e 50 000 euro per PMI	Aumento degli anticipi sui pagamenti diretti (dal 50 % al 70 %) e per taluni pagamenti per lo sviluppo rurale (dal 75 % all'85 %)	Soglie per gli aiuti di Stato nell'ambito del quadro temporaneo: 290 000 euro per azienda agricola e fino a 2,3 milioni per le imprese di trasformazione alimentare, in base alle modifiche della C/2021/8442.
Beneficiari	Beneficiari stabiliti e selezionati dagli Stati membri	Gli Stati membri dovevano destinare il sostegno in modo mirato ai beneficiari maggiormente colpiti dalla crisi causata dalla COVID-19	Agricoltori destinatari di pagamenti diretti e di talune misure di sviluppo rurale	Agricoltori e imprese di trasformazione alimentare
Tempistica	Stabilita dagli Stati membri, fino alla fine del periodo di programmazione 2014-2020	I beneficiari hanno presentato domanda di aiuto fino al 30.6.2021, con richieste di pagamento da parte degli Stati membri alla DG AGRI presentate entro il 31.12.2021	Anno di domanda 2020	Scadenza modificata al 31.12.2021 per tutte le misure di aiuti di Stato (sovvenzioni, agevolazioni fiscali, prestiti, garanzie)
Dotazione finanziaria complessiva	La Commissione non è in grado di quantificarla	712 milioni di euro (ridistribuzione della dotazione FEASR 2014-2020)	Nessuna dotazione finanziaria UE aggiuntiva: solo anticipi sui pagamenti dovuti	64 miliardi di euro in regimi di aiuti di Stato destinati unicamente al settore agroalimentare +252 miliardi di euro in regimi di aiuti di Stato destinati al settore agroalimentare e ad altri settori
Base giuridica	Regolamento (UE) 2013/1303 FEASR[30], consolidato il 29 dicembre 2020	Regolamento (UE) 2020/872[31] del 24 giugno 2020	Regolamento (UE) 2020/531 del 16 aprile 2020[32]	C/2020/1863

[30] Regolamento (UE) n. 1303/2013, articolo 25 *bis*, paragrafo 11, e articolo 37, paragrafo 4.

[31] Regolamento (UE) 2020/872.

[32] Regolamento (UE) 2020/531.

Misure eccezionali di sostegno del mercato

Misura	Descrizione
Ammasso privato	Per carni e prodotti lattiero-caseari, fino a 76 milioni di euro stimati
Flessibilità dei programmi di sostegno al mercato	Vino: introduzione di due nuove misure ampiamente utilizzate: distillazione di crisi (spesa UE pari a 250 milioni di euro) e aiuti per l'ammasso di crisi (spesa UE pari a 24 milioni di euro); Prodotti ortofrutticoli: possibilità di utilizzare più di un terzo della spesa nel quadro del programma operativo per la prevenzione delle crisi e le misure di gestione per far fronte alle perturbazioni del mercato
Deroga temporanea alle norme UE in materia di concorrenza	La Commissione ha autorizzato la deroga a talune norme UE in materia di concorrenza, prevista dall'articolo 222 del regolamento sull'organizzazione comune dei mercati, per il settore lattiero-caseario, floricolo e delle patate. Gli operatori hanno potuto organizzarsi autonomamente e attuare misure di mercato per un periodo massimo di sei mesi.

Orientamenti per la libera circolazione dei beni e dei lavoratori agricoli

- Corsie verdi per consentire il flusso di prodotti alimentari in Europa
- Lavoratori stagionali classificati come "lavoratori essenziali" per sostenere il settore alimentare

Misure di flessibilità della PAC

- Proroga delle scadenze per le domande di pagamento nel quadro della PAC
- Riduzione dei controlli fisici in loco e flessibilità dei requisiti temporali

Allegato II – Misure di sicurezza alimentare in risposta alla COVID-19 e alla guerra in Ucraina

	Misure di sicurezza alimentare in risposta alla COVID-19	Misure di sicurezza alimentare in risposta alla guerra in Ucraina
Pagamenti forfettari	712 milioni di euro versati agli agricoltori sotto forma di pagamenti forfettari una tantum, fino a 7 000 euro per agricoltore e 50 000 euro per le piccole e medie imprese (PMI) (misura 21)	Riserva di emergenza di 500 milioni di euro attivata a sostegno degli agricoltori, con un massimo di 1,4 miliardi di euro di ulteriore sostegno, compresi pagamenti forfettari una tantum tra 15 000 euro e 100 000 euro (misura 22)
Misure di mercato	Aiuto per l'ammasso privato di prodotti lattiero-caseari e carni Deroga temporanea alle norme UE in materia di concorrenza nel settore dei prodotti lattiero-caseari, floricolo, vinicolo e delle patate e misure eccezionali di intervento sul mercato per vino e prodotti ortofrutticoli	Misure di sicurezza del mercato per sostenere il mercato delle carni suine alla luce della situazione particolarmente difficile del settore
Aiuto di Stato	Il quadro temporaneo prevede un sostegno nazionale agli agricoltori/alle imprese agricole fino a 290 000 euro per le imprese attive nella produzione primaria e 2,3 milioni di euro per le imprese attive nella trasformazione e commercializzazione	Il quadro temporaneo di crisi a sostegno dell'economia consente agli Stati membri di istituire regimi per stanziare fino a 250 000 euro a favore di imprese attive nel settore agricolo
Deroghe alla PAC	Proroga delle scadenze, visite in loco sostituite da telerilevamento	Deroghe eccezionali e temporanee per consentire la produzione di colture su terreni messi a riposo nell'UE, mantenendo la totalità dei pagamenti per l'inverdimento corrisposti agli agricoltori

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

Allegato III – Distribuzione del sostegno UE per la distillazione di crisi (2020)

Stato membro	Sostegno UE stanziato ai produttori di vino (euro/hl)	Sostegno UE stanziato alle distillerie (euro/hl) conformemente alle norme nazionali	Prezzo corrisposto dalle distillerie ai produttori di vino (euro/hl)	Importo trattenuto dalle distillerie (euro/hl)
Francia		Vini DOP/IGP: 83 Altri vini: 63	Vini DOP/IGP: 78 Altri vini: 58	5
Romania		Prima fase - vini DOP/IGP: 93,6; altri vini: 73,8 Seconda fase - vini DOP/IGP: 91,4; altri vini: 53,8	Prima fase - tra 44,5 e 101 Seconda fase - vini DOP/IGP: 78,5; altri vini: 40,9	Prima fase - tra 1 e 37 Seconda fase - 12,91
Spagna		Vini DOP: 40 Altri vini: 30 Costi di trasporto: 0,5 (tra 150 e 300 km) 1 (>300 km)	Vini DOP: tra 35 e 37,5 Altri vini: tra 25 e 37,5 Costi di trasporto	Tra 2,5 e 5
Grecia	Vini DOP: 75 Vini IGP: tra 57 e 59 Altri vini: tra 40 e 54,6 Costi di trasporto: tra 2 e 6			

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

Acronimi e abbreviazioni:

DG AGRI: direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale

DG MOVE: direzione generale Mobilità e trasporti

DOP: denominazione di origine protetta

FEAGA: Fondo europeo agricolo di garanzia

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

IGP: indicazione geografica protetta

NTCPN: rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti

PAC: politica agricola comune

PMI: piccole e medie imprese

PSR: programma di sviluppo rurale

Risposte della Commissione

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63733

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=63733

Équipe della Corte dei conti europea

La relazione speciale della Corte dei conti europea sulla sicurezza delle catene di approvvigionamento agricolo durante la pandemia di COVID-19 è stata adottata dalla Sezione 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; Paul Stafford, primo manager; Aris Konstantinidis, capoincarico; Céline Ollier e Lorenzo Pirelli, senior auditor; Lenka Hill, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez e Marika Meisenzahl, auditor, e Pedro Ferrao Batarda Marinheiro, tirocinante. Judita Frangež ha fornito assistenza di segreteria.

Da sinistra a destra: Joëlle Elvinger, Paul Stafford, Céline Ollier, Paolo Pesce, Aris Konstantinidis, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Lenka Hill, Ildikó Preiss e Judita Frangež.

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 sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell’uso.

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

Figure 5, 6 e tabella nell’allegato II – Icone: queste figure sono state realizzate utilizzando risorse tratte da 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.

PDF	ISBN 978-92-847-9748-6	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/678001	QJ-AB-23-010-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9769-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/91549	QJ-AB-23-010-IT-Q

La pandemia di COVID-19 ha avuto ripercussioni sulle catene di approvvigionamento agricolo dal produttore al consumatore. In questo audit, la Corte ha esaminato se la risposta dell'UE sia stata adeguata. Ha constatato che la Commissione ha reagito prontamente emanando utili orientamenti, fornendo sostegno diretto e approntando misure di mercato come la distillazione di crisi. Tuttavia, gli Stati membri non hanno utilizzato in modo sufficientemente mirato il sostegno diretto e le norme sulla distillazione di crisi non erano chiare. I pagamenti a titolo di aiuti di Stato sono stati più significativi in termini monetari, ma la Corte ha constatato che potevano determinare una distorsione della concorrenza e compensazioni eccessive. La Corte raccomanda alla Commissione di condividere le buone pratiche, in modo da rendere più mirate le misure della PAC, e di proporre norme più chiare in caso di crisi future.

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