



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Sicurezza delle catene di approvvigionamento
agricolo durante la pandemia di COVID-19

La risposta dell'UE è stata rapida ma non sufficientemente
mirata da parte degli Stati membri

Indice

I.	SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE	2
II.	RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI..	3
1.	La risposta della Commissione alla pandemia.....	3
2.	L'orientamento del sostegno diretto dell'UE	3
3.	Aiuti di Stato: uno strumento per attenuare l'impatto della pandemia negli Stati membri..	5
III.	RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA	
	7	
1.	Raccomandazione – Proporre norme chiare e condividere buone pratiche per una gestione più mirata delle misure della PAC.....	7

Il presente documento contiene, in linea con l'articolo 259 del [regolamento finanziario](#), le risposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti europea ed è da pubblicare unitamente alla relazione speciale.

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione accoglie con favore la conclusione della Corte dei conti europea, secondo la quale la risposta della Commissione alla minaccia posta alle catene di approvvigionamento agricolo dalla pandemia di COVID-19 è stata in generale appropriata.

La pandemia di COVID-19 nel 2020 ha provocato una situazione di crisi senza precedenti e ha rappresentato una minaccia per la sicurezza alimentare, che per i cittadini dell'UE è una delle principali preoccupazioni. I controlli alle frontiere e le misure sanitarie adottate in varie fasi della catena del valore hanno rallentato la libera circolazione dei beni e delle persone, limitando la capacità del mercato unico di funzionare a pieno ritmo e causando pertanto gravi perturbazioni nel mercato, dovute al forte calo della domanda di alcuni prodotti. Per esempio i settori della produzione di vino, birra, patate congelate o trasformate, formaggi e carni (bovine e pollame) hanno subito in tutto o in parte - pressoché da un giorno all'altro - l'impatto della chiusura dei ristoranti; anche il settore del florovivaismo ha lamentato gravi perdite finanziarie.

In un contesto caratterizzato da grandi incertezze per quanto riguarda sia il futuro prossimo sia quello più lontano, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno esercitato fortissime pressioni affinché venissero adottate misure immediate tali da garantire le funzioni basilari della società. La Commissione ha istituito a tempo di record corsie verdi, per consentire il flusso di prodotti alimentari e l'attraversamento delle frontiere da parte dei lavoratori agricoli; ha adottato un quadro temporaneo per gli aiuti di Stato, in modo da offrire un approccio comune e certezza giuridica evitando al contempo una sovracompensazione e un'indebita distorsione della concorrenza; e infine ha concesso una flessibilità supplementare ai beneficiari del sostegno della PAC e ha proposto nuove misure di sostegno straordinario al settore agricolo. Le decisioni sono state adottate tenendo presente che i ritardi nell'attuazione potevano incidere gravemente sulla disponibilità a prezzi accessibili di generi alimentari: un'eventualità da scongiurare a tutti i costi.

Per quanto riguarda l'orientamento delle misure di crisi della PAC, che per loro natura sono decise in un contesto di incertezza, la Commissione ribadisce la necessità di un approccio flessibile, tale da consentire agli Stati membri di proporre soluzioni adatte alle loro situazioni specifiche.

La necessità di agire rapidamente e la generale incertezza che regna in tali situazioni impongono un certo grado di sussidiarietà a livello di Stati membri. In altre parole non è opportuno stabilire preventivamente norme e orientamenti chiari a livello UE per assicurare un utilizzo più mirato; assai probabilmente ciò ostacolerebbe la gestione tempestiva e adeguata di una situazione di crisi.

La Commissione accoglie la raccomandazione.

II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

1. La risposta della Commissione alla pandemia

La Commissione ringrazia la Corte dei conti europea per il suo apprezzamento positivo della rapida risposta fornita dalla Commissione alla crisi provocata dalla pandemia di COVID-19.

La Commissione concorda sul fatto che le corsie verdi sono state realizzate rapidamente, hanno contribuito alla cooperazione UE per il trasporto di merci e hanno costituito una guida efficace per la gestione dei valichi di frontiera.

La Commissione in effetti ha agito tempestivamente¹ e ha adottato il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato il 19 marzo 2020²; l'Organizzazione mondiale della sanità aveva qualificato la COVID-19 come una pandemia globale soltanto otto giorni prima. La Commissione ha inoltre fornito agli Stati membri modelli di notifica per agevolare la notifica delle misure di aiuti di Stato da essi adottate³.

Analogamente la Commissione ha mobilitato rapidamente strumenti di intervento sul mercato e misure di mercato eccezionali, dopo aver raccolto prove sufficienti in merito all'impatto dell'epidemia di COVID-19 sui differenti settori agricoli. Regolamenti di esecuzione e regolamenti delegati sono stati pubblicati nel giro di un mese circa.

La Commissione ha proposto misure temporanee ad hoc di ammasso e distillazione di crisi del vino, finanziate nell'ambito del FEAGA, che non rientravano tra le misure degli attuali programmi nazionali di sostegno del settore vinicolo previsti dall'OCM.

La Commissione ha infine proposto una misura di sostegno temporaneo eccezionale finanziata dal FEASR, che i colegislatori hanno adottato a tempo di record.

2. L'orientamento del sostegno diretto dell'UE

Per quanto riguarda le misure della PAC⁴, la Commissione rileva che la questione dell'orientamento del sostegno della PAC costituisce - e continuerà a costituire - un importante problema per il futuro utilizzo delle misure di salvaguardia oltre che per i tipi ordinari di sostegno. L'orientamento complessivo delle misure fa parte del quadro giuridico e, conformemente ai principi della gestione concorrente, spetta non alla Commissione bensì agli Stati membri proporre misure che siano finanziate dal FEASR in linea con le esigenze individuate e con la strategia dei rispettivi programmi di sviluppo rurale, previa approvazione della Commissione. Gli Stati membri hanno pertanto analizzato la propria situazione e hanno orientato il sostegno in funzione delle esigenze del territorio, nonché della disponibilità di finanziamenti nazionali e dell'UE: si spiegano così le scelte compiute, ad

¹ Cfr. l'osservazione 22 della Corte.

² GU CI 91I del 20.3.2022, pag. 1.

³ [Quadro temporaneo \(europa.eu\)](https://europa.eu)

⁴ Cfr. l'osservazione 32 della Corte.

esempio quelle di specificare alcuni settori più gravemente colpiti, stabilire soglie minime di perdite finanziarie o altre metodologie.

La Commissione sottolinea inoltre che il quadro giuridico non imponeva di subordinare il sostegno alle perdite finanziarie effettive o dichiarate a livello di singola azienda agricola⁵. La misura, come è stata adottata dai colegislatori, stabiliva che il sostegno dovesse assumere la forma di un pagamento forfettario, per il quale non si richiedeva una valutazione della situazione individuale dei beneficiari, a condizione che gli importi forfettari fossero stabiliti per mezzo di una metodologia solida e adeguata, tale da affrontare l'esigenza nel suo complesso. Nelle politiche dell'UE l'offerta di sostegno tramite opzioni semplificate in materia di costi (come i pagamenti forfettari) costituisce un approccio consolidato. Consente un'attuazione rapida con modesti oneri amministrativi sia per i beneficiari che per le amministrazioni, aspetto questo particolarmente importante per le misure di crisi, laddove il sostegno deve raggiungere il beneficiario il prima possibile.

Per quanto riguarda le misure di crisi, che per loro natura vengono adottate in un contesto di incertezza ed esigono un'azione immediata, la Commissione ribadisce che il loro orientamento dev'essere flessibile. Ciò consente agli Stati membri di proporre soluzioni adatte alle loro situazioni specifiche.

Le misure di distillazione di crisi del vino⁶ consistevano in una misura di crisi temporanea ad hoc che non rientra tra le misure o i tipi di interventi attualmente in uso nel settore vinicolo. Negli esercizi finanziari 2021 e 2022, accanto alla distillazione di crisi, è stato introdotto anche l'ammasso di crisi del vino⁷. Le due misure erano complementari. La distillazione di crisi riequilibrava il mercato nel breve periodo (le vendite di vini erano calate del 30 %), mentre l'ammasso di crisi del vino risultava necessario a lungo termine. Gli Stati membri hanno poi concepito le misure in base alle proprie esigenze specifiche. La Commissione ha monitorato i regimi di crisi e ha sottoposto a audit, tra l'altro, le sovracompensazioni (per esempio audit esterni in Romania e Francia).

Quanto all'aiuto per l'ammasso privato⁸, la Commissione rileva che non esistono parametri per determinare se l'utilizzo sia limitato o elevato, in quanto la misura non fissa un obiettivo specifico in termini di volume o dotazione finanziaria. Dal momento che l'aiuto per l'ammasso privato non viene richiesto dagli Stati membri⁹ bensì dagli operatori privati, l'interesse di questi ultimi a chiedere tale aiuto dipende da vari fattori, non necessariamente legati al modo in cui lo strumento è concepito. Il fatto che vi siano differenze nella concezione dei regimi di ammasso privato per i differenti prodotti non indica lacune. I requisiti per l'ammasso dei vari prodotti sono differenti (alcuni prodotti si possono congelare, altri no; alcuni, se congelati, perdono valore, altri no), e la base giuridica non è esattamente la stessa per le carni e per i prodotti lattiero-caseari. Prima di introdurre le misure è stata compiuta una meticolosa valutazione del fabbisogno.

La Commissione apprende dagli insegnamenti del passato. La crisi dei mercati provocata dal divieto posto dalla Russia sui prodotti agricoli freschi (dall'agosto 2014 in poi) ha dimostrato le gravi carenze di un orientamento dettagliato a livello UE. Per quanto riguarda in particolare le misure eccezionali introdotte per contrastare gli effetti del divieto sui produttori di prodotti ortofrutticoli, erano stati elencati i prodotti ammissibili per il ritiro dal mercato. È stato necessario aggiornare costantemente tale elenco, date le continue richieste pervenute da Stati membri e portatori di interessi.

⁵ Cfr. le osservazioni da 33 a 36 della Corte.

⁶ Cfr. le osservazioni da 40 a 55 e 62 della Corte.

⁷ Cfr. l'osservazione 56 della Corte.

⁸ Cfr. le osservazioni da 37 a 39 della Corte.

⁹ Cfr. l'osservazione 38 della Corte.

3. Aiuti di Stato: uno strumento per attenuare l'impatto della pandemia negli Stati membri

Per quanto riguarda gli aiuti di Stato, spetta agli Stati membri decidere in quali settori spendere i fondi nazionali sulla base delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato. Per offrire condizioni di parità ed evitare indebite distorsioni della concorrenza, la Commissione ha adottato il quadro temporaneo, che si applica a tutti i settori economici, e ha stabilito precise condizioni di compatibilità ex ante. Con il quadro temporaneo la Commissione ha fornito agli Stati membri orientamenti sulle modalità di progettazione delle misure che potevano essere dichiarate compatibili con il mercato interno. L'adozione a tempo di record del quadro temporaneo ha instaurato parità di condizioni tra gli Stati membri e ha garantito certezza giuridica. Ha inoltre aiutato gli Stati membri a utilizzare in maniera efficiente gli strumenti di aiuti di Stato per attenuare l'impatto della pandemia sulle rispettive economie. Le misure di aiuti di Stato hanno contribuito a combattere la pandemia, ma per la loro stessa natura gli aiuti di Stato falsano sempre, o possono falsare, la concorrenza o gli scambi¹⁰.

La Commissione rileva che ciascuno Stato membro ha sostenuto i settori che erano importanti per la sua economia. La Commissione non dispone di una base giuridica che le consenta di impostare la politica degli Stati membri in materia di aiuti di Stato e imporre loro di coordinare le proprie iniziative per sostenere settori analoghi dell'economia.

Per quanto riguarda le misure di aiuti di Stato introdotte e il rischio di distorsioni della concorrenza¹¹, la Commissione sottolinea che - dal momento che l'articolo 107 TFUE non impone di confrontare la dotazione per le misure di aiuti di Stato dei diversi Stati membri come condizione di compatibilità - le norme in materia di aiuti di Stato non possono scongiurare eventuali differenze in termini di dotazione, dovute alle differenti dimensioni dell'economia e della capacità finanziaria di ciascuno Stato membro. Se si fa riferimento soltanto agli aiuti iscritti a bilancio non è possibile delineare un quadro corretto del potenziale effetto degli aiuti di Stato sulla concorrenza e sugli scambi¹². La Commissione osserva che, secondo i dati comunicati, non sono state riscontrate forti differenze nelle percentuali di aiuti concessi dagli Stati membri, se si confronta la percentuale della spesa con il rispettivo prodotto interno lordo (PIL). La Commissione è convinta che confrontare i dati con il PIL degli Stati membri per il 2020, in termini sia di importo nominale che di elemento di aiuti, sia un metodo più pertinente per valutare l'impatto degli aiuti di Stato sulla concorrenza e sugli scambi. A parere della Commissione i dati in termini di percentuale del PIL testimoniano di un certo allineamento economico nel ricorso al sostegno pubblico, conformemente alle dimensioni degli Stati membri.

Per quanto riguarda il rischio di sovracompensazione¹³, la Commissione nota che il quadro temporaneo ha introdotto precise norme sul cumulo, estese anche ai finanziamenti diretti dell'UE. Qualora gli Stati membri non rispettino tali norme e si verifichino sovracompensazioni, gli aiuti di

¹⁰ L'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea definisce gli aiuti di Stato come "gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza[...], nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri". Gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono pertanto aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato solo qualora "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza" e solamente "nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri".

¹¹ Cfr. le osservazioni 25 e 26 della Corte.

¹² Cfr. l'osservazione 23 della Corte.

¹³ Cfr. l'osservazione 28 della Corte.

Stato illegali potrebbero essere recuperati conformemente alle norme procedurali sugli aiuti di Stato¹⁴.

¹⁴ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio , del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

1. Raccomandazione – Proporre norme chiare e condividere buone pratiche per una gestione più mirata delle misure della PAC

- a) inserire nelle proposte legislative concernenti misure di crisi future norme chiare per erogare il sostegno sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera a).

La Commissione ritiene di aver introdotto norme chiare, e continuerà a inserire nelle proposte legislative concernenti misure di sostegno, da adottare in caso di crisi future, criteri relativi alla gestione mirata del sostegno da parte degli Stati membri. Qualora gli Stati membri necessitino di flessibilità data la natura della crisi - a causa per esempio di elementi come gli aiuti di Stato, le condizioni climatiche, i prezzi dell'energia, il paesaggio e il tipo di misure di sostegno adottate - spetta agli Stati membri proporre soluzioni specifiche mirate e adeguate alle rispettive specifiche condizioni.

Termine di attuazione: in caso di future crisi

- b) prepararsi per l'eventualità di future crisi, condividere gli insegnamenti appresi e le buone pratiche con gli Stati membri, al fine di destinare gli aiuti ai settori e beneficiari che ne hanno maggiormente bisogno.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettera b).

La Commissione agevolerà lo scambio delle migliori pratiche e degli insegnamenti appresi grazie all'attuazione delle misure relative alla crisi della COVID-19, in modo da coadiuvare gli Stati membri ed eventualmente consentire, in future situazioni di crisi, una gestione del sostegno mirata in maniera più efficace ai beneficiari più in difficoltà. La Commissione sottolinea infine, in merito ai problemi di sicurezza dell'approvvigionamento alimentare nelle situazioni di crisi, di aver istituito un meccanismo di coordinamento in caso di crisi, volto a migliorare la preparazione e la reattività (il meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare).

Termine di attuazione: 2024