



Bruxelles, 22.1.2024
COM(2024) 12 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Il ricorso alle misure di crisi adottate a norma degli articoli da 219 a 222 del
regolamento OCM**

1. Introduzione

Ai sensi dell'articolo 225, lettera d ter), del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (regolamento OCM)¹ la Commissione presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 dicembre 2023 sul ricorso alle misure di crisi, e in particolare le misure eccezionali adottate in particolare a norma degli articoli da 219 a 222 del regolamento OCM (OCM).

La presente relazione riguarda i regolamenti sulle misure eccezionali adottati dalla Commissione a norma degli articoli da 219 a 222 dell'OCM dal 1° gennaio 2014 alla fine del 2023.

L'allegato 1 della presente relazione contiene l'elenco di tutti i regolamenti. L'allegato 2 fornisce informazioni sulla spesa aggregata annuale dell'UE per ciascuna misura fino alla fine dell'esercizio finanziario 2023 (15 ottobre 2023).

2. Tipi di misure eccezionali ai sensi del regolamento OCM

2.1 Introduzione

La parte V, capo I, dell'OCM è intitolata "Misure eccezionali" (articoli da 219 a 222). Tali articoli conferiscono alla Commissione il potere di adottare misure di mercato eccezionali in caso di:

- turbative di mercato (articolo 219);
- malattie degli animali, organismi nocivi per le piante e perdita di fiducia dei consumatori in seguito ai rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante (articolo 220);
- problemi specifici (articolo 221);
- grave squilibrio sui mercati (articolo 222).

Queste disposizioni rispecchiano l'esigenza - nel quadro di un orientamento del mercato della politica agricola comune (PAC) basato su principi - di affrontare i potenziali rischi, spesso improvvisi e imprevedibili, dovuti a circostanze che possono insorgere in via eccezionale nei mercati agricoli: ad esempio l'instabilità del mercato, la volatilità dei prezzi o le conseguenze delle restrizioni connesse alla salute degli animali e delle piante.

Le misure eccezionali pertanto possono essere esaminate in relazione agli strumenti preventivi e per la gestione dei rischi a disposizione degli agricoltori dell'UE, nell'ambito della PAC e delle politiche nazionali.

La produzione agricola è intrinsecamente rischiosa. Le rese, la qualità del prodotto e i relativi prezzi sono influenzati da svariati fattori esterni con impatti a breve termine, come le condizioni meteorologiche e altri fattori ambientali o sanitari (ad esempio malattie degli animali e organismi nocivi per le piante). La produzione agricola è soggetta anche ai rischi derivanti dagli sviluppi dei mercati agricoli, dalle perturbazioni degli scambi o da eventi geopolitici. Tali rischi sono aggravati dalla natura delle decisioni in materia di produzione (tra cui gli investimenti), che spesso si devono adottare in una prospettiva di medio e lungo termine. Inoltre in alcuni sistemi produttivi (ad esempio la produzione animale) non è possibile adattare rapidamente la produzione.

¹ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671).

Alcuni di questi rischi si possono considerare normali o assicurabili sul mercato, ed è possibile gestirli in seno alla stessa azienda agricola oppure tramite strumenti di mercato o strumenti di ripartizione del rischio privato (ad esempio l'assicurazione). Altri rischi possono essere sistemici o catastrofici e comportare costi talmente elevati da rendere inadeguati gli strumenti di gestione del rischio privato (è possibile ad esempio che le compagnie di assicurazione non siano disposte a fornire una copertura sulla base di premi ragionevoli)². Durante le crisi di mercato potrebbe quindi rendersi necessaria un'azione pubblica specifica ed eccezionale.

Le misure eccezionali costituiscono un'aggiunta e un'integrazione, sia alle altre misure d'intervento sul mercato previste ai sensi del regolamento OCM (segnatamente l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato³), miranti a stabilizzare i prezzi per gli agricoltori, sia alle disposizioni volte a prevenire e gestire le crisi tramite interventi settoriali che possono essere programmati nei piani strategici della PAC (ad esempio nel settore degli ortofrutticoli).

Le misure eccezionali sono per loro natura temporanee e sono adottate nella misura necessaria e per il periodo necessario ad affrontare i problemi in gioco.

I considerando dei regolamenti della Commissione basati sugli articoli da 219 a 222 dell'OCM chiariscono la logica dell'adozione delle misure eccezionali, sulla base di una valutazione oggettiva della situazione del mercato.

2.2 Aspetti di bilancio

Prima del 2023 era possibile finanziare le misure eccezionali che comportavano un sostegno finanziario mobilitando risorse finanziarie nel quadro della "riserva per le crisi nel settore agricolo" (articolo 25 del precedente regolamento orizzontale della PAC⁴; articolo 226 dell'OCM), che era finanziata tramite l'applicazione della "disciplina finanziaria". In base a questo meccanismo di finanziamento l'attivazione della riserva per le crisi nel settore agricolo comportava tagli corrispondenti ai pagamenti diretti agli agricoltori; il suo utilizzo richiedeva una decisione di trasferimento da parte del Consiglio e del Parlamento europeo. Questa riserva non è mai stata utilizzata fino a marzo 2022, quando è stato adottato un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori colpiti dalle conseguenze della guerra in Ucraina. Il pacchetto di sostegno ammontava a 500 milioni di EUR, di cui 350 milioni sono stati finanziati dalla riserva per le crisi del 2022. In tutti i casi precedenti i finanziamenti per le misure eccezionali erano stati garantiti da altre disponibilità nell'ambito del sottomassimale del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), senza attivare la riserva per le crisi.

A partire dal 2023, e conformemente alle disposizioni del nuovo regolamento orizzontale della PAC⁵, una riserva agricola pari ad almeno 450 milioni di EUR è stata istituita e sarà istituita all'inizio di ciascun esercizio del periodo 2023-2027⁶. Nel bilancio dell'Unione può essere iscritto un importo più elevato.

² Cfr. la relazione della task force per i mercati agricoli (2018).

³ Articoli da 8 a 21 del regolamento OCM.

⁴ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 549).

⁵ Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 187).

⁶ Articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2116.

L'importo destinato alla riserva agricola è iscritto direttamente nel bilancio dell'UE: in tal modo i fondi della riserva diventano direttamente disponibili. Le misure eccezionali devono essere finanziate attingendo a questa riserva (insieme a misure d'intervento sul mercato). La riserva agricola è istituita utilizzando in primo luogo le rimanenti disponibilità della riserva dell'anno precedente non utilizzate e riportate; in secondo luogo le disponibilità nell'ambito del sottomassimale del FEAGA; se necessario, solo come ultima istanza, si applica la disciplina finanziaria.

Il capo del regolamento OCM concernente le misure eccezionali consiste di quattro articoli. Le sottosezioni seguenti analizzano in maniera più dettagliata ciascuno di questi articoli.

2.3 Articolo 219

L'articolo 219 conferisce alla Commissione il potere di adottare, mediante atti delegati, le misure necessarie per contrastare efficacemente ed effettivamente le turbative del mercato, e le minacce di tali turbative, in tutti i settori agricoli interessati dall'OCM⁷. Qualora lo richiedano ragioni imperative di urgenza, gli atti delegati possono essere adottati a norma della procedura d'urgenza (articolo 228 dell'OCM); in tal caso entrano in vigore immediatamente purché non siano sollevate obiezioni dal Parlamento europeo o dal Consiglio.

La Commissione può adottare tali misure qualora insorga una turbativa (o una minaccia di turbativa) del mercato, causata in particolare, ma non esclusivamente, da aumenti o cali dei prezzi, che sembri destinata a perdurare o a peggiorare. È possibile adottare tali misure a condizione che le altre misure previste dal regolamento OCM - come l'intervento pubblico o l'aiuto all'ammasso privato - appaiano insufficienti o non idonee ad affrontare la situazione⁸. Queste misure erano di solito destinate a situazioni derivanti da offerta eccedentaria (domanda insufficiente) e caratterizzate da cali dei prezzi; la formulazione dell'articolo però abbraccia anche la situazione opposta, che registra una carenza di offerta e aumenti dei prezzi.

Ciò rispecchia il graduale avanzamento delle misure stabilito nell'OCM: gli strumenti d'intervento sul mercato (intervento pubblico e aiuto all'ammasso privato) e gli altri strumenti disponibili ai sensi del regolamento OCM devono dimostrarsi insufficienti prima dell'adozione di misure eccezionali. In questo spirito ciascuna misura adottata chiarisce, a seconda dei casi, il motivo per cui le misure disponibili ai sensi dell'OCM non hanno affrontato, o non sarebbero state sufficienti ad affrontare, le turbative del mercato.

Nella misura necessaria e per il periodo necessario a far fronte alle turbative del mercato o alle relative minacce, tali misure possono ampliare o modificare la portata, la durata o altri aspetti di altre misure previste dal regolamento OCM, e possono altresì prevedere misure completamente nuove, tra cui aiuti eccezionali a uno o più settori e a uno o più paesi.

Tutte le misure eccezionali che erogano aiuti eccezionali chiariscono gli aspetti seguenti.

i) Indicano i paesi ammissibili e la base per assegnare le relative dotazioni di aiuti.

⁷ Cfr. l'articolo 1, paragrafo 2, e l'allegato I dell'OCM.

⁸ Il riferimento alla natura "non idonea" di altre misure di mercato dell'OCM è stato introdotto con l'ultima riforma della PAC, il regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 262).

- ii) Chiariscono che la distribuzione degli aiuti da parte degli Stati membri dovrebbe essere diretta ai produttori più colpiti dalle turbative del mercato in questione. Per attenuare le turbative del mercato, in una logica di sussidiarietà, gli Stati membri si trovano spesso in una situazione più idonea a individuare gli agricoltori e i settori che hanno bisogno di sostegno nelle differenti situazioni di mercato. Inoltre gli aiuti si dovrebbero distribuire sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, evitando qualsiasi problema connesso al mercato e alla concorrenza.
- iii) Indicano se gli Stati membri possono concedere un sostegno supplementare (un'integrazione) alle stesse condizioni di obiettività, non discriminazione e non distorsione della concorrenza. Tali integrazioni, che non sono interessate dalle norme sugli aiuti di Stato, possono essere giustificate dal fatto che gli importi assegnati agli Stati membri beneficiari compensano solo parzialmente le perdite effettive subite dai produttori.
- iv) Precisano in che modo gli aiuti eccezionali si connettano all'assistenza finanziaria dell'UE concessa nell'ambito di altri strumenti, e se sia possibile cumulare gli aiuti eccezionali con tali forme di sostegno finanziario.
- v) Impongono agli Stati membri di notificare alla Commissione: i) i criteri oggettivi utilizzati per indirizzare il sostegno; ii) in che modo sono state scongiurate eventuali distorsioni della concorrenza; iii) gli importi totali versati; iv) il numero e il tipo di beneficiari; e v) una valutazione dell'efficacia delle misure adottate. A partire dal 2015 si devono segnalare anche le misure concrete adottate, gli impatti previsti e le integrazioni supplementari.

2.4 Articolo 220

L'articolo 220 consente alla Commissione di adottare atti di esecuzione e di introdurre, su richiesta di uno Stato membro e sulla base di una valutazione nel merito, misure eccezionali per far fronte agli effetti sul mercato delle misure adottate a livello nazionale per combattere la propagazione di malattie degli animali o la diffusione di organismi nocivi per le piante⁹. La valutazione verifica se lo Stato membro interessato abbia adottato rapidamente misure sanitarie, veterinarie o fitosanitarie atte a debellare le epizootie; o a monitorare, controllare ed eradicare o contenere l'organismo nocivo. Le misure di cui all'articolo 220 possono anche far fronte a gravi turbative del mercato direttamente attribuite a una perdita di fiducia dei consumatori in seguito ai rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante.

L'articolo 220 contiene una base giuridica per compensare i produttori colpiti dagli effetti indiretti delle limitazioni agli scambi o della perdita di fiducia dei consumatori, che non sono ammissibili ai contributi finanziari dell'UE nell'ambito delle misure sanitarie e veterinarie di prevenzione e controllo previste ai sensi della normativa dell'UE¹⁰. Tale compensazione dev'essere cofinanziata dallo Stato membro pertinente. L'Unione europea partecipa nella

⁹ Gli organismi nocivi per le piante e il riferimento ai relativi controlli fitosanitari sono stati introdotti con l'ultima riforma della PAC, il regolamento 2021/2117. Gli organismi nocivi per le piante riguardano soltanto i prodotti ortofrutticoli.

¹⁰ Cfr. il regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale (GU L 189 del 27.6.2014, pag. 1). Questo regolamento è stato abrogato dal regolamento (UE) 2021/690 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma relativo al mercato interno, alla competitività delle imprese, tra cui le piccole e medie imprese, al settore delle piante, degli animali, degli alimenti e dei mangimi e alle statistiche europee (programma per il mercato unico) e che abroga i regolamenti (UE) n. 99/2013, (UE) n. 1287/2013, (UE) n. 254/2014 e (UE) n. 652/2014 (GU L 153 del 3.5.2021, pag. 1).

misura del 50 % al finanziamento delle spese sostenute dagli Stati membri (nella misura del 60 % in caso di lotta contro l'afta epizootica).

L'articolo 220 elenca i settori per cui è possibile compensare l'impatto delle misure che limitano gli scambi.

I regimi di sostegno adottati a norma dell'articolo 220 impongono agli Stati membri di effettuare controlli amministrativi e sopralluoghi, nonché di documentarli debitamente.

2.5 Articolo 221

L'articolo 221 consente alla Commissione di adottare, mediante atti di esecuzione, le misure di emergenza necessarie per risolvere problemi specifici, qualora non siano soddisfatte le condizioni per l'adozione di misure ai sensi dell'articolo 219 o dell'articolo 220.

Tali misure non richiedono l'esistenza di una turbativa del mercato né della relativa minaccia. Il "problema specifico" cui far fronte potrebbe pertanto risiedere in un altro motivo che impedisce di conseguire gli obiettivi della PAC. Tali misure possono derogare alle disposizioni del regolamento OCM soltanto nei limiti e per il periodo strettamente necessari, e comunque per un periodo non superiore a 12 mesi.

Per imperativi motivi di urgenza, qualora le circostanze possano causare un rapido deterioramento della situazione cui potrebbe essere difficile far fronte in caso di ritardi nell'adozione di misure, è possibile adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili (articolo 229, paragrafo 3, OCM).

2.6 Articolo 222

Infine l'articolo 222 OCM autorizza la Commissione ad adottare atti di esecuzione per esentare dall'applicazione del diritto della concorrenza gli accordi e le decisioni adottati per stabilizzare il mercato dagli agricoltori e dalle loro associazioni, dalle organizzazioni di produttori riconosciute, dalle associazioni di organizzazioni di produttori o dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute¹¹.

Le misure di gestione dell'offerta adottate da operatori privati sono mirate a far fronte a gravi squilibri sui mercati. Il diritto della concorrenza di solito vieta tali accordi tra organizzazioni di produttori, in quanto potrebbero avere un effetto restrittivo sulla concorrenza.

Tali accordi e decisioni dovrebbero: i) essere validi per un periodo massimo di sei mesi (prorogabile); ii) essere tali da non compromettere il corretto funzionamento del mercato unico; iii) mirare rigorosamente a stabilizzare il settore interessato; e iv) rientrare in una o più delle categorie specifiche di azioni collettive elencate nell'articolo. Fino al 2017 queste misure si potevano adottare, come ultima istanza, soltanto se erano già state adottate misure di mercato o misure eccezionali per i prodotti interessati. Da allora (e dal regolamento di

¹¹ La possibilità di intraprendere tali azioni collettive è stata estesa agli agricoltori e alle loro associazioni con il regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale (GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15) (regolamento Omnibus).

riforma Omnibus in poi¹²) possono integrare l'azione dell'UE nell'ambito delle altre disposizioni senza che si applichi tale preconditione.

Si ricordi che l'articolo 222 non comporta la mobilitazione di finanziamenti UE.

3. Ricorso a misure eccezionali (per singola crisi)

Dal 1° gennaio 2014 alla fine del 2023 sono state adottate 63 misure eccezionali a norma degli articoli da 219 a 222 dell'OCM. Tali misure sono elencate qui di seguito in relazione alla specifica crisi o situazione che ha dato luogo alla loro adozione¹³.

Gran parte delle misure è stata adottata ai sensi dell'articolo 219 (32 atti); seguono 14 atti adottati ai sensi dell'articolo 220, 11 atti ai sensi dell'articolo 221 e sei atti ai sensi dell'articolo 222.

Tutte le misure sono elencate nell'allegato 1. L'allegato 2 contiene informazioni sull'esecuzione delle misure fino al 15 ottobre 2023.

3.1 Divieto di importazione imposto dalla Russia, unito a squilibri tra domanda e offerta

Come ritorsione contro le sanzioni applicate dall'UE dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia nella primavera del 2014, il governo russo ha introdotto un divieto di importazione per alcuni prodotti agricoli provenienti dall'Unione europea. Il divieto, che è entrato in vigore il 7 agosto 2014, comprendeva latte e prodotti lattiero-caseari, prodotti zootecnici e prodotti ortofrutticoli freschi. Il divieto iniziale, che è stato successivamente prorogato, ha avuto gravi conseguenze per gli esportatori UE dei prodotti agricoli interessati, poiché ne ha limitato l'accesso al mercato russo.

3.1.1. Prodotti ortofrutticoli

Il divieto imposto dalla Russia per le importazioni provenienti dall'UE ha provocato una sensibile caduta dei prezzi nel settore ortofrutticolo dell'Unione, in quanto uno dei principali mercati di esportazione si è improvvisamente chiuso: ne è derivata un'offerta eccedentaria nell'UE.

La minaccia di turbative del mercato si è fatta sentire con particolare urgenza in questo settore, giacché si è verificata inaspettatamente nel periodo del raccolto, e gli agricoltori si sono ritrovati con grandi quantità di prodotti già raccolti altamente deperibili, per i quali avevano limitate capacità di stoccaggio. Per alcune varietà dei prodotti destinate principalmente alla Russia inoltre non è stato possibile individuare rapidamente mercati di esportazione alternativi. Per le pesche e le pesche noci il divieto ha coinciso con un elevato livello di offerta dovuto alle condizioni meteorologiche del 2014. Poiché la produzione ortofrutticola è imprevedibile e i prodotti sono deperibili, anche modeste eccedenze possono provocare gravi turbative del mercato.

Per scongiurare tali turbative e attenuare il calo dei prezzi sono state adottate due misure. Una misura adottata il 21 agosto 2014 ai sensi dell'articolo 219 ha aumentato i volumi di pesche e pesche noci ammissibili al sostegno per i ritiri dal mercato destinati alla distribuzione gratuita da parte delle organizzazioni di produttori¹⁴. Tale misura ha consentito altresì di concedere

¹² Regolamento (UE) 2017/2393.

¹³ Si osserva che alcuni atti costituiscono semplicemente modifiche di atti già approvati: prorogano ad esempio la durata delle misure, ne ampliano la portata a ulteriori beneficiari, eccetera.

¹⁴ La base giuridica per le misure di gestione delle crisi (come i ritiri dal mercato, la raccolta verde e la mancata raccolta) che possono fruire del sostegno dell'Unione nel quadro dei programmi operativi per i prodotti ortofrutticoli è cambiata nel tempo: dal regolamento OCM n. 1308/2013 (articoli 33 e 34) al regolamento sui

l'aiuto finanziario dell'UE ai produttori che non appartenevano a organizzazioni di produttori, nonché di erogare un sostegno supplementare per attività promozionali delle organizzazioni di produttori dei quattro principali paesi produttori (Grecia, Spagna, Francia e Italia) per un importo massimo di tre milioni di EUR¹⁵.

Una seconda misura adottata il 29 agosto 2014 ai sensi dell'articolo 219 ha esteso il regolamento ad altri prodotti ortofrutticoli colpiti dalla perdita di mercati di esportazione. Essa ha assegnato 125 milioni di EUR (di cui 82 milioni di EUR a mele e pere e 43 milioni di EUR ad altri ortofrutticoli) per concedere aiuti finanziari relativi a volumi superiori di ritiri dal mercato, operazioni di raccolta prima della maturazione e di mancata raccolta a favore di produttori sia appartenenti che non appartenenti a organizzazioni di produttori, fino a quantità specifiche di prodotti (elencate nell'allegato I del regolamento)¹⁶.

Queste misure eccezionali sono state prorogate e integrate, tra l'altro per estendere l'ambito di applicazione ad arance, clementine, mandarini e limoni¹⁷.

Nel gennaio 2016 il divieto imposto dalla Russia per le importazioni agricole è stato esteso alle importazioni di prodotti agricoli turchi. Poiché la Turchia era un importante esportatore di prodotti ortofrutticoli verso la Russia, la minaccia di turbative del mercato nell'Unione europea era notevole a causa degli effetti della diversione degli scambi. Nel giugno 2016 è stata introdotta una nuova misura ai sensi dell'articolo 219, che ha adattato le misure esistenti ampliandone l'ambito di applicazione ad altri prodotti. La misura comprendeva limiti quantitativi massimi sui prodotti ammissibili all'aiuto finanziario per Stato membro produttore¹⁸. Nel marzo 2017 i quantitativi attribuiti non utilizzati sono stati ridistribuiti tra gli Stati membri produttori mediante un nuovo atto delegato¹⁹.

Successivamente dal periodico monitoraggio del mercato dell'UE è emerso un miglioramento relativo alle colture non permanenti (ortaggi e taluni tipi di frutta), che ha indotto ad adattare le misure esistenti. Nell'aprile 2017 una misura adottata ai sensi dell'articolo 219 ha ridotto il numero di prodotti e i quantitativi massimi ammissibili al sostegno²⁰. A causa degli elevati livelli di produzione e delle scorte di pesche e pesche noci in alcuni Stati membri, oltre che dell'introduzione di misure sanitarie e fitosanitarie da parte di paesi come la Bielorussia, che rappresentavano destinazioni per l'esportazione alternative, nel settembre 2017 è stata adottata una nuova misura ai sensi dell'articolo 219. Questo nuovo atto ha aumentato i quantitativi massimi di pesche e pesche noci ammissibili al sostegno in Grecia, Spagna e Italia²¹.

piani strategici della PAC (regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013) (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 1). Dal 2021 l'ambito di applicazione, la durata e altri aspetti degli interventi settoriali nel settore degli ortofrutticoli sono disciplinati dal regolamento sui piani strategici della PAC (articolo 42 e seguenti).

¹⁵ GU L 248 del 22.8.2014, pag. 1.

¹⁶ GU L 259 del 30.8.2014, pag. 2.

¹⁷ GU L 284 del 30.9.2014, pag. 22; GU L 366 del 20.12.2014, pag. 20; GU L 211 dell'8.8.2015, pag. 17.

¹⁸ GU L 154 dell'11.6.2016, pag. 3.

¹⁹ GU L 58 del 4.3.2017, pag. 8.

²⁰ GU L 170 dell'1.7.2017, pag. 31.

²¹ GU L 233 del 9.9.2017, pag. 1.

Come risultato di tutte queste misure, fino al 2018 è stato erogato un totale generale di oltre 500 milioni di EUR, che ha consentito di ritirare dal mercato quasi 1,8 milioni di tonnellate di ortofruttili freschi.

3.1.2 Latte e prodotti lattiero-caseari

Il divieto imposto dalla Russia sulle importazioni provenienti dall'UE ha provocato dapprima una minaccia di turbativa del mercato, e successivamente una reale turbativa del mercato per il settore lattiero-caseario, con cospicue cadute dei prezzi. Questa situazione si è sommata ad altre circostanze come il rallentamento delle importazioni cinesi (la Cina è il maggiore mercato globale di importazione), i prezzi positivi e le condizioni meteorologiche, che hanno dato luogo a un aumento dell'offerta globale di latte. L'effetto combinato di tutte queste circostanze si è tradotto in uno squilibrio globale tra domanda e offerta nel settore del latte, e in una brusca caduta dei prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari, con effetti collaterali negativi sul settore zootecnico.

Per garantire certezza al mercato il periodo d'intervento pubblico per il latte scremato in polvere e il burro (compreso di solito tra il 1° marzo e il 30 settembre) è stato prorogato ripetutamente mediante misure adottate ai sensi dell'articolo 219²².

Oltre all'aiuto standard all'ammasso privato per il burro e il latte scremato in polvere, alla fine del 2014²³ e alla fine del 2015²⁴ è stato introdotto un regime eccezionale e temporaneo di aiuto all'ammasso privato per tutti i tipi di formaggi (non limitato ai formaggi a indicazione geografica protetta (IGP) o a denominazione di origine protetta (DOP) che sono ammissibili all'aiuto all'ammasso privato a norma dell'OCM).

Tra il 2014 e il 2017 tali misure sono state integrate da regimi di sostegno finanziario eccezionale per il settore del latte e altri settori zootecnici.

Nel novembre 2014 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 219 per fornire ai produttori di latte in Estonia, Lettonia e Lituania un aiuto eccezionale pari a 28,6 milioni di EUR (rispettivamente 6,8 milioni di EUR, 7,7 milioni di EUR e 14,1 milioni di EUR). Tale misura intendeva far fronte ai problemi di liquidità provocati dalla perdita di un importante partner commerciale e dal conseguente calo dei prezzi del latte. I tre paesi erano fortemente dipendenti dalle esportazioni verso la Russia, e il loro settore lattiero-caseario era orientato su prodotti che non rientravano nel regime di intervento pubblico e non beneficiavano di aiuti all'ammasso privato²⁵. Nel dicembre 2014 alla Finlandia sono stati assegnati 10,7 milioni di EUR per motivi simili²⁶. L'assegnazione degli aiuti ai quattro paesi si basava sui rispettivi livelli di produzione di latte nell'ambito delle quote nazionali.

Nell'ottobre 2015 il profondo squilibrio tra domanda e offerta nei settori del latte, dei prodotti lattiero-caseari e delle carni suine, provocato dal divieto imposto dalla Russia e dalla successiva proroga, è stato aggravato da un aumento dei costi di produzione in altri settori zootecnici, causato dalla siccità che ha colpito l'Europa nel 2015. Quest'intreccio di circostanze ha portato all'adozione di una misura ai sensi dell'articolo 219, che ha concesso

²² GU L 265 del 5.9.2014, pag. 21; GU L 360 del 17.12.2014, pag. 13; GU L 242 del 18.9.2015, pag. 28; GU L 242 del 9.9.2016, pag. 15.

²³ GU L 265 del 5.9.2014, pag. 22, abrogato poco tempo dopo poiché si è constatato che il regime era utilizzato in modo sproporzionato da produttori di formaggio in aree che non esportavano tradizionalmente quantità significative verso la Russia (GU L 279 del 23.9.2014, pag. 17).

²⁴ GU L 271 del 16.10.2015, pag. 15, successivamente modificato per mettere i quantitativi massimi inutilizzati di formaggi a disposizione di alcuni Stati membri (GU L 41 del 18.2.2016, pag. 10).

²⁵ GU L 341 del 27.11.2014, pag. 3.

²⁶ GU L 366 del 20.12.2014, pag. 18.

aiuti eccezionali agli agricoltori nel settore del latte e in altri settori zootecnici, in tutti gli Stati membri dell'UE, per un importo complessivo di 420 milioni di EUR²⁷. È stato inoltre autorizzato un sostegno nazionale supplementare fino al 100 %, non soggetto alle procedure per gli aiuti di Stato.

Successivamente, nell'aprile 2016, sono state adottate due misure rispettivamente ai sensi dell'articolo 219 e dell'articolo 222. Queste due misure autorizzavano le cooperative e altre forme di organizzazioni di produttori, riconosciute e non riconosciute, a stipulare accordi e ad adottare decisioni riguardanti la pianificazione della produzione lattiera allo scopo di stabilizzare il mercato²⁸. Quest'ultima misura è stata prorogata in settembre a causa del suo limitato utilizzo²⁹.

Nel settembre 2016 sono state introdotte due nuove misure ai sensi dell'articolo 219 per far fronte alle turbative del mercato nel settore del latte e in quello zootecnico, colpiti dal persistere del divieto imposto dalla Russia e dello squilibrio globale tra domanda e offerta; tali misure fornivano ulteriori aiuti eccezionali agli agricoltori nel settore del latte e in quello zootecnico.

La prima misura consentiva agli Stati membri di concedere aiuti sulla base di riduzioni volontarie delle consegne di latte vaccino per ridurre i volumi di produzione e contribuire alla stabilizzazione del settore. La seconda misura intendeva far fronte alle turbative del mercato nei settori del latte, delle carni suine, delle carni bovine e delle carni ovine e caprine. A seconda delle circostanze nazionali la misura: i) consentiva di compensare gli allevatori per il calo dei prezzi del latte; ii) autorizzava il sostegno al settore delle carni bovine; e iii) contrastava i focolai di peste suina africana in altri settori zootecnici. L'atto elencava le attività miranti a favorire la sostenibilità economica e la stabilizzazione del mercato, ammissibili al sostegno. Gli Stati membri erano tenuti a riferire sulle misure adottate e a giustificare la logica su cui si basava l'assegnazione degli aiuti nei settori zootecnici diversi dal settore del latte. È stato assegnato un importo di 150 milioni di EUR per contribuire a ridurre la produzione di latte, mentre 350 milioni di EUR sono stati assegnati come aiuto di adattamento nei settori zootecnici³⁰. Grazie a quest'ultimo aiuto è stato possibile offrire un sostegno nazionale supplementare fino al 100 %.

3.2 COVID-19

Durante la pandemia di COVID-19 le restrizioni imposte alla circolazione, la limitata disponibilità di manodopera e la chiusura obbligatoria delle strutture alberghiere e della ristorazione hanno provocato un'improvvisa diminuzione dei consumi di vari prodotti agricoli e alimentari.

3.2.1 Latte e prodotti lattiero-caseari

Il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari ha registrato un calo della domanda durante il lockdown del 2020. Nell'aprile 2020 sono state introdotte misure d'intervento sul mercato, ai sensi del regolamento OCM, sotto forma di aiuti all'ammasso privato per i prodotti ammissibili (burro e latte scremato in polvere). Dal momento che i produttori non

²⁷ GU L 271 del 16.10.2015, pag. 25.

²⁸ GU L 96 del 12.4.2016, pag. 18; GU L 96 del 12.4.2016, pag. 20. La diversa base giuridica rispecchia il fatto che l'articolo 222 riguarda soltanto le organizzazioni di produttori riconosciute; per estenderne l'effetto alle cooperative non riconosciute come organizzazioni di produttori occorre adottare una misura ai sensi dell'articolo 219.

²⁹ GU L 242 del 9.9.2016, pag. 17.

³⁰ GU L 242 del 9.9.2016, pag. 4; GU L 242 del 9.9.2016, pag. 10.

disponevano della capacità di dirottare il latte crudo trasformato verso prodotti stoccabili caratterizzati da una minore intensità di manodopera, tali misure sono state accompagnate da una misura adottata ai sensi dell'articolo 219 che concedeva aiuti all'ammasso privato ai formaggi privi di certificazione DOP o IGP (non ammissibili agli aiuti all'ammasso privato nel quadro delle disposizioni OCM), entro volumi massimi predefiniti per Stato membro³¹.

Parallelamente, dato il grave squilibrio del mercato che si è riscontrato tra domanda e offerta in questo settore, è stata adottata anche una misura ai sensi dell'articolo 222 che ha autorizzato le organizzazioni dei produttori a stipulare accordi e adottare decisioni comuni per la pianificazione dei volumi di produzione di latte crudo prima dell'inizio dell'alta stagione di produzione, allo scopo di controbilanciare il calo dei prezzi del latte e dei prodotti lattiero-caseari³².

3.2.2 Prodotti ortofrutticoli e vino

La chiusura di importanti esercizi commerciali (negozi e ristoranti) per la vendita di prodotti ortofrutticoli e vino, unita alla carenza di manodopera, ha provocato gravi turbative nei settori ortofrutticolo e vitivinicolo dell'UE.

Per il settore vitivinicolo i dazi all'importazione pari al 25 % (in valore) imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di vino dall'UE nell'ottobre 2019 avevano già inciso negativamente sulle esportazioni. Questa situazione è stata aggravata dalla pandemia che ha provocato difficoltà finanziarie per i produttori vinicoli.

Nell'aprile 2020 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 219 per contrastare le turbative del mercato causate dalla COVID-19 nei settori ortofrutticolo e vitivinicolo. Tale atto ha introdotto deroghe alle norme OCM vigenti in relazione ai programmi operativi e di sostegno³³.

Per gli ortofrutticoli sono stati temporaneamente aboliti i limiti di spesa per le misure di gestione e prevenzione delle crisi nei programmi operativi.

Per il settore vitivinicolo, allo scopo di rimuovere dal mercato le eccedenze che provocavano la diminuzione dei prezzi, l'aiuto finanziario previsto dai programmi di sostegno è stato temporaneamente esteso alla distillazione del vino a fini industriali o energetici e agli aiuti all'ammasso in caso di crisi. La misura ha esteso altresì il sostegno dell'UE ai fondi di mutualizzazione dei produttori e ha innalzato le soglie per i contributi finanziari dell'UE relativi a varie misure allo scopo di ridurre i contributi finanziari a carico degli operatori e di migliorarne la liquidità. Il bilancio operativo per i programmi nazionali di sostegno è rimasto immutato³⁴.

Parallelamente, per contrastare la carenza di forza lavoro nei vigneti, è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 221 che ha prorogato le autorizzazioni per l'impianto che scadevano nel 2020, nonché il termine stabilito per l'estirpazione in caso di reimpianto anticipato³⁵.

Nel luglio 2020 sono state introdotte due nuove misure che hanno aiutato i settori ortofrutticolo e vitivinicolo a contrastare gli effetti della pandemia. Una prima misura adottata ai sensi dell'articolo 219 ha introdotto ulteriori flessibilità nei programmi operativi e

³¹ GU L 140 del 4.5.2020, pag. 1.

³² GU L 140 del 4.5.2020, pag. 37.

³³ Nel 2020 entrambi i programmi erano ancora disciplinati dal regolamento OCM.

³⁴ GU L 140 del 4.5.2020, pag. 6.

³⁵ GU L 140 del 4.5.2020, pag. 46.

di sostegno dei due settori. Nel settore vitivinicolo, a determinate condizioni, i produttori hanno anche potuto chiedere anticipi pari al 100 % del sostegno dell'UE per la distillazione di vino in caso di crisi e l'ammasso di vino in caso di crisi, al fine di porre rimedio alla riduzione del proprio flusso di cassa³⁶.

È stata introdotta una seconda misura ai sensi dell'articolo 222, per far fronte al grave squilibrio del mercato nel settore vitivinicolo, in cui consumi ed esportazioni diminuivano mentre cospicui volumi di vino venivano inviati all'ammasso. Tale misura autorizzava gli agricoltori, le organizzazioni di produttori riconosciute e le organizzazioni interprofessionali riconosciute a stipulare accordi e ad adottare decisioni comuni per le attività di produzione, trasformazione, trattamento, stoccaggio e promozione³⁷.

Nella consapevolezza che la situazione del settore vitivinicolo non era migliorata nonostante le misure già introdotte, nel gennaio e nel settembre 2021 sono state adottate due misure ai sensi dell'articolo 219, che hanno prorogato le deroghe già vigenti e hanno offerto ulteriore flessibilità a sostegno dell'assicurazione del raccolto³⁸.

3.2.3 Altri settori

Il settore delle patate e quello florovivaistico hanno attraversato un periodo di squilibri del mercato durante i lockdown imposti a causa della COVID-19 per il brusco calo della domanda e dei prezzi, la limitata disponibilità di manodopera e i maggiori costi dei trasporti.

A sostegno dei produttori nell'aprile 2020 sono state adottate due misure ai sensi dell'articolo 222, che hanno autorizzato gli agricoltori e le organizzazioni dei produttori riconosciute a stipulare accordi e adottare decisioni comuni, riguardanti ad esempio i ritiri dal mercato, la distribuzione gratuita, la promozione e la pianificazione della produzione temporanea³⁹.

3.3 La guerra in Ucraina e la successiva evoluzione del mercato

In seguito alla guerra di aggressione sferrata dalla Russia contro l'Ucraina, il mercato dell'UE è stato minacciato da gravi turbative a causa dei sensibili aumenti dei prezzi dei cereali e dei fattori di produzione (in particolare energia e fertilizzanti) nonché delle perturbazioni degli scambi. Per sventare queste minacce nel marzo 2022 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 219 che ha offerto un aiuto eccezionale a carattere temporaneo agli agricoltori attivi in tutti i settori dediti ad attività che promuovono la sicurezza alimentare o che rispondono agli squilibri di mercato. È stato reso disponibile un importo totale di 500 milioni di EUR, assegnato agli Stati membri sulla base dei rispettivi massimali per i pagamenti diretti. Gli Stati membri erano liberi di scegliere i settori beneficiari per sostenere i produttori colpiti più gravemente. È stato altresì autorizzato un sostegno supplementare nazionale fino a un massimo del 200 %⁴⁰.

Nel luglio 2022, per sostenere il settore degli ortofrutticoli, è stata adottata anche una misura ai sensi dell'articolo 219, che consentiva deroghe ai limiti sulla spesa per le misure di prevenzione e gestione delle crisi e aumentava la quota dell'aiuto finanziario dell'UE per i fondi di esercizio nazionali nel settore⁴¹.

³⁶ GU L 300 del 14.9.2020, pag. 26.

³⁷ GU L 215 del 7.7.2020, pag. 13.

³⁸ GU L 31 del 29.1.2021, pag. 198; GU L 415 del 22.11.2021, pag. 1.

³⁹ GU L 140 del 4.5.2020, pag. 13; GU L 140 del 4.5.2020, pag. 17.

⁴⁰ GU L 96 del 24.3.2022, pag. 4.

⁴¹ GU L 189 del 18.7.2022, pag. 1.

L'aumento delle importazioni di cereali e semi oleosi provenienti dall'Ucraina negli Stati membri vicini al confine ucraino, nei quali si sono sviluppati i corridoi commerciali denominati "corridoi di solidarietà UE-Ucraina", si è ripercosso sugli agricoltori locali. In alcune regioni dell'UE le importazioni supplementari hanno provocato eccesso di offerta a livello nazionale, erosione dei prezzi locali o saturazione delle catene logistiche. Nella consapevolezza di questi problemi, nell'aprile 2023 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 221. Agli agricoltori di Bulgaria, Polonia e Romania più colpiti dalle maggiori importazioni di cereali e semi oleosi provenienti dall'Ucraina è stato concesso un sostegno pari a 56 milioni di EUR. È stato autorizzato un sostegno nazionale supplementare fino a un massimo del 100 %⁴².

Data l'entità degli effetti negativi prodotti dall'aumento delle importazioni di cereali e semi oleosi dall'Ucraina verso Bulgaria, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia, nel giugno 2023 è stata adottata una seconda misura ai sensi dell'articolo 221. Questa seconda misura ha ampliato la precedente mettendo a disposizione dei produttori di cereali e semi oleosi specifici un sostegno pari a 100 milioni di EUR [allegato 1] nei cinque paesi. È stato autorizzato un sostegno nazionale supplementare fino a un massimo del 200 %⁴³.

A metà del 2023 si è osservata una rapida diminuzione dei prezzi di numerosi prodotti agricoli in un contesto di alti costi dei fattori di produzione, elevata inflazione dei prezzi alimentari e ridotta domanda dei consumatori. Tali circostanze hanno esercitato un deciso impatto negativo su diversi settori agricoli dell'UE e hanno provocato ai produttori agricoli altri problemi di liquidità, oltre a quelli individuati nei cinque Stati membri in prima linea che avevano beneficiato del sostegno precedente.

Nel luglio 2023 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 221 per far fronte alle sfide specifiche osservate in diversi settori, come quelli dell'allevamento, degli ortofrutticoli, della produzione vitivinicola, dei cereali e dei semi oleosi. La misura prevedeva un sostegno di emergenza per i produttori dei settori agricoli più colpiti nei 22 Stati membri che non avevano beneficiato delle due precedenti misure adottate ai sensi dell'articolo 221. È stato messo a disposizione un importo complessivo di 330 milioni di EUR. Gli Stati membri erano tenuti a indirizzare la misura ai produttori dei settori agricoli più colpiti, e potevano concedere un sostegno alle operazioni di distillazione del vino in caso di crisi oltre alle dotazioni fissate nei programmi nazionali di sostegno. È stato autorizzato un sostegno supplementare nazionale fino a un massimo del 200 %⁴⁴.

Parallelamente, per contrastare la minaccia di futuri squilibri di mercato nel settore vitivinicolo con l'arrivo della nuova vendemmia, nel giugno 2023 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 219 che autorizzava gli Stati membri a riorientare parte delle risorse finanziarie nell'ambito dei programmi nazionali di sostegno per offrire un sostegno su misura, adattato alle circostanze specifiche. Il sostegno per la distillazione del vino in caso di crisi è stato autorizzato a condizioni specifiche, insieme a deroghe alle disposizioni OCM e a maggiori contributi finanziari dell'UE per diversi tipi di misure settoriali⁴⁵.

3.4 Eventi meteorologici estremi e catastrofi naturali

Già nel 2015 negli effetti negativi sui mercati delle condizioni meteorologiche avverse è stato individuato uno dei fattori che contribuiscono allo squilibrio tra domanda e offerta nel settore

⁴² GU L 96 del 5.4.2023, pag. 80.

⁴³ GU L 168 del 3.7.2023, pag. 22.

⁴⁴ GU L 180 del 17.7.2023, pag. 21.

⁴⁵ GU L 160 del 26.6.2023, pag. 12.

dell'allevamento, poiché durante l'estate 2015 la siccità ha dato luogo a scarsità di risorse foraggere e pascoli⁴⁶.

In seguito al sisma che ha colpito l'Italia centrale nell'agosto 2016, la misura che concedeva un aiuto eccezionale di adattamento agli allevatori, adottata nel 2016 ai sensi dell'articolo 219, è stata modificata nel 2017. Per contribuire a compensare le perdite subite dagli allevatori nelle regioni colpite dal sisma, l'Italia è stata autorizzata a concedere un sostegno nazionale supplementare fino a un massimo del 200 %⁴⁷.

A causa di condizioni meteorologiche anomale e senza precedenti, segnatamente prolungate piogge torrenziali e inondazioni che ne hanno colpito i seminativi, nel gennaio 2018 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 221 a sostegno degli agricoltori di Lituania, Lettonia, Estonia e Finlandia. La misura intendeva compensare gli agricoltori più duramente colpiti da piogge e inondazioni, che avevano subito le perdite più gravi nei propri seminativi in relazione alla semina invernale e al raccolto. L'atto ha stabilito l'entità massima dei fondi UE disponibili per ciascun paese, per un totale di 15 milioni di EUR; i paesi stessi hanno poi determinato il numero di ettari ammissibili e l'importo dell'aiuto a forfait per ettaro. Sono state autorizzate integrazioni nazionali fino a un massimo del 100 %⁴⁸.

La misura adottata a metà luglio del 2023 ai sensi dell'articolo 221 mirava anche, in parte, a contrastare gli effetti di eventi meteorologici avversi eccezionali, come la siccità della primavera 2023 (particolarmente acuta in alcune regioni di Spagna, Portogallo e Italia) e a compensare i relativi danni subiti dai produttori agricoli⁴⁹.

Tali gravi eventi meteorologici avversi, che hanno avuto uno specifico impatto negativo sui produttori dei settori ortofrutticolo e vitivinicolo, hanno portato all'adozione di una nuova misura ai sensi dell'articolo 221 nell'agosto 2023. Questa misura ha concesso una certa dose di flessibilità e ha incrementato i contributi finanziari dell'UE nell'attuazione dei programmi operativi per le organizzazioni e le associazioni di produttori nel settore ortofrutticolo. Nel settore vitivinicolo la misura ha prorogato la validità delle autorizzazioni per gli impianti con scadenza nel 2023 e il periodo per l'estirpazione. Ha introdotto altresì flessibilità per le misure di ristrutturazione e conversione dei vigneti che erano state attuate solo parzialmente nel 2023⁵⁰.

Successivamente nel 2023 la Slovenia ha subito gravissime inondazioni e frane, mentre nell'agosto e settembre 2023 alcune zone della Grecia sono state colpite da incendi boschivi e inondazioni senza precedenti. Gli ingenti danni inflitti da queste calamità naturali alla produzione agricola ha dato luogo, nel dicembre 2023, all'adozione di una nuova misura ai sensi dell'articolo 221 tesa a sostenere gli agricoltori colpiti. Ai due paesi è stato assegnato un importo di 51,7 milioni di EUR, ed è stata autorizzata un'integrazione nazionale fino a un massimo del 200 %⁵¹.

3.5 Malattie degli animali

3.5.1 Peste suina africana

Per prevenire la diffusione della peste suina africana nei propri territori, nel febbraio 2014 la Polonia e la Lituania hanno adottato misure preventive che limitavano la

⁴⁶ Si veda GU L 271 del 16.10.2015, pag. 25.

⁴⁷ GU L 42 del 18.2.2017, pag. 7.

⁴⁸ GU L 19 del 24.1.2018, pag. 6.

⁴⁹ Si veda GU L 180 del 17.7.2023, pag. 21.

⁵⁰ GU L 199 del 9.8.2023, pag. 96.

⁵¹ GU L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L 202302820 - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/L/2023/2820).

commercializzazione delle carni suine nelle zone interessate. Successivamente i due paesi hanno segnalato alla Commissione significative riduzioni dei prezzi e turbative del mercato in tali zone, causate da queste restrizioni. Di conseguenza a marzo e aprile 2014 sono state adottate due misure ai sensi dell'articolo 220, che hanno autorizzato i due paesi a concedere un aiuto per la macellazione di determinati animali, in un periodo predefinito e a condizioni specifiche⁵².

In risposta all'insorgenza in Polonia di nuovi focolai di peste suina africana che avevano causato perdite ai produttori, nell'aprile 2017 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 220. La Polonia è stata autorizzata a concedere un aiuto ai produttori per la macellazione di taluni animali, a condizioni specifiche⁵³. Un aiuto eccezionale a condizioni analoghe è stato concesso a piccole aziende suinicole anche nel settembre 2017, tramite una misura ai sensi dell'articolo 221, per evitare che esse dovessero cessare la produzione e per ridurre i costi che dovevano sostenere per rispettare le misure nazionali⁵⁴.

3.5.2 Influenza aviaria

Tra il 2014 e il 2023 si sono registrati in Europa, tra l'altro in Italia, Francia e Polonia, numerosi focolai di influenza aviaria. Nel corso del tempo questi tre paesi hanno notificato alla Commissione che le misure adottate per contenere ed eradicare la diffusione della malattia provocavano perdite di reddito non ammissibili ai contributi finanziari dell'UE ai sensi della normativa dell'Unione applicabile⁵⁵ per gli operatori del settore delle uova e delle carni di pollame. Di conseguenza tra ottobre 2014 e agosto 2023 la Commissione ha adottato 11 misure ai sensi dell'articolo 220, che prevedevano la partecipazione finanziaria dell'Unione alle spese sostenute dai tre paesi per sostenere temporaneamente i propri operatori ubicati nelle zone disciplinate dalle misure nazionali, per periodi di tempo specifici e a condizione che gli operatori presentassero domande ammissibili basate su controlli *ex ante* effettuati dalle autorità nazionali. Le misure indicano: i) le specie colpite; ii) i quantitativi massimi di prodotto ammissibili al finanziamento; e iii) gli importi forfettari di partecipazione finanziaria e i criteri usati per determinarli (in alcuni casi, fino a livelli/importi massimi fissi di partecipazione finanziaria dell'UE). Sin da maggio 2014 gli atti hanno chiarito che le perdite incorse non dovrebbero essere compensate da aiuti di Stato o dalle assicurazioni; e che i produttori non dovrebbero aver ricevuto contributi finanziari dell'UE per le medesime perdite ai sensi di altri pertinenti regolamenti dell'Unione⁵⁶.

3.6 Altro

Nell'interesse della stabilità del mercato (a livello di Unione europea o nei settori colpiti), oppure per scongiurare un rapido calo della produzione di prodotti specifici, sono state adottate altre tre misure eccezionali ai sensi dell'articolo 221, volte ad affrontare problemi specifici.

Nel luglio 2019 è stata adottata una misura ai sensi dell'articolo 221 per concedere un aiuto eccezionale agli allevatori del settore delle carni bovine in Irlanda. La misura è stata suggerita dal potenziale impatto del recesso dall'UE del Regno Unito, che rappresentava un importante

⁵² GU L 95 del 29.3.2014, pag. 24; GU L 125 del 26.4.2014, pag. 64.

⁵³ GU L 92 del 6.4.2017, pag. 41.

⁵⁴ GU L 234 del 12.9.2017, pag. 1.

⁵⁵ Regolamento (UE) n. 652/2014, abrogato dal regolamento (UE) 2021/690.

⁵⁶ GU L 295 dell'11.10.2014, pag. 51; GU L 126 del 14.5.2016, pag. 63; GU L 43 del 21.2.2017, pag. 196; GU L 46 del 20.2.2018, pag. 1; GU L 255 dell'11.10.2018, pag. 1; GU L 255 dell'11.10.2018, pag. 7; GU L 206 del 6.8.2019, pag. 12; GU L 273 del 20.8.2020, pag. 1; GU L 317 del 9.12.2022, pag. 56; GU L 105 del 20.4.2023, pag. 2; GU L 202 del 14.8.2023, pag. 8.

mercato d'esportazione per il settore irlandese delle carni bovine. Per sostenere gli allevatori nell'adattamento della loro produzione e nella ricerca di nuovi mercati, l'Irlanda ha ricevuto in totale 50 milioni di EUR. Sono state autorizzate integrazioni nazionali fino a un massimo del 100 %⁵⁷.

Nel gennaio 2020, con una misura adottata ai sensi dell'articolo 221, è stata concessa una deroga ai programmi di sostegno nel settore vitivinicolo. Tale misura intendeva rispondere ai dazi all'importazione imposti dagli Stati Uniti sui vini di determinati paesi dell'UE, come contromisura alle sovvenzioni erogate dall'Unione a Airbus e in seguito a una decisione arbitrare dell'OMC. La misura ha autorizzato un'attuazione più flessibile delle misure di promozione nel settore vitivinicolo e quote più elevate per i contributi dell'UE⁵⁸.

Nel marzo 2020 sono state inoltre adottate, tramite una misura ai sensi dell'articolo 221, deroghe ai programmi operativi nel settore italiano dei prodotti ortofrutticoli. La misura intendeva sostenere le organizzazioni di produttori colpite dall'infestazione della cimice asiatica in alcune regioni italiane per aiutarle a contrastare quest'organismo nocivo, poiché a livello UE, nell'ambito del diritto dell'Unione applicabile, non era possibile adottare misure di eradicazione. Per conseguire tali obiettivi sono state innalzate le soglie degli aiuti UE destinati alle misure di prevenzione e gestione delle crisi⁵⁹.

4. Rilievi conclusivi

Le misure analizzate nella presente relazione dimostrano che l'insieme di strumenti giuridici per le misure eccezionali introdotto con la riforma del 2013 consente di affrontare i vari tipi di crisi in maniera flessibile. Costituisce pertanto un significativo progresso rispetto alla situazione giuridica precedente.

Politicamente le misure eccezionali sono generalmente accolte con favore, come dimostra l'ampio sostegno espresso al momento della proposta o dopo l'adozione degli atti relativi a livello di Consiglio e Parlamento europeo, oltre che nelle procedure di comitatologia. L'utilizzo di queste misure eccezionali è una dimostrazione di solidarietà da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. In tale contesto è opportuno riflettere sui seguenti rilievi, che riguardano la logica per l'adozione di queste misure, la loro concezione e i relativi aspetti finanziari.

4.1 Logica per l'adozione di misure eccezionali

Sono state adottate misure eccezionali per perseguire precisi obiettivi politici, come si illustra nei considerando degli atti, e per far fronte a situazioni eccezionali suscettibili di incidere negativamente sui mercati agricoli. Queste misure sono state attuate coerentemente con tali obiettivi politici. Dal concetto e dalla collocazione delle misure eccezionali nell'ambito del regolamento OCM si evince che esse costituiscono mezzi da impiegare in via eccezionale per rispondere a situazioni di particolare difficoltà, suscettibili di incidere negativamente sui mercati agricoli.

Il ricorso alle misure eccezionali dimostra che esse sono state utilizzate principalmente per aiutare gli agricoltori in relazione ai danni che essi subiscono a causa di turbative del mercato o di problemi connessi alla salute degli animali o alla salute delle piante. Benché meno frequentemente le misure hanno anche aiutato gli agricoltori a contrastare gli effetti negativi degli eventi meteorologici avversi eccezionali sui loro profitti economici. In caso di prezzi

⁵⁷ GU L 179 del 3.7.2019, pag. 20.

⁵⁸ GU L 27 del 31.1.2020, pag. 20.

⁵⁹ GU L 98 del 31.3.2020, pag. 26.

bassi sono stati utilizzati strumenti supplementari tra cui gli aiuti all'ammasso privato per cercare di sostenere il livello dei prezzi e gli interventi pubblici di acquisto, come si è verificato nel periodo 2014-2016 per il latte scremato in polvere.

4.2 Concezione delle misure eccezionali e aspetti attuativi

Lo spettro delle misure eccezionali adottate finora e l'ampia varietà delle circostanze cui tali misure hanno risposto dimostrano che le turbative del mercato presentano spesso natura multidimensionale e imprevedibile, e richiedono pertanto risposte mirate e specifiche.

Nel complesso le misure eccezionali si sono dimostrate efficaci per soddisfare le esigenze dei portatori di interessi nell'affrontare le crisi⁶⁰. Il tempestivo ricorso al sostegno dell'Unione testimonia chiaramente l'interesse delle autorità pubbliche, è espressione della solidarietà europea ed esercita un effetto positivo sul clima del mercato nel settore agricolo.

La Corte dei conti europea ha raccomandato alla Commissione di definire *ex ante* parametri e criteri oggettivi che fungerebbero da soglie per determinare il momento in cui si verifica una turbativa del mercato e occorre attivare una misura eccezionale⁶¹. Definire *ex ante* le soglie di attivazione è però estremamente arduo, data la varietà delle crisi e dei relativi impatti. In tal modo infatti si imporrebbero limitazioni alle misure e si rischierebbe di impedire la presentazione di risposte specificamente adattate alla varietà di situazioni che i mercati agricoli devono affrontare. L'assenza di parametri *ex ante* non ha impedito ai responsabili politici di elaborare misure basate su un'attenta valutazione della specifica situazione di mercato in gioco.

Ciò premesso, la Corte dei conti europea ha menzionato in alcune relazioni speciali⁶² i problemi connessi alle possibili compensazioni eccessive a favore degli agricoltori che beneficiano delle misure o agli effetti inerziali derivanti in parte da comportamenti di "azzardo morale". Benché tali rischi non siano da sottovalutare, la Commissione ne tiene conto in misura sempre maggiore nella concezione dei regolamenti⁶³.

Analogamente il ricorso a misure eccezionali non dovrebbe togliere spazio agli incentivi che incoraggiano gli agricoltori a gestire i propri rischi adottando pratiche agronomiche e di allevamento sostenibili, e a introdurre opportuni strumenti e strategie di gestione del rischio, compresi quelli miranti a far fronte alle calamità naturali che si verificano sempre più frequentemente a causa dei cambiamenti climatici. La presente relazione non intende valutare le scelte compiute in questo campo (tra cui quelle indicate nel regolamento sui piani strategici e nei piani strategici della PAC elaborati dagli Stati membri), ma illustra l'importanza di garantire la futura coerenza politica tra diversi strumenti a livello nazionale e di Unione europea.

⁶⁰ Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, "Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report", Ufficio delle pubblicazioni, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 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, <https://www.eca.europa.eu/it/publications?did=52395> e Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 11/2021: Sostegno eccezionale ai produttori di latte dell'UE nel periodo 2014-2016 <https://www.eca.europa.eu/it/publications?did=58807>.

⁶² Relazione speciale della Corte dei conti europea 23/2019 e relazione speciale della Corte dei conti europea 11/2021.

⁶³ Per alcuni esempi recenti si vedano il regolamento 2023/1225, il regolamento 2023/1343 e il regolamento 2023/1465.

Per quanto riguarda l'attuazione, le misure adottate ai sensi dell'articolo 222 dell'OCM si propongono di esercitare un effetto frenante sull'offerta o di gestire l'offerta nella fase della produzione. Anche se in tal modo intendono prevenire compensazioni *ex post* forse più costose dinanzi alla minaccia di turbative di mercato, queste misure rischiano di essere oggetto di azioni collettive. L'esperienza dimostra che l'efficacia dell'articolo 222 del regolamento OCM, in base al quale gli accordi non sono obbligatori per le parti che non desiderano parteciparvi, può essere compromessa da potenziali problemi di *free-riding*.

4.3. Aspetti finanziari

L'istituzione della "riserva agricola" nel 2023 e i relativi meccanismi di finanziamento differenziati hanno reso più prevedibili, rispetto alla precedente "riserva per le crisi", le disponibilità di bilancio per le misure eccezionali. L'uso della "disciplina finanziaria" per costituire la riserva per le crisi ha reso meno attraente quest'ultima, per la riluttanza degli Stati membri a ridurre i pagamenti diretti a tutti gli agricoltori come "prezzo da pagare" per le misure eccezionali. Si è cercato quindi di mobilitare un bilancio che non incidesse sui pagamenti diretti. Per questo motivo, per quanto possibile, le misure sono state finanziate da fonti diverse dalla riserva per le crisi. Ciò premesso, la pressione sul bilancio dell'UE e le esigenze concorrenti hanno generato incertezza sulla continua disponibilità di tali fonti alternative per il finanziamento di misure eccezionali. L'attuale configurazione di bilancio della riserva agricola ha superato queste limitazioni, ma nonostante tale maggiore flessibilità la nuova riserva rimane soggetta all'annualità del bilancio dell'UE. Per quanto riguarda la cospicua entità degli effetti e dei danni provocati da crisi di mercato o calamità naturali di vaste dimensioni, la riserva agricola rappresenta, nonostante la sua limitata consistenza, uno dei mezzi per alleviare la situazione degli agricoltori.

L'esperienza acquisita con l'utilizzo delle misure eccezionali, comprese quelle finanziate ai sensi della nuova riserva agricola, costituirà un'utile base per future riflessioni politiche. A tale proposito le opzioni per porre rimedio alle potenziali carenze nella concezione e nell'utilizzo di queste misure saranno esaminate durante i preparativi per la futura politica agricola comune del periodo successivo al 2027.