

Relazione speciale

## Sostegno eccezionale ai produttori di latte dell'UE nel periodo 2014-2016

È possibile migliorare l'efficienza futura



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I - IX
<b>Introduzione</b>	01 - 24
<b>Estensione e approccio dell'audit</b>	25 - 31
<b>Osservazioni</b>	32 - 79
La Commissione ha reagito rapidamente al divieto d'importazione disposto dalla Russia, ma la risposta agli squilibri di fondo del mercato ha richiesto più tempo	32 - 43
La Commissione ha effettuato una valutazione globale dell'impatto delle perturbazioni del mercato, lasciando alle autorità nazionali il compito di indirizzare il sostegno	44 - 62
Gli Stati membri hanno privilegiato la semplicità e un'ampia distribuzione del sostegno	63 - 71
La Commissione ha tratto alcuni insegnamenti dall'esperienza maturata, ma non ha completato la valutazione delle misure	72 - 79
<b>Conclusioni e raccomandazioni</b>	80 - 89
<b>Allegato – Regolamenti delegati sulle misure eccezionali di sostegno nel settore del latte</b>	
<b>Acronimi e abbreviazioni</b>	
<b>Glossario</b>	
<b>Risposte della Commissione</b>	
<b>Équipe di audit</b>	
<b>Cronologia</b>	

## Sintesi

**I** Quello del latte è uno dei principali settori agricoli dell'UE in termini di valore. Dopo aver raggiunto un picco all'inizio del 2014, il prezzo medio ricevuto dai produttori di latte dell'UE ha iniziato a diminuire. A metà del 2016 i prezzi hanno ripreso a salire.

**II** La politica agricola comune comprende una serie di strumenti per far fronte alle perturbazioni del mercato. I pagamenti diretti svolgono un ruolo stabilizzatore in quanto costituiscono una fonte costante di reddito per gli agricoltori. Una "rete di sicurezza" mira a sostenere i prezzi eliminando temporaneamente dal mercato le eccedenze di prodotti lattiero-caseari. Contro le minacce di perturbazioni del mercato, la Commissione può anche adottare misure eccezionali, come ha fatto fra il 2014 e il 2016.

**III** La Corte ha esaminato in che misura la Commissione europea e le autorità competenti degli Stati membri abbiano gestito con successo la risposta alla perturbazione del mercato lattiero-caseario del periodo 2014-2016. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la Commissione e gli Stati membri avevano adottato misure ad ampio raggio per aiutare gli agricoltori in tale circostanza, ma che l'analisi da essi effettuata era generalmente insufficiente per decidere il livello di sostegno necessario e orientarlo di conseguenza.

**IV** Nel 2019 la Corte ha riferito in merito all'uso di misure eccezionali per stabilizzare il reddito degli agricoltori nel settore ortofrutticolo. La presente relazione è incentrata sui produttori di latte dell'UE. Pur non analizzando l'impatto della pandemia di COVID-19, esamina il modo in cui la Commissione ha affrontato la questione e come possa trarre insegnamenti da una crisi precedente.

**V** La Commissione ha reagito rapidamente al divieto di importazione imposto dalla Russia. Prima della fine del 2014, ha fornito sostegno finanziario per misure eccezionali ai paesi baltici e alla Finlandia, i più colpiti dal divieto. La risposta agli squilibri di fondo del mercato ha richiesto invece più tempo e le misure adottate dalla Commissione nel settembre 2016 a sostegno della riduzione volontaria della produzione hanno comportato un certo effetto inerziale.

**VI** La Commissione ha proposto misure eccezionali per alleviare i problemi di liquidità degli agricoltori, ma senza valutarne adeguatamente le esigenze o fissare valori-obiettivo. Data la flessibilità di cui godono nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri hanno preferito misure eccezionali semplici da attuare e optato per un'ampia distribuzione dei fondi. Gli sforzi per devolvere gli aiuti in modo mirato sono stati limitati.

**VII** Sebbene l'UE abbia accantonato una riserva per le crisi nel settore agricolo, la Commissione non vi ha fatto ricorso durante la perturbazione del mercato. In seguito la Commissione ha proposto delle modifiche al fine di rafforzare il ruolo della riserva di crisi per il futuro. Dal 2018 i programmi di sviluppo rurale possono sostenere una gamma più ampia di strumenti di gestione del rischio a favore degli agricoltori che subiscono un calo di reddito, fra cui strumenti settoriali di stabilizzazione del reddito. A dicembre 2020, la Corte ha individuato due programmi di sviluppo rurale che offrivano sostegno agli strumenti di stabilizzazione del reddito, nessuno dei quali era operativo.

**VIII** Le valutazioni effettuate dopo la perturbazione del mercato hanno fornito alcune conclusioni generali in merito alle misure eccezionali a livello dell'UE; in seguito la Commissione ha preso provvedimenti per migliorare le proprie procedure di gestione delle crisi. Tuttavia, non ha valutato in maniera adeguata gli effetti dei dispositivi adottati dagli Stati membri.

**IX** La Corte rivolge alla Commissione alcune raccomandazioni volte a:

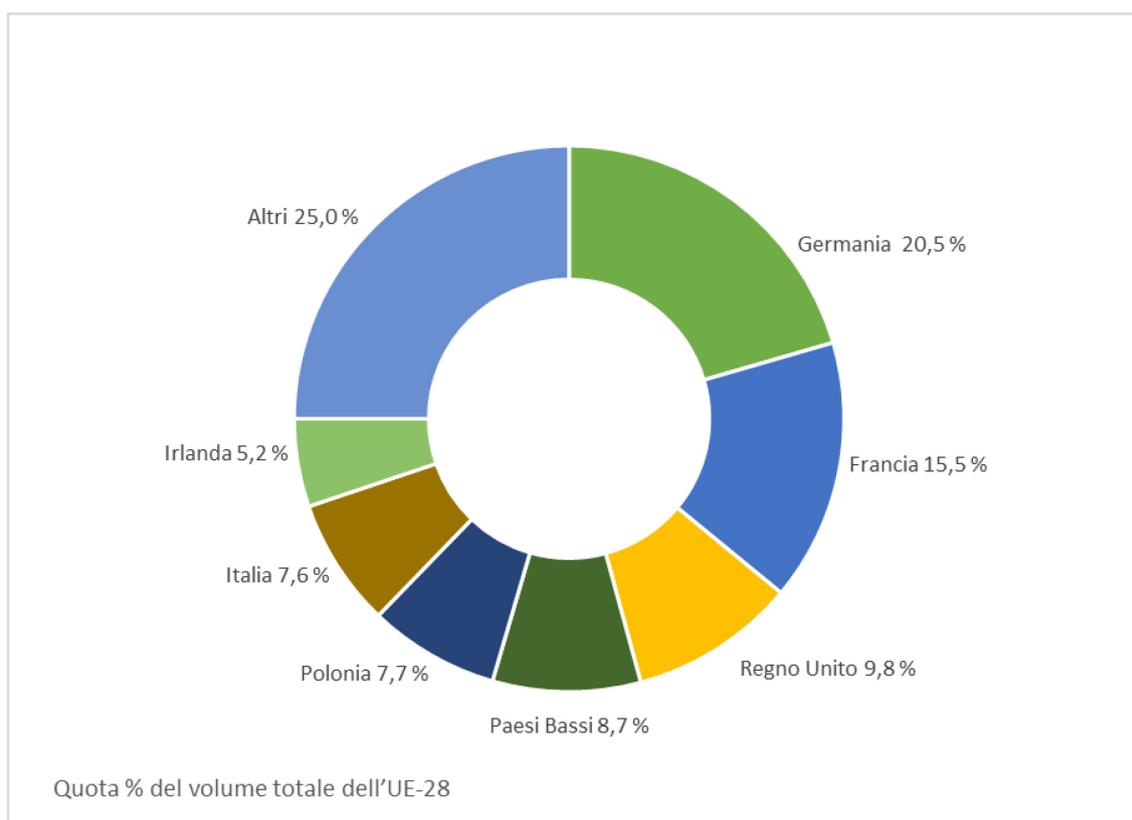
- 1) affrontare meglio gli squilibri di mercato;
- 2) migliorare l'elaborazione del bilancio e la definizione degli obiettivi;
- 3) prepararsi ad affrontare future perturbazioni del mercato.

# Introduzione

## Il settore lattiero-caseario dell'UE

**01** La produzione di latte vaccino è uno dei due principali settori agricoli dell'UE in termini di valore (59,3 miliardi di euro nel 2019), che rappresenta attualmente circa il 14 % della produzione agricola<sup>1</sup>. Nel 2019 i principali paesi produttori di latte (Germania, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Polonia, Italia e Irlanda) rappresentavano circa tre quarti della produzione lattiera dell'UE in termini di volume (cfr. [figura 1](#)). Dal 1984 al 2015, l'UE ha applicato un sistema di quote latte il cui obiettivo era limitare la produzione totale di latte nell'UE. Dal 2009, le quote complessive degli Stati membri sono gradualmente aumentate fino all'abolizione del regime il 1° aprile 2015.

**Figura 1 – Raccolta di latte vaccino presso le latterie nel 2019**

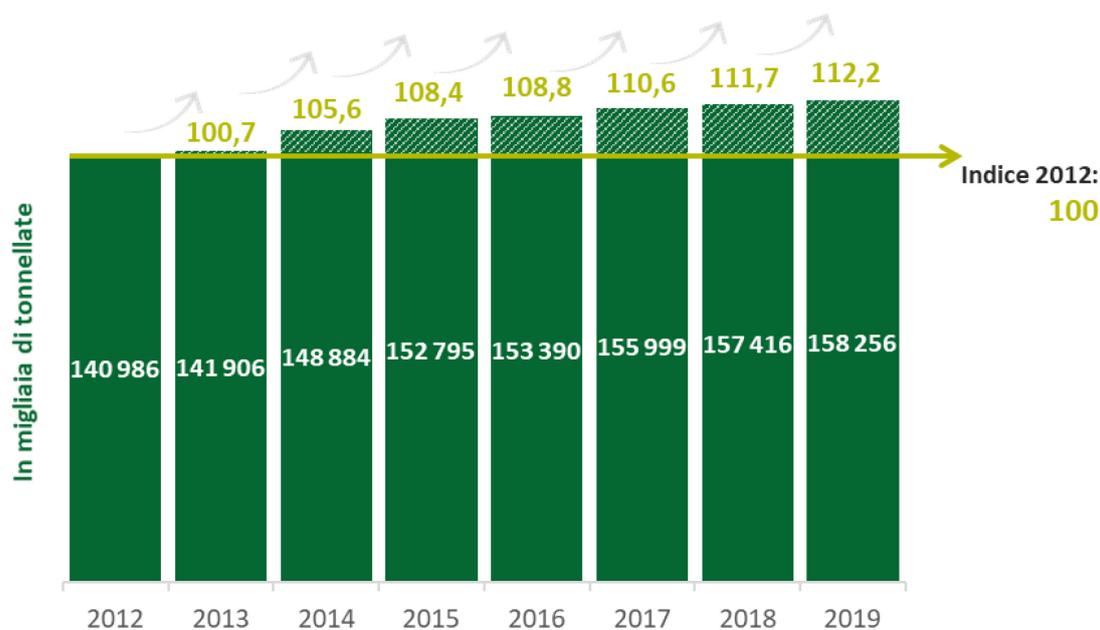


Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale – *Short-term outlook Autumn 2020*, consegne di latte vaccino (migliaia di tonnellate) – calcolo della Corte.

<sup>1</sup> [Eurostat data explorer – Economic accounts for agriculture](#) – valori ai prezzi di base – aggiornato al 9 marzo 2020.

**02** Nel 2019 la produzione totale di latte nell'UE è ammontata a circa 168 milioni di tonnellate<sup>2</sup>, di cui il 95 %<sup>3</sup> circa è stato consegnato dai produttori alle latterie. Le consegne dei produttori di latte alle latterie sono aumentate rapidamente nel 2014 e nel 2015, per poi aumentare a un ritmo più lento (cfr. *figura 2*).

**Figura 2 — Consegna di latte alle latterie**



Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale – *Short-term outlook Autumn 2020*, calcolo della Corte.

**03** Dal 2013 al 2015, le consegne alle latterie sono aumentate in tutti gli Stati membri tranne due. Tra i maggiori paesi produttori, l'aumento è stato superiore alla media UE in Irlanda, Regno Unito, Polonia e Paesi Bassi. Le consegne hanno continuato ad aumentare nel 2016, a tassi differenti, in quindici Stati membri, mentre sono diminuite nei restanti tredici, compresi il Regno Unito e la Francia (cfr. *tabella 1*).

<sup>2</sup> Commissione europea, *“EU agricultural outlook – For markets and income 2019-2030”*, dicembre 2019, pag. 82, Allegato, Tabella 9.23 *EU milk market balance*.

<sup>3</sup> *Eurostat data explorer – Cows’ milk collection and products obtained – monthly data* – aggiornato al 31 marzo 2020.

**Tabella 1 — Evoluzione delle consegne di latte dal 2013 al 2016**

Stato membro	Variazione % del 2015 rispetto al 2013	Variazione % del 2016 rispetto al 2015
Cechia	25,6 %	-0,1 %
Irlanda	18,0 %	4,1 %
Lussemburgo	15,9 %	8,9 %
Belgio	14,8 %	-2,7 %
Ungheria	12,6 %	0,7 %
Regno Unito	11,0 %	-4,3 %
Cipro	9,9 %	16,1 %
Lettonia	9,8 %	0,8 %
Polonia	9,6 %	2,4 %
Paesi Bassi	9,2 %	7,4 %
Portogallo	8,9 %	-4,4 %
<b>UE-28</b>	<b>7,7 %</b>	<b>0,4 %</b>
Spagna	7,6 %	1,1 %
Lituania	7,4 %	-1,5 %
Slovenia	7,1 %	3,8 %
Francia	5,9 %	-2,7 %
Austria	5,8 %	-0,2 %
Germania	5,2 %	0,3 %
Danimarca	5,0 %	1,6 %
Finlandia	4,7 %	-0,2 %
Slovacchia	4,6 %	-4,8 %
Italia	4,3 %	3,2 %
Romania	4,2 %	3,6 %
Svezia	2,2 %	-2,4 %
Estonia	2,1 %	-0,8 %
Croazia	1,9 %	-4,6 %
Malta	1,6 %	3,8 %
Grecia	-0,7 %	-0,2 %
Bulgaria	-4,4 %	7,3 %

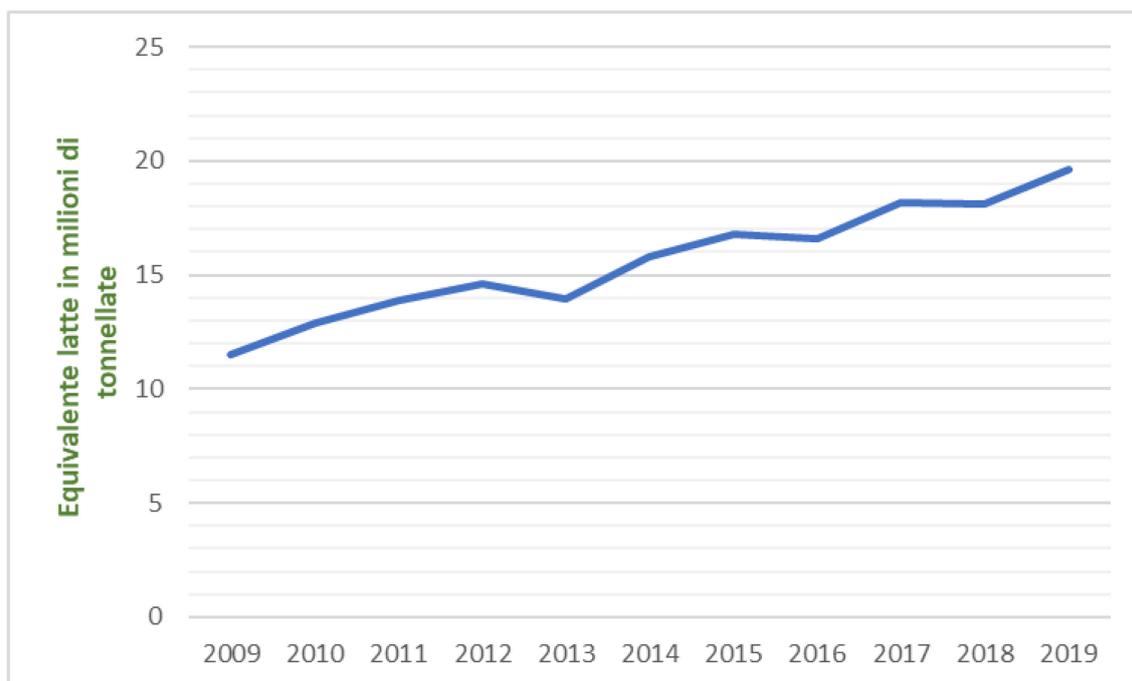
Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale – *Short-term outlook Autumn 2020*, calcolo della Corte.

**04** Nel decennio 2009-2019 il consumo di prodotti lattiero-caseari (latte e prodotti derivati dal latte, come il burro, il formaggio e il latte in polvere) nell'UE è aumentato in media dello 0,8 % all'anno, mentre le esportazioni dell'UE sono cresciute in media del 5,5 % all'anno (cfr. [figura 3](#)) in risposta alla rapida crescita della domanda mondiale. Dopo questo aumento, nel 2019 l'UE esportava circa il 15 % della produzione<sup>4</sup>. Nel periodo 2016-2019, i primi tre esportatori mondiali sono stati l'UE (27 %), la Nuova Zelanda (25 %) e gli Stati Uniti (14 %), mentre il commercio

<sup>4</sup> Valore calcolato dalla Commissione sulla base dei dati Eurostat disponibili e di stime. I bilanci sottostanti sono pubblicati nelle [prospettive a breve termine](#) della Commissione.

internazionale di prodotti lattiero-caseari ha rappresentato circa il 9 % della produzione mondiale<sup>5</sup>.

### Figura 3 – Esportazioni di prodotti lattiero-caseari (2009-2019)



Fonte: DG Agricoltura e sviluppo rurale – prospettive del settore agricolo dell’UE per il periodo 2019-2030 *Short-term outlook Autumn 2020*, calcolo della Corte. Equivalente latte calcolato utilizzando i coefficienti della Commissione di 6,57 per il burro, 3,58 per il formaggio, 7,57 per il latte scremato in polvere, 7,56 per il latte intero in polvere, 7,48 per il siero di latte e 0,85 per i prodotti lattiero-caseari freschi.

### La perturbazione del mercato del latte nel periodo 2014-2016

**05** Le buone condizioni meteorologiche del 2014 e i prezzi elevati del latte negli anni precedenti hanno alimentato un aumento significativo della produzione lattiera dell’UE. Tra il 2013 e il 2015, le consegne di latte alle latterie sono aumentate di circa l’8 %, pari a circa 11 milioni di tonnellate (cfr. *figura 2*), un aumento significativo rispetto all’andamento del consumo interno e al volume delle esportazioni (cfr. paragrafo *04* e *figura 3*). L’abolizione delle quote latte dell’UE era stata annunciata per il 2015 e, al pari degli altri anni, alcuni produttori hanno pagato una multa per il superamento del contingente.

<sup>5</sup> Percentuale calcolata in base ai volumi di equivalente latte riportati dalla FAO in *Food Outlook* – novembre 2020 – appendice, tabella 19.

**06** Nel maggio 2014, la domanda di esportazioni UE di prodotti lattiero-caseari è rimasta vigorosa<sup>6</sup>. Nell'agosto 2014 la Federazione russa ha vietato l'importazione di prodotti lattiero-caseari dall'UE in risposta alle sanzioni dell'Unione relative all'Ucraina e la crescita delle importazioni cinesi è rallentata. La Russia era stata il principale mercato di esportazione dei prodotti lattiero-caseari dell'UE, in particolare per il formaggio, assorbendo circa il 14 % delle esportazioni totali in valore nel 2013<sup>7</sup> e consumando l'1,6 % di tutta la produzione di latte dell'UE<sup>8</sup>. Nel 2013 la Cina ha rappresentato il 7 % in valore delle esportazioni UE di prodotti lattiero-caseari, acquistando principalmente latte scremato in polvere e siero di latte in polvere.

**07** Secondo una relazione della Commissione<sup>9</sup>, "(d)opo aver registrato prezzi eccezionalmente elevati per il latte e i prodotti lattiero-caseari alla fine del 2013 e all'inizio del 2014, il settore del latte è entrato in una fase di squilibrio globale tra offerta e domanda che ha caratterizzato il mercato per tutto il 2015 e per la prima metà del 2016".

**08** Di norma i prezzi del latte tendono a variare nel corso dell'anno e tra un anno e l'altro. I prezzi aumentano in inverno (quando la produzione lattiera è più bassa) e diminuiscono con l'aumento della produzione in primavera. Una media mobile su dodici mesi dei prezzi del latte fornisce pertanto migliori indicazioni sulla fluttuazione rispetto ai prezzi mensili (cfr. [figura 4](#)). Nel periodo successivo all'allargamento dell'UE del 2004, il prezzo medio annuo mobile del latte consegnato alle latterie nell'UE era rimasto perlopiù compreso tra 28 e 35 centesimi di euro/kg. Tra la metà del 2013 e il 2016, il prezzo medio mensile è dapprima aumentato al di sopra di questa fascia, per poi scendere — brevemente — a un minimo di circa 26 centesimi.

---

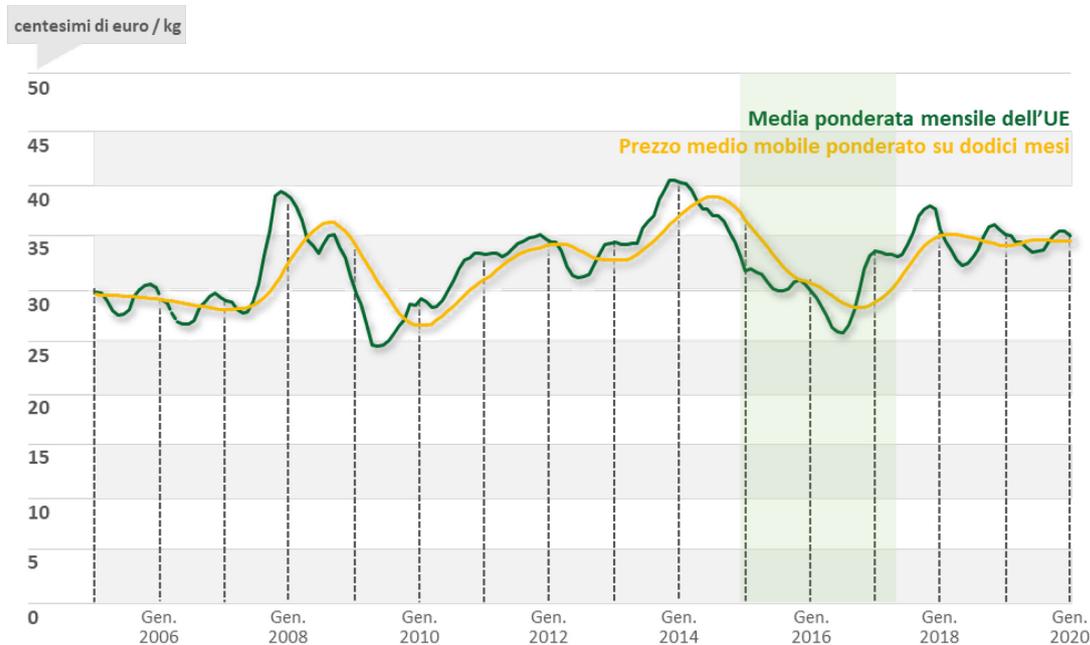
<sup>6</sup> Cfr. *Milk Market Observatory Economic Board meeting report*, 27 maggio 2014.

<sup>7</sup> Percentuale calcolata in base ai dati commerciali dell'UE disponibili nella banca dati della Commissione *Access2Markets*, codici 0401-0406 del sistema armonizzato.

<sup>8</sup> In base a uno studio condotto dalla Commissione: Wageningen Economic Research ed Ecorys – Valutazione per la Commissione, *"Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector"* (05.087713) Relazione finale, agosto 2019, pag. 37.

<sup>9</sup> Relazione della Commissione: *"Evoluzione della situazione del mercato lattiero-caseario e funzionamento delle disposizioni del "pacchetto latte"*"; COM(2016) 0724 final.

**Figura 4 – Prezzi del latte crudo nell'UE (2005-2020)**



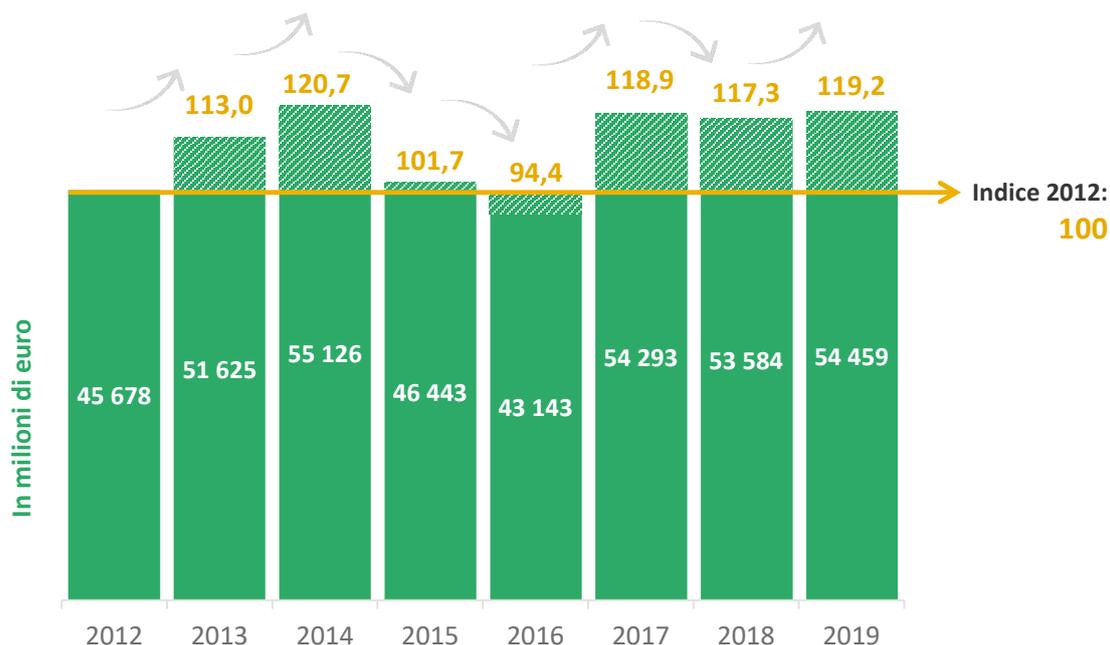
Fonte: notifiche degli Stati membri a norma dell'articolo 12, lettera a), del regolamento (UE) 2017/1185 – allegato II.4, lettera a) – Importi ponderati in base ai quantitativi consegnati alle latterie. Il sostegno eccezionale oggetto del presente audit era disponibile nel periodo evidenziato in verde – cfr. allegato.

**09** I prezzi e le fluttuazioni variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Il divario di prezzo più ampio, registrato nel giugno 2016 tra la Lituania (16,9 centesimi/kg) e Cipro (55,0 centesimi/kg), era di 38,1 centesimi/kg. In sette Stati membri il prezzo era inferiore a 22,5 centesimi/kg, mentre era superiore a 36,5 centesimi/kg in quattro Stati membri<sup>10</sup>.

**10** Il fatturato annuo della produzione lattiera è aumentato dal 2012 al 2014, per poi diminuire dal 2014 al 2016 (cfr. [figura 5](#)). Il fatturato medio per il 2013 e il 2014 è stato di 53,4 miliardi di euro e di 44,8 miliardi di euro per il 2015 e il 2016, leggermente inferiore al fatturato del 2012.

<sup>10</sup> Per maggiori informazioni, cfr. il portale dei dati agroalimentari della Commissione ([agri-food data portal](#)).

**Figura 5 – Valore delle consegne di latte**



Fonte: DG Eurostat per le consegne mensili di latte vaccino (apro\_mk\_colm) – Osservatorio del mercato del latte per i prezzi storici del latte crudo dell’UE — calcolo della Corte dei conti europea.

**11** La rete d’informazione contabile agricola (RICA) è il principale strumento statistico della Commissione per il monitoraggio del reddito e delle attività economiche delle aziende agricole commerciali. Comprende diversi indicatori di reddito<sup>11</sup>, quali il valore aggiunto netto dell’azienda agricola (VANA) per unità di lavoro-anno (ULA) e il reddito netto dell’azienda agricola. Nel periodo 2015-2016, per i produttori di latte specializzati dell’UE entrambi gli indicatori sono diminuiti rispetto al periodo 2012-2013, il primo di circa il 7 % e il secondo del 16 % circa.

**12** Le dinamiche sono state molto diverse da uno Stato membro all’altro. Ad esempio, confrontando il periodo 2015-2016 con il periodo 2012-2013, si osserva che l’indicatore VANA/ULA è diminuito in 14 dei 25 Stati membri per i quali sono disponibili dati, mentre è aumentato negli altri 11. L’intervallo complessivo andava da una diminuzione del 35 % nei Paesi Bassi a un aumento del 110 % in Slovacchia.

<sup>11</sup> Per maggiori informazioni sulla misurazione dei redditi agricoli effettuata dalla Commissione, cfr. la relazione speciale n. 1/2016 della Corte “ [Il sistema della Commissione per misurare la performance in relazione ai redditi degli agricoltori è ben strutturato e basato su dati validi?](#)”

## Meccanismi disponibili per far fronte alle fluttuazioni dei prezzi

**13** Le fluttuazioni dei prezzi incidono sul reddito dei produttori. La politica agricola comune (PAC) prevede dei meccanismi per attenuare tale rischio: i pagamenti diretti, una rete di sicurezza e misure eccezionali.

### I pagamenti diretti stabilizzano i redditi delle aziende agricole

**14** I produttori lattiero-caseari hanno due principali fonti di reddito: i proventi delle vendite di latte e i pagamenti diretti percepiti dal bilancio dell'UE. La maggior parte dei pagamenti diretti a carico del bilancio dell'UE è basata sul numero di ettari oggetto di attività agricola, indipendentemente dalla produzione. Né le fluttuazioni del volume di latte prodotto né il prezzo pagato dalle latterie incidono sull'importo degli aiuti diretti versati agli agricoltori.

**15** In 19 Stati membri, oltre ai pagamenti diretti per ettaro, i produttori di latte possono ricevere un pagamento diretto distinto legato alla produzione, denominato sostegno accoppiato facoltativo (cfr. [riquadro 1](#)). Inoltre, possono beneficiare di misure di sviluppo rurale, quali il sostegno alla produzione per gli agricoltori che risiedono in zone soggette a vincoli naturali e sovvenzioni per vari tipi di investimenti.

#### Riquadro 1

##### Il sostegno accoppiato facoltativo nel settore del latte

Gli Stati membri possono concedere il sostegno accoppiato facoltativo a diversi settori e ambiti di produzione, come indicato all'articolo 52, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013, qualora determinati tipi di agricoltura o settori agricoli che rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali si trovino in difficoltà. Secondo la Commissione, nel 2015:

- quasi la metà del patrimonio bovino ad orientamento lattiero dell'UE ha beneficiato del sostegno accoppiato facoltativo;
- il settore lattiero-caseario è stato il secondo maggiore beneficiario del sostegno accoppiato facoltativo (19,5 % di tutte le assegnazioni di sostegno accoppiato facoltativo, pari a 794 milioni di euro in 19 Stati membri).

**16** Come già osservato in precedenza<sup>12</sup>, i pagamenti diretti riducono l'impatto delle fluttuazioni dei prezzi e della produzione. Se utilizzati insieme ad altre sovvenzioni della PAC, in particolare i pagamenti per lo sviluppo rurale a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, offrono una protezione significativa contro le variazioni di reddito.

#### **La rete di sicurezza per i prodotti lattiero-caseari**

**17** Il regolamento (UE) n. 1308/2013 – il regolamento recante organizzazione comune dei mercati (OCM) – fornisce ulteriori strumenti per stabilizzare i mercati agricoli e affrontare le perturbazioni del mercato.

**18** I prodotti lattiero-caseari possono essere oggetto di misure di intervento sul mercato, comunemente note come “rete di sicurezza”, che mirano ad affrontare gli squilibri del mercato e a sostenere i prezzi eliminando temporaneamente le eccedenze di prodotti lattiero-caseari dal mercato, in particolare nei mesi in cui la produzione è più elevata. Il latte contiene acqua, lattosio, grassi e proteine. Separando il grasso dalle proteine si ottengono burro e latte scremato. La rete di sicurezza si concretizza nell'intervento pubblico sul mercato per l'acquisto di burro e latte scremato in polvere (LSP), nonché in aiuti pubblici per l'ammasso privato di burro, LSP e alcuni tipi di formaggio<sup>13</sup>.

**19** In virtù del regolamento OCM, i quantitativi e i prezzi dell'intervento pubblico sono stabiliti dal Consiglio<sup>14</sup>. Nel 2013 il Consiglio ha deciso<sup>15</sup> che gli Stati membri potevano acquistare fino a 109 000 tonnellate di LSP al prezzo stabilito di 169,80 euro/100 kg tra il 1° marzo e il 30 settembre di ogni anno. Poiché questo prezzo è lo stesso in tutta l'UE, l'attrattiva dell'intervento pubblico è maggiore nelle regioni in cui i prezzi del latte sono più bassi.

---

<sup>12</sup> Relazione speciale n. 23/2019 della Corte dei conti europea “[Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive](#)”.

<sup>13</sup> Articolo 17 del regolamento recante organizzazione comune dei mercati.

<sup>14</sup> Articoli 14 e 15 del regolamento OCM.

<sup>15</sup> Articoli 2 e 3 del regolamento (UE) n. 1370/2013 del Consiglio, del 16 dicembre 2013, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

**20** Negli anni 2014-2016, la Commissione ha prorogato il periodo dell'intervento pubblico all'intero esercizio, sulla base dell'articolo 219 del regolamento OCM. Il Consiglio, inoltre, ha aumentato a 350 000 tonnellate il massimale del 2016 per i quantitativi di LSP che potevano essere acquistati al prezzo stabilito. Tali quantitativi corrispondevano al contenuto proteico di circa 3,8 milioni di tonnellate di latte, pari al 2,5 % della produzione lattiera dell'UE. Nel 2015 la Commissione ha introdotto misure aggiuntive per incoraggiare gli operatori ad ammassare maggiori quantità di LSP, offrendo un più alto tasso di sostegno all'ammasso privato per un periodo più lungo, ossia un anno.

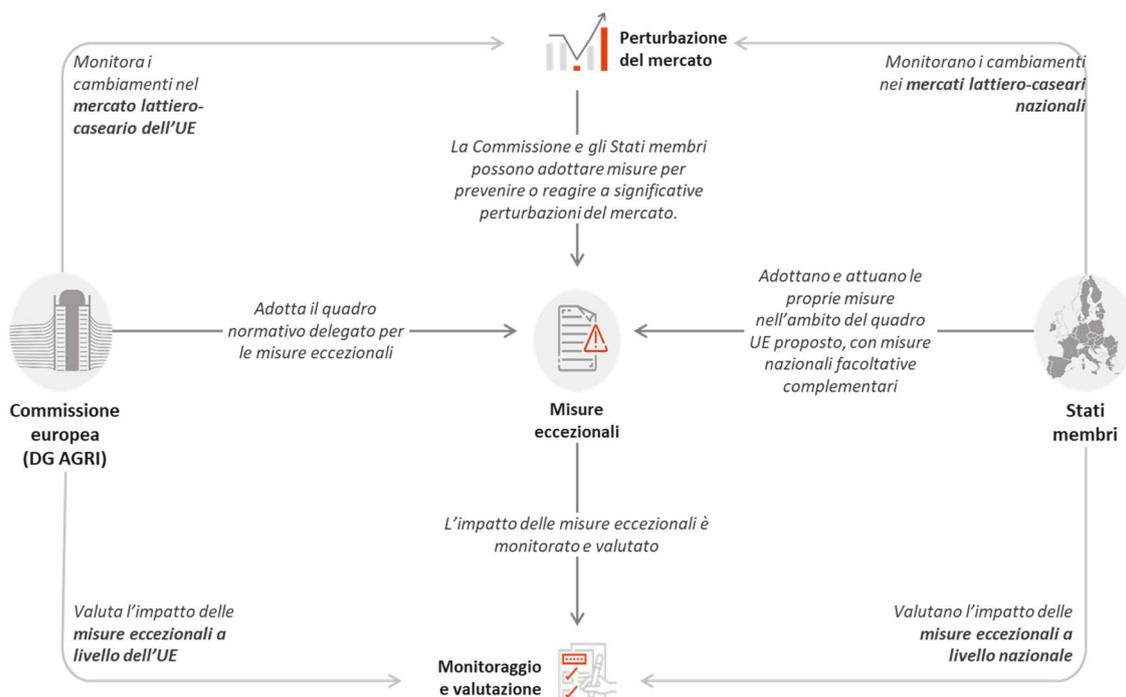
**21** Poiché dal 2009 il prezzo di mercato del burro era superiore al prezzo di acquisto all'intervento fissato nell'ambito della rete di sicurezza, non vi è stato alcun intervento pubblico nel periodo 2014-2016. Per la prima volta dal 2009, nel secondo semestre del 2015 il prezzo di mercato del latte scremato in polvere è sceso al di sotto del prezzo di acquisto e, nel 2016, 336 000 tonnellate di LSP sono state ritirate dal mercato in 14 Stati membri.

**22** La Commissione ha venduto oltre il 90 % delle scorte pubbliche di LSP tra maggio 2018 e febbraio 2019, dopo che il prezzo del latte era risalito. Tra il 2015 e il 2019, il costo netto totale, per il bilancio dell'UE, dell'intervento pubblico per il latte scremato in polvere è ammontato a 136,9 milioni di euro. Nello stesso periodo, l'UE ha inoltre speso 39,3 milioni di euro per l'aiuto all'ammasso privato di burro, LSP e formaggi.

### **Misure eccezionali**

**23** L'articolo 219 del regolamento OCM conferisce alla Commissione il potere di adottare misure eccezionali per contrastare minacce di perturbazioni nel mercato. Previa consultazione dei gruppi di esperti costituiti da rappresentanti di ciascuno Stato membro, la Commissione può adottare, a tal fine, atti delegati. La *figura 6* illustra i diversi ruoli e responsabilità della Commissione e degli Stati membri nella procedura relativa alle misure eccezionali.

**Figura 6 – Misure eccezionali: il ruolo della Commissione europea e degli Stati membri**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei regolamenti UE applicabili.

**24** La [figura 7](#) presenta un calendario semplificato delle misure eccezionali adottate dalla Commissione dal 2014 al 2016. In particolare, in linea con l'articolo 228 del regolamento OCM, la Commissione ha adottato cinque regolamenti delegati (cfr. [allegato](#)) che forniscono sostegno ai produttori di latte e ad altri settori zootecnici.

### Figura 7 – Misure eccezionali (2014-2016)



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

## Estensione e approccio dell'audit

**25** Scopo dell'audit era determinare in che misura la Commissione europea e le autorità competenti degli Stati membri avessero gestito con successo la risposta alla perturbazione del mercato lattiero-caseario nel periodo 2014-2016. Più specificamente, la Corte ha esaminato le modalità con cui la Commissione ha reagito a detta situazione, valutato la necessità di misure eccezionali e orientato tali misure, nonché il modo in cui gli Stati membri le hanno attuate. La Corte ha inoltre appurato se la Commissione e gli Stati membri avessero valutato l'esito del sostegno eccezionale e tratto le necessarie conclusioni per prepararsi a eventuali future perturbazioni del mercato del latte.

**26** Nel 2019 la Corte ha riferito in merito all'uso di misure eccezionali per stabilizzare il reddito degli agricoltori nel settore ortofrutticolo<sup>16</sup>. La presente relazione è incentrata sui produttori di latte dell'UE. L'audit verte sulle misure di sostegno eccezionali introdotte mediante i regolamenti delegati elencati in *allegato*. Sono state inoltre esaminate le misure della rete di sicurezza in quanto elementi integrativi delle misure eccezionali.

**27** A seguito della pandemia di COVID-19, il 30 aprile 2020 la Commissione ha adottato regolamenti relativi alla pianificazione della produzione lattiera da parte delle organizzazioni di produttori e all'aiuto all'ammasso privato per il latte scremato in polvere, il burro e taluni formaggi. Sebbene la gestione, da parte della Commissione, dell'impatto della pandemia sui mercati lattiero-caseari non rientrasse nell'audit della Corte, la presente relazione esamina come la Commissione ha reagito in passato e come possa trarre insegnamenti dalla gestione di una crisi precedente.

**28** La Corte ha espletato l'audit fra i mesi di luglio 2019 e dicembre 2020, applicando i criteri di audit stabiliti sulla base di documenti strategici dell'UE, di atti legislativi e dibattiti al riguardo, di studi e di altre pubblicazioni.

**29** Gli auditor della Corte hanno interpellato funzionari ed esaminato documenti della Commissione, per analizzare come tale istituzione avesse valutato la necessità di adottare misure eccezionali, come le avesse elaborate e monitorate e come ne avesse valutato gli effetti. Hanno inoltre tenuto conto del lavoro svolto dal servizio di audit

---

<sup>16</sup> Relazione speciale n. 23/2019 della Corte dei conti europea "Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive".

interno della Commissione, che aveva precedentemente esaminato i processi di gestione della crisi attuati dalla direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI).

**30** Gli auditor della Corte hanno effettuato visite presso le autorità competenti in Irlanda, Francia, Italia e Finlandia, in occasione delle quali hanno:

- raccolto elementi probatori di audit tramite l'analisi di dati e documenti;
- intervistato i rappresentanti delle autorità responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione delle misure eccezionali;
- esaminato la documentazione a sostegno dei 120 pagamenti selezionati in maniera casuale ed effettuato visite presso 12 aziende agricole.

In aggiunta alle visite menzionate, gli auditor hanno esaminato l'uso delle misure eccezionali in Germania, avvalendosi anche del lavoro espletato da due istituzioni tedesche sull'attuazione delle misure eccezionali<sup>17</sup>. Ai fini dell'audit, sono stati selezionati cinque Stati membri in base agli importi del sostegno eccezionale percepito, alla natura delle misure attuate e alle caratteristiche specifiche dei rispettivi settori lattiero-caseari, come l'esposizione al mercato russo o le variazioni delle consegne totali di latte.

**31** La Corte ha infine inviato un questionario:

- alle autorità nazionali competenti di 16 Stati membri<sup>18</sup> che hanno ricevuto, complessivamente, più dell'80 % dei fondi UE destinati alle misure eccezionali a favore dei produttori di latte. La percentuale di risposta è stata del 100 %.
- 56 delle principali associazioni di categoria che operano nel settore lattiero-caseario. La percentuale di risposta è stata del 44,6 %.

Nel redigere le constatazioni di audit, gli auditor della Corte hanno analizzato e usato le risposte pervenute assieme ad altre fonti di elementi probatori.

---

<sup>17</sup> La *Bundesrechnungshof* (Corte dei conti federale tedesca) e l'*Istituto Thünen*.

<sup>18</sup> Belgio, Cechia, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Polonia, Romania e Finlandia.

## Osservazioni

### **La Commissione ha reagito rapidamente al divieto d'importazione disposto dalla Russia, ma la risposta agli squilibri di fondo del mercato ha richiesto più tempo**

**32** La Corte ha indicato, in precedenza<sup>19</sup>, che “(i)l concetto di turbativa del mercato è alquanto generale e non è stato ulteriormente precisato nella legislazione UE”, e che la situazione “lascia un ampio margine di discrezionalità nel decidere di ricorrere a misure eccezionali”. Per questo audit, la Corte ha valutato se la Commissione avesse individuato per tempo squilibri nel mercato e se avesse proposto misure eccezionali appropriate.

### **La Commissione ha reagito rapidamente al divieto d'importazione disposto dalla Russia**

**33** L'Osservatorio sul mercato del latte, un organismo istituito nell'aprile 2014 e composto da personale della Commissione ed esperti di mercato provenienti da organizzazioni settoriali, è incaricato di analizzare e diffondere i dati sul mercato lattiero-caseario. In una relazione del 24 settembre 2014, il consiglio economico dell'Osservatorio aveva affermato che, provenendo da livelli elevati, i prezzi erano stati sotto pressione a causa delle difficoltà del mercato di assorbire l'aumento della produzione nelle principali regioni del mondo produttrici di latte e che tale situazione era stata esacerbata dal blocco delle importazioni disposto dalla Russia. La tendenza al ribasso sarebbe potuta continuare se la produzione non fosse stata rallentata. In quattro relazioni del primo semestre 2016, il consiglio aveva inoltre segnalato uno squilibrio nel mercato del latte. Ad esempio, il 23 febbraio 2016 osservava che, mentre gli sviluppi sul versante dei costi e della domanda mondiale davano un certo sollievo, i prezzi del latte franco azienda e dei prodotti lattiero-caseari continuavano a essere sotto pressione, a causa del deterioramento dell'equilibrio del mercato UE. Persisteva quindi la necessità di migliorare il rapporto fra domanda e offerta.

---

<sup>19</sup> Paragrafo 63 della [relazione speciale n. 23/2019](#) della Corte.

**34** Basandosi sui dati dell'Osservatorio sul mercato del latte, nel 2014 la Commissione ha stimato l'entità dell'impatto esercitato sul mercato lattiero-caseario dell'UE dal divieto di importazione disposto dalla Russia<sup>20</sup>, in particolare in termini di mancate esportazioni di burro, formaggio e siero di latte in polvere. Prima della crisi, circa un quarto della produzione lattiero-casearia in Finlandia e oltre il 15 % nei tre Stati baltici erano esportati in Russia. Questi quattro Stati membri rappresentavano il 3,6 % delle consegne di latte dell'UE nel 2013, ma circa un terzo delle esportazioni dell'UE in Russia. Nel 2014 la Commissione ha erogato un primo pacchetto di sostegno finanziario eccezionale ai produttori di latte negli Stati baltici e in Finlandia, tenendo conto dei rispettivi volumi di produzione lattiera e dell'entità del calo dei prezzi del latte.

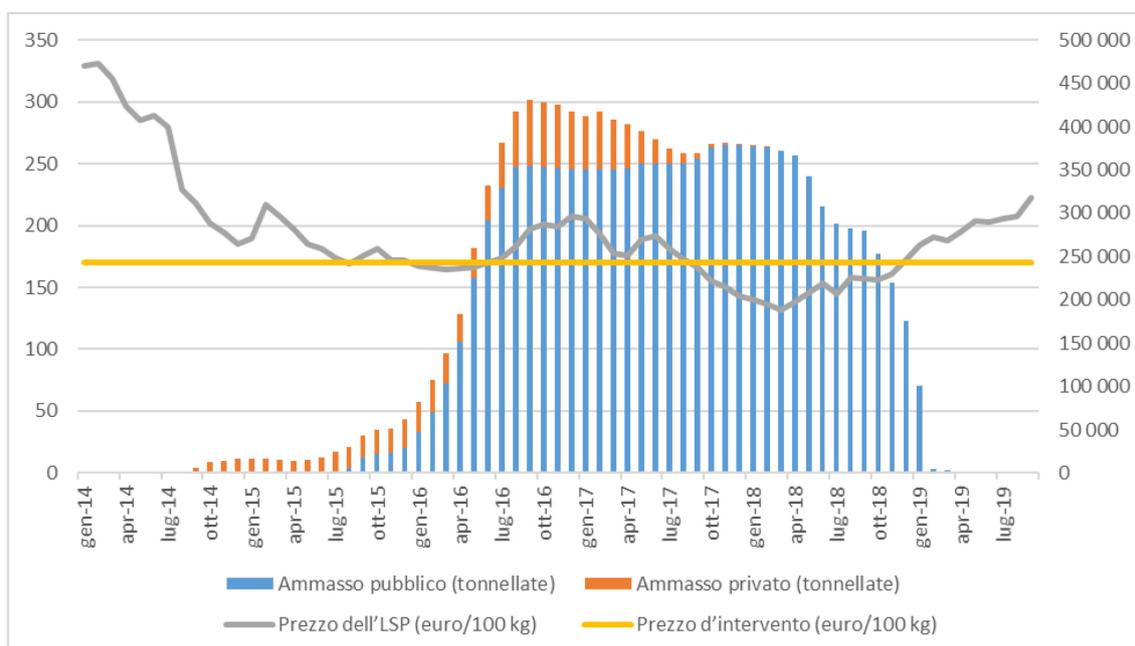
#### **Le scorte pubbliche di latte scremato in polvere hanno gravato sul mercato durante il periodo di ripresa**

**35** A partire dal settembre 2014, poco dopo il divieto di importazione imposto dalla Russia, la Commissione ha fornito sostegno agli operatori privati che ammassano latte scremato in polvere. Questa misura non ha avuto un chiaro impatto sui prezzi dell'LSP, che hanno continuato a diminuire fino alla metà del 2016. L'intervento pubblico è rimasto in vigore dal luglio 2015 al settembre 2016, quando il prezzo di mercato ha raggiunto il prezzo d'intervento. I prezzi del latte scremato in polvere sono rimasti bassi fino a quando non sono state vendute quasi tutte le scorte d'intervento all'inizio del 2019 (cfr. *figura 8*). Una valutazione della misura condotta dalla Commissione nell'aprile 2019 ha concluso che i quantitativi elevati acquistati con l'intervento pubblico sono riusciti ad attenuare il calo dei prezzi, ma hanno pesato sull'equilibrio del mercato LSP e contribuito a ritardare la ripresa dei prezzi.

---

<sup>20</sup> Informazioni sul divieto di importazione disposto dalla Russia sono disponibili sul [sito internet della Commissione](#).

**Figura 8 – Evoluzione delle scorte pubbliche e private e del prezzo del latte scremato in polvere**



Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati dell'Osservatorio sul mercato del latte.

### La misura a sostegno della riduzione volontaria della produzione è entrata in vigore quando quest'ultima aveva iniziato a diminuire

**36** Nel settembre 2015 la Commissione ha adottato il regolamento (UE) 2015/1853 che prevede aiuti eccezionali per gli agricoltori dell'UE nei settori zootecnici. Il regolamento non subordinava il sostegno alla riduzione o al congelamento dei volumi di produzione del latte. Nell'aprile 2016, la Commissione ha adottato norme<sup>21</sup> che consentivano alle organizzazioni di produttori e alle cooperative di stipulare accordi misti volontari e di adottare decisioni comuni sulla pianificazione della produzione lattiera, su base temporanea; queste possibilità non sono state però sfruttate. Secondo la Commissione, il mancato ricorso a tali opzioni è probabilmente riconducibile alla mancanza di finanziamenti ad esse collegati e al fatto che gli agricoltori che non si erano impegnati a ridurre la produzione avrebbero comunque beneficiato delle eventuali riduzioni operate da altri produttori (il cosiddetto parassitismo, o "free riding").

<sup>21</sup> Regolamento delegato (UE) 2016/558 della Commissione e regolamento di esecuzione (UE) 2016/559 della Commissione.

**37** Nel luglio 2016 la Commissione ha annunciato quelli che sarebbero divenuti il regolamento (UE) 2016/1612, che istituisce un aiuto per la riduzione volontaria della produzione, e il regolamento (UE) 2016/1613, che includeva anche le riduzioni volontarie come attività ammissibile all'aiuto eccezionale. All'epoca, le informazioni più recenti di cui disponeva la Commissione indicavano un calo significativo dei prezzi mensili nel maggio 2016 – pari al 4,0 % a 26,2 centesimi/kg (14 % in meno rispetto al maggio 2015) – e le stime degli Stati membri facevano supporre che i prezzi avrebbero continuato a diminuire nel giugno 2016. Gli ultimi dati disponibili dell'aprile 2016 mostravano che l'aumento delle consegne stava rallentando; la Commissione prevedeva che sarebbero diminuite nel secondo semestre del 2016<sup>22</sup>. La Commissione ha adottato i due regolamenti nel settembre 2016.

**38** Il regolamento (UE) 2016/1612 ha fissato i livelli di aiuto a 14 euro/100 kg di latte e un bilancio totale di 150 milioni di euro, allo scopo di ridurre il volume delle consegne alle latterie di circa 1,1 milioni di tonnellate durante un periodo di riduzione di tre mesi. La Commissione non ha stimato in quale misura, o con quale rapidità, tale riduzione avrebbe influito sui prezzi.

**39** La *tabella 2* mostra che la riduzione delle consegne sostenuta dal regolamento (UE) 2016/1612 corrispondeva all'1,69 % del volume di latte consegnato alle latterie nell'UE nel periodo di riferimento ottobre 2015 - gennaio 2016, ovvero a 833 551 tonnellate, pari al 75 % di quanto previsto dalla Commissione. La Commissione non ha ottenuto dati sul volume di latte ritirato dal mercato tramite i regimi degli Stati membri attuati a norma del regolamento (UE) 2016/1613. La Corte ha riscontrato che il costo di questo tipo di misure di sostegno si situa fra i 200 e i 250 milioni di euro a fronte dei 390 milioni di euro di fondi UE spesi per il settore del latte a titolo dei due regolamenti.

---

<sup>22</sup> *MMO economic board meeting report* – 28 giugno 2016, in particolare pag. 68.

**Tabella 2 – Riduzione delle consegne di latte (regolamento (UE) 2016/1612)**

Indicatore	UE	Germania	Irlanda	Francia	Italia	Finlandia
Consegne di latte fra ottobre 2015 e gennaio 2016 (tonnellate)	49 466	10 583	1 249	8 499	3 444	784
Riduzione delle consegne sostenuta dal regolamento (UE) 2016/1612 (tonnellate)	834	232	50	153	17	11
Proporzione (*)	1,69 %	2,19 %	4,00 %	1,79 %	0,50 %	1,36 %

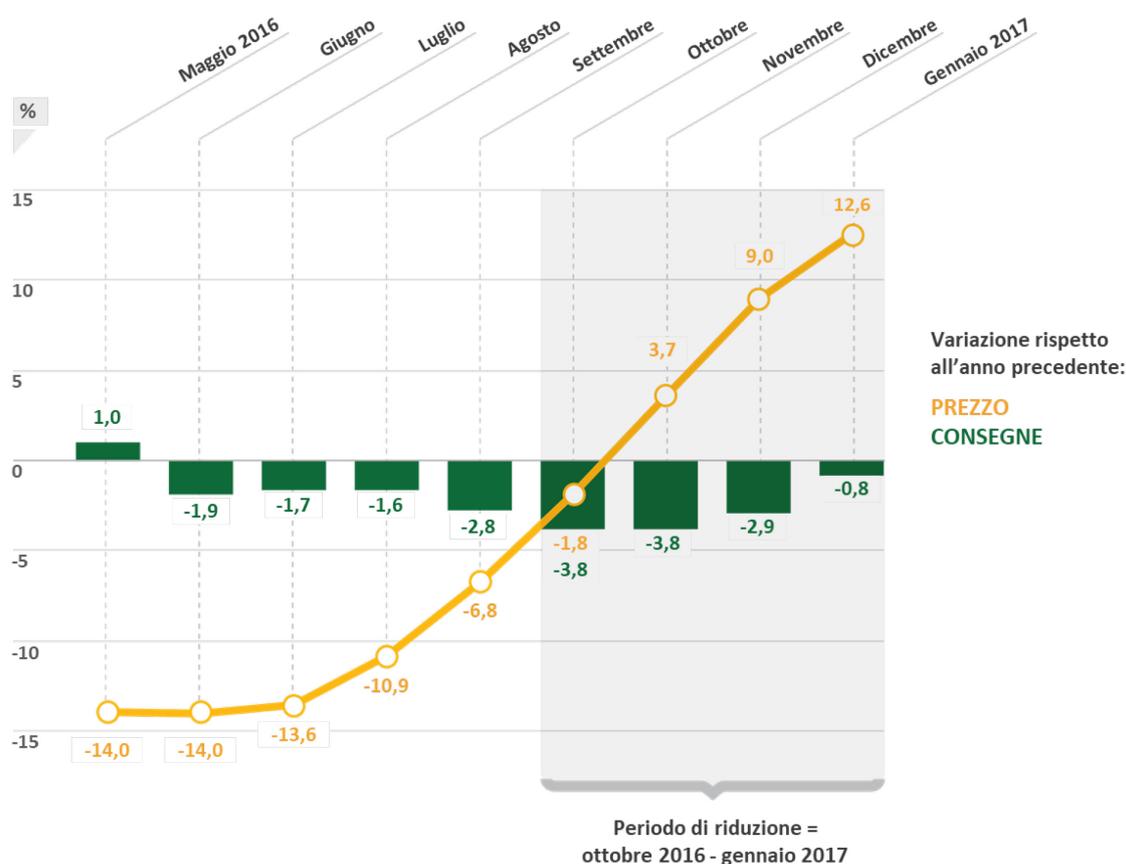
(\*) Differenze dovute ad arrotondamenti.

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

**40** Il periodo di riduzione per il regime volontario di riduzione della produzione (ottobre 2016 - gennaio 2017) è successivo all’inizio della ripresa del prezzo del latte nell’agosto 2016. In realtà, la produzione di latte era già in calo dal giugno 2016 a causa dei prezzi storicamente bassi (cfr. [figura 9](#)). Tra giugno e settembre 2016, le consegne di latte sono diminuite di circa 1 milione di tonnellate rispetto agli stessi mesi dell’anno precedente, un volume superiore alle riduzioni sovvenzionate dalla misura di riduzione volontaria. È quindi altamente probabile che alcuni produttori sovvenzionati avrebbero comunque ridotto la produzione. L’Istituto Thünen è giunto a conclusioni analoghe quando ha esaminato il ricorso all’aiuto eccezionale previsto dal regolamento (UE) 2016/1613 da parte dei produttori di latte tedeschi<sup>23</sup>, rilevando che essi avevano già ridotto la produzione di latte prima che le misure di aiuto entrassero in vigore.

<sup>23</sup> Andrea Rothe e Sascha A. Weber, *Evaluierung über die in Deutschland erfolgte Umsetzung der Milchmengenverringernungsmaßnahme sowie der Milchsonderbeihilfe* [“Valutazione dell’attuazione in Germania della misura di riduzione della produzione lattiera e del regime di aiuto per il latte”], Documento di lavoro dell’Istituto Thünen, pag. 88.

**Figura 9 – Variazione dei volumi di consegna e dei prezzi durante il periodo di riduzione**



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base di dati Eurostat (APRO\_MK\_COLM).

**41** Le autorità francesi hanno dichiarato che avrebbero apprezzato un'introduzione più tempestiva del sostegno alle riduzioni volontarie, subito dopo l'adozione delle prime misure eccezionali<sup>24</sup>. Nel rispondere al questionario della Corte, le autorità tedesche hanno osservato che, nonostante il calo dei prezzi, alcuni produttori di latte hanno aumentato la produzione per coprire i costi fissi, incrementando ulteriormente la pressione dell'offerta. Nel complesso, fino al giugno 2016, la produzione di latte in Germania ha continuato ad aumentare. Da questo punto di vista, le autorità tedesche hanno considerato che le misure di riduzione volontaria avrebbero potuto essere più efficaci se attuate prima. In Germania, il 20 % degli agricoltori si è ritirato dal regime prima di presentare domanda di pagamento.

<sup>24</sup> Cfr. anche lo studio a sostegno della valutazione condotto da EEIG Agrosynergie per la Commissione "Evaluation on the impact of the CAP measures towards the general objective 'viable food production'", agosto 2018, sezione 8.5 "Timeliness of the Commission's reaction to market crises", pag. 147.

**42** Nella valutazione interna delle misure di gestione delle crisi del mercato agricolo svolta nel 2019, la Commissione ha concluso che “la tempistica della misura non consente di affermare che essa abbia avuto un impatto sulla riduzione della produzione, poiché quest’ultima era già iniziata al momento dell’introduzione della misura. Tuttavia, il regime ha fornito sostegno solo agli agricoltori che contribuivano a una riduzione della produzione in grado di condurre alla ripresa dei prezzi” (*N.d.t: traduzione della Corte*). La Commissione ha individuato nella riduzione della produzione uno dei numerosi fattori in grado di influenzare la ripresa dei prezzi nel secondo semestre del 2016 (cfr. [riquadro 2](#)).

## Riquadro 2

### Molteplicità dei fattori trainanti della ripresa dei prezzi

Nell’edizione di fine 2016 del documento annuale sulle prospettive a medio termine<sup>25</sup>, la DG AGRI ha individuato vari fattori, esterni e interni, all’origine della ripresa dei prezzi:

- un forte calo della produzione lattiera in Argentina, Uruguay e Australia dovuto a condizioni climatiche sfavorevoli;
- l’aumento della domanda di importazione mondiale di formaggi e burro, a particolare beneficio dell’UE (aumento delle importazioni in Cina, USA, Filippine, Messico);
- l’intervento pubblico, attraverso la rete di sicurezza, per ritirare dal mercato circa un terzo della produzione annuale di LSP dell’UE;
- l’aumento del consumo interno di formaggi e burro nell’UE, che compensava ampiamente il calo delle vendite di latte liquido;
- dal giugno 2016 la produzione lattiera mensile dell’UE è stata inferiore ai livelli dell’anno precedente e un’ulteriore riduzione era prevedibile, soprattutto considerati i regimi di sostegno adottati nel settembre 2016.

### **Il sostegno accoppiato riduce gli incentivi ad adeguare la produzione durante le perturbazioni del mercato**

**43** Il sostegno accoppiato facoltativo ai produttori di latte (cfr. paragrafo [15](#)), essendo un pagamento per capo, è basato sulle dimensioni della mandria. Al fine di ridurre l’offerta di latte per adeguarsi alle nuove condizioni di mercato – anche

<sup>25</sup> Commissione europea, “*EU Agricultural Outlook: Prospect for the EU agricultural markets and income 2016-2026*”, dicembre 2016, pag. 32.

nell'ambito di misure volontarie di riduzione della produzione – alcuni allevatori hanno dovuto ridurre la propria mandria. Nel settembre 2016 la Commissione ha adottato una deroga<sup>26</sup> per l'anno di domanda 2017, che consentiva agli Stati membri di versare un sostegno accoppiato ai produttori di latte sulla base delle dimensioni delle rispettive mandrie nel 2016, anche se queste nel frattempo erano diminuite. I regolamenti (UE) 2017/2393 e (UE) 2020/2393 hanno conferito alla Commissione il potere di adottare disposizioni analoghe per gli anni di domanda 2018-2022<sup>27</sup>. Tali disposizioni hanno affrontato le implicazioni pratiche dell'incoerenza della politica a partire dal 2017, ma durante il periodo di perturbazione del mercato del latte il sostegno accoppiato ha ridotto gli incentivi per gli agricoltori ad adeguare la produzione mediante la riduzione della mandria.

### **La Commissione ha effettuato una valutazione globale dell'impatto delle perturbazioni del mercato, lasciando alle autorità nazionali il compito di indirizzare il sostegno**

**44** Nel periodo 2014-2016, la Commissione ha introdotto misure eccezionali a carattere temporaneo a sostegno degli agricoltori nel settore lattiero-caseario. Tali misure non miravano a compensare interamente gli agricoltori per la diminuzione dei prezzi, bensì, principalmente, ad alleviare le loro difficoltà di liquidità. La Corte ha verificato se la Commissione avesse analizzato l'impatto dello squilibrio di mercato sul settore lattiero-caseario prima di adottare le misure eccezionali e se queste tenessero conto della situazione finanziaria e del flusso di cassa dei produttori di latte.

**45** Ha inoltre valutato se la Commissione avesse preso provvedimenti per garantire che gli aiuti fossero sufficientemente mirati, tenendo conto del modo in cui la perturbazione aveva inciso sulla situazione finanziaria dei produttori di latte, nonché dell'obiettivo dell'UE di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile dal punto di vista ambientale delle zone rurali. La Corte ha verificato se la Commissione avesse indirizzato il sostegno in modo da affrontare i rischi di azzardo morale e di effetto inerziale insiti nei regimi di sostegno eccezionale e di riduzione della produzione.

---

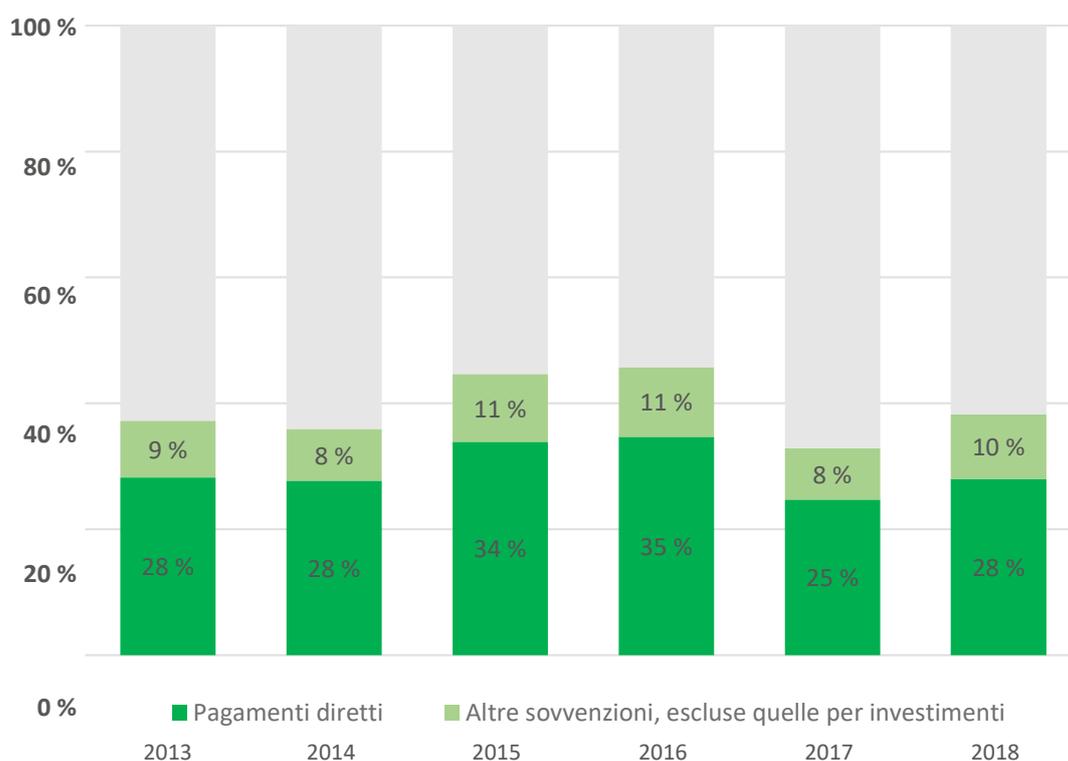
<sup>26</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1616 della Commissione.

<sup>27</sup> Articolo 3, punto 11, lettera c), del regolamento (UE) 2017/2393 e articolo 9, punto 14, del regolamento (UE) 2020/2220.

## La Commissione ha cercato di ovviare ai problemi di liquidità degli agricoltori

**46** Le misure eccezionali sono uno dei vari strumenti disponibili nell'ambito della PAC. Altre sovvenzioni della PAC, principalmente i pagamenti diretti ai produttori (cfr. paragrafi 14-16), hanno svolto un ruolo stabilizzatore come sostegno al reddito. La quota dei pagamenti diretti nel reddito delle aziende lattiero-casearie<sup>28</sup> è aumentata nel 2015 e nel 2016, quando i proventi della vendita del latte sono diminuiti (cfr. figura 10). Tra i cinque Stati membri su cui la Corte si è concentrata, i pagamenti diretti hanno avuto un ruolo stabilizzatore particolarmente importante in Finlandia, dove la loro quota nel reddito delle aziende lattiero-casearie si situava tra il 76 % e il 96 % nel periodo 2013-2018.

**Figura 10 – Percentuale dei sussidi PAC nel reddito delle aziende lattiero-casearie dell'UE**



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti europea sulla base dei dati RICA. Totale pagamenti diretti (SE606) e altre sovvenzioni escluse quelle per investimenti, in % del VANA (SE415). Le altre sovvenzioni escluse quelle per investimenti corrispondono alle sovvenzioni totali escluse quelle per investimenti (SE605) meno il totale pagamenti diretti (SE606).

<sup>28</sup> La definizione di reddito utilizzata nel contesto della presente relazione è il valore aggiunto netto dell'azienda agricola (VANA).

**47** Nonostante l'effetto stabilizzatore sul reddito delle sovvenzioni UE, un improvviso calo dei prezzi può creare problemi di liquidità. Nel settembre 2015 la Commissione ha consentito agli Stati membri di erogare fino al 70 % dei pagamenti diretti del 2016 e l'85 % dei pagamenti per superficie a titolo dello sviluppo rurale a partire dal 16 ottobre 2015 (con sei settimane di anticipo), a condizione che avessero completato i controlli amministrativi sulle domande di pagamento. In base alle norme ordinarie<sup>29</sup>, l'anticipo sarebbe invece ammontato, al massimo, al 50 % e al 75 % rispettivamente. La Commissione ha nuovamente concesso tale deroga l'anno successivo.

**48** Nel settembre 2015 la Commissione ha inoltre attivato misure eccezionali a livello dell'UE per sostenere gli agricoltori. Nelle risposte alla relazione speciale n. 23/2019<sup>30</sup> della Corte sulle misure eccezionali nel settore degli ortofrutticoli, la Commissione ha convenuto che si dovrebbe tener conto dei rendimenti complessivi per i produttori, compreso l'impatto dei pagamenti diretti, nell'analisi in base alla quale la Commissione propone l'attivazione o la cessazione delle misure. Nel fissare la dotazione finanziaria per il sostegno alla liquidità nel contesto della perturbazione del mercato del latte del periodo 2014-2016, la Commissione non ha valutato l'entità delle difficoltà di liquidità delle aziende lattiero-casearie. La Corte ha rilevato che, in pratica, l'importo delle risorse disponibili ha svolto un ruolo importante nell'assegnazione della dotazione.

#### **Aiuto non sufficientemente mirato nei regolamenti delegati iniziali della Commissione**

**49** La Commissione ha assegnato circa l'80 % dei finanziamenti agli Stati membri in proporzione alla quota di produzione lattiera di ciascun paese per il periodo 2014-2015. Per il restante 20 % ha tenuto conto di altri fattori: il prezzo medio del latte, la dipendenza dal mercato russo, l'impatto della siccità sulle colture foraggere e la quota di piccole aziende agricole.

**50** I due regolamenti delegati per gli Stati baltici e la Finlandia (cfr. paragrafo 34) hanno reso disponibili gli aiuti dell'UE per "fornire un sostegno mirato ai produttori di latte colpiti dall'embargo introdotto dalla Russia". Nei considerando del regolamento delegato (UE) 2015/1853 si legge che "(p)er garantire un sostegno mirato agli agricoltori più colpiti dalle perturbazioni del mercato tenendo conto nel contempo di risorse di bilancio limitate, gli Stati membri dovrebbero disporre della flessibilità necessaria per distribuire l'importo nazionale attraverso i canali più efficaci [...]".

<sup>29</sup> Articolo 75, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013.

<sup>30</sup> Raccomandazione 3, lettera a), della relazione, pag. 51, e risposte della Commissione, pag. 10.

Nessuno di questi tre regolamenti specificava come le autorità nazionali avrebbero dovuto indirizzare i finanziamenti. I considerando indicavano che gli aiuti erano stati concessi agli Stati membri “per sostenere gli agricoltori nei settori zootecnici che stanno attraversando il più grave calo dei prezzi, conseguenza diretta della proroga del divieto di importazione imposto dalla Russia, e le ripercussioni della siccità sulle risorse foraggere”.

**51** Il regolamento delegato (UE) 2016/1613 disponeva che “gli Stati membri dovrebbero scegliere le misure più appropriate, in particolare in termini di stabilizzazione del mercato e di sostenibilità economica” ed elencava sette attività in cui i produttori di latte dovevano impegnarsi per poter beneficiare di un aiuto eccezionale. Oltre alla riduzione o al congelamento dei volumi di produzione (cfr. da paragrafo **36** in poi), l’elenco comprendeva le attività ambientali e climatiche, la gestione dei rischi e della qualità e i progetti di cooperazione. Questa serie di condizioni ha introdotto un elemento di focalizzazione maggiore rispetto ai regolamenti precedenti.

#### **Risultati poco chiari del tentativo della Commissione di puntare alla sostenibilità dell’allevamento di mandrie da latte**

**52** La produzione di latte ha una serie di implicazioni per la politica ambientale e climatica. L’allevamento di bestiame da latte, soprattutto se intensivo, ha un impatto complesso sul suolo, sull’aria e sull’acqua, principalmente a causa dell’uso e della gestione di fertilizzanti e letame, nonché della fermentazione enterica nelle vacche. Una forte crescita della produzione è in contrasto con l’ambizione dell’UE di ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra. Alla fine del 2014, agli allevatori di sei Stati membri (Belgio, Danimarca, Italia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito) è stata concessa una deroga al massimale di 170 kg di azoto per ettaro all’anno di effluenti di allevamento nelle zone vulnerabili definite nella direttiva sui nitrati<sup>31</sup>, inteso a proteggere le acque dall’inquinamento da fonti agricole. Gli agricoltori che beneficiano della deroga sono soggetti a obblighi specifici in materia di gestione del letame e del terreno.

---

<sup>31</sup> Direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

**53** Il regolamento delegato (UE) n. 2016/1613 ha introdotto una certa focalizzazione sulla sostenibilità. Tre delle sette attività in cui i produttori di latte dovevano impegnarsi per poter beneficiare di aiuti eccezionali erano specificamente connesse a preoccupazioni ambientali: l'agricoltura su piccola scala, l'uso di metodi di produzione estensivi e di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e del clima. Gli Stati membri dovevano subordinare l'aiuto all'attuazione di una o più di queste sette attività.

**54** La Commissione ha esaminato quali attività avessero scelto gli Stati membri. È emerso che 13 Stati membri hanno incluso l'agricoltura su piccola scala quale condizione per gli aiuti, 12 hanno specificato metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e del clima e sette hanno specificato metodi di produzione estensivi (cfr. [riquadro 3](#)). Queste informazioni grezze non sono però sufficienti per valutare l'adozione o l'impatto di tali misure.

### Riquadro 3

#### Esempio di uno Stato membro orientato alla sostenibilità e di uno Stato membro che non lo è

In Irlanda, uno dei criteri di ammissibilità applicati al regime di prestiti per i flussi di cassa (cfr. [riquadro 5](#)) è stato l'uso di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e del clima sostenuti dal programma nazionale di sviluppo rurale. Tra questi figurano l'agricoltura biologica, vari regimi agroambientali e un programma relativo ai dati sulle carni bovine e alla genomica volto a migliorare la genetica della mandria di bovini al fine di produrre benefici per il clima. Tra il 2011 e il 2017, il settore lattiero-caseario e dell'allevamento è stato la causa principale dell'aumento delle emissioni di gas a effetto serra in Irlanda.

La Germania non ha subordinato l'aiuto eccezionale ad alcuna delle tre attività specificamente connesse a problemi ambientali. Nella sua valutazione delle misure, la Corte dei conti federale tedesca ha criticato il fatto che il finanziamento non fosse legato a obiettivi di sostenibilità e ha concluso che in tal caso il sostegno alla liquidità è semplicemente un'operazione di "salvataggio" priva di sostenibilità e di effetti duraturi<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Bundesrechnungshof, "*Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung der Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen*", 19 settembre 2019.

## Il rischio di azzardo morale nelle misure eccezionali di sostegno

**55** Come già osservato dalla Corte in precedenza<sup>33</sup>, “(q)uanto più frequentemente vengono offerti aiuti pubblici durante o dopo una crisi, meno gli agricoltori sono incentivati a mitigare i rischi attraverso gli strumenti di gestione del rischio (...)”. Ciò crea un rischio morale, in quanto gli agricoltori sono incentivati ad aumentare la propria esposizione al rischio. Ad esempio, sono più incentivati ad aumentare la produzione perché, se la domanda non cresce, pensano che sarà il bilancio dell’UE a sostenerli in caso di calo dei prezzi.

**56** Durante il periodo 2014-2016, molti fattori hanno contribuito al calo dei prezzi, ma in particolare l’eccesso di offerta (cfr. paragrafi **05** e **06**). Negli anni precedenti la perturbazione del mercato, gli agricoltori di alcuni Stati membri hanno notevolmente aumentato la produzione lattiera sfruttando i prezzi più elevati e alcuni hanno continuato ad aumentare la produzione anche dopo che i prezzi avevano iniziato a scendere (cfr. paragrafo **03** e **tabella 1**). La conseguente sovrapproduzione ha pesato sui prezzi di mercato. La Corte ha osservato che la DG AGRI si è interrogata sull’opportunità di ricorrere a misure eccezionali per compensare gli agricoltori che avevano deciso di investire – sotto la propria responsabilità – e che contribuivano alla sovrapproduzione. Ha escluso l’idea di rimborsare il debito degli agricoltori in cambio di una produzione inferiore, in quanto ritiene che ciò rappresenti un chiaro rischio di azzardo morale. Tuttavia, la Commissione non ha affrontato la questione nei suoi regolamenti delegati che forniscono ai produttori di latte un sostegno alla liquidità.

**57** Uno studio condotto nel 2018 per conto della Commissione ha inoltre rilevato che l’esistenza della rete di sicurezza potrebbe aver indotto i produttori di LSP ad essere meno attenti ai segnali del mercato nel breve termine. Concludeva che era probabile che ciò si fosse verificato durante la perturbazione del mercato, in particolare nei Paesi Bassi, ma anche in Polonia, Spagna e Cechia<sup>34</sup>.

## Rischio elevato di effetto inerziale per le misure di riduzione della produzione

**58** Un ulteriore rischio associato alle misure eccezionali, in particolare al sostegno alla riduzione volontaria della produzione, è quello di un effetto inerziale. Il calo dei prezzi del latte riduce gli incentivi alla produzione; a fronte di prezzi più bassi, i produttori di latte dovrebbero presumibilmente reagire riducendo la produzione.

<sup>33</sup> Relazione speciale n. 23/2019, paragrafo 35.

<sup>34</sup> EEIG Agrosynergie, *op. cit.*, sezione 9.2 “Effects of market measures in production decisions in the short term: generation of occasional surplus”, pagg. 152-154.

Questa reazione è spesso parziale o tardiva, talvolta a causa del fabbisogno di liquidità (ad esempio per il servizio del debito), della necessità di coprire costi fissi elevati o del *free riding*. Nel periodo 2014-2016, poiché i prezzi continuavano a diminuire, alcuni produttori avrebbero ridotto la produzione anche in assenza di sostegno.

**59** La Commissione ha rapidamente individuato un rischio intrinseco di effetto inerziale nel sostegno eccezionale alla riduzione volontaria della produzione. Ciononostante, nei regolamenti delegati non ha proposto misure di salvaguardia per contenere tale rischio.

**60** La Corte ritiene che il regolamento (UE) 2016/1612 abbia creato un effetto inerziale fornendo sostegno anche agli agricoltori che avrebbero comunque cessato la produzione. La Corte ha riscontrato che il rischio è particolarmente elevato in Finlandia, dove un quarto degli aderenti al regime ha ridotto le consegne di oltre il 90 % (pari al 60 % della riduzione totale). Anche lo studio svolto nel 2018 dall'Istituto Thünen<sup>35</sup>, che valuta la misura volontaria intesa a ridurre la produzione di latte in Germania, ha concluso che vi era un rischio significativo, anche se non quantificabile, di effetto inerziale.

**61** Il regolamento (UE) 2016/1612 non vietava agli agricoltori ammissibili di trasferire le proprie mandrie ad altre aziende, dove potevano continuare a produrre latte. In tali circostanze l'aiuto non ha avuto alcun effetto sul mercato, in quanto la produzione complessiva è rimasta invariata. Ad esempio, in un caso esaminato dagli auditor della Corte in Irlanda, il richiedente ha "ridotto" le consegne di latte trasferendo circa 200 vacche, assieme all'affitto dei propri impianti di mungitura e del terreno, a un altro agricoltore, il quale ha continuato a consegnare il latte prodotto da tali vacche durante il periodo di riduzione.

**62** A differenza del regolamento (UE) 2016/1612, in cui le norme del regime erano state stabilite principalmente dalla Commissione, il regolamento (UE) 2016/1613 consentiva agli Stati membri di definire le proprie norme per le misure volontarie intese a ridurre o stabilizzare la produzione di latte. La Corte ha riscontrato che le autorità nazionali avevano posto in essere alcune misure di salvaguardia per ridurre il rischio di effetto inerziale escludendo i richiedenti che stavano cessando o avevano cessato la produzione (Germania, Finlandia) o che avevano trasferito vacche in un'altra azienda (Germania).

---

<sup>35</sup> Op. cit.

## Gli Stati membri hanno privilegiato la semplicità e un'ampia distribuzione del sostegno

**63** Quattro dei cinque regolamenti delegati della Commissione sulle misure eccezionali hanno lasciato agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella concezione e nella gestione dei regimi. L'eccezione è costituita dal regolamento (UE) n. 2016/1612 sul sostegno alla riduzione della produzione lattiera.

**64** La Corte ha valutato in che misura gli Stati membri abbiano utilizzato modalità di lavoro efficienti per indirizzare il sostegno agli agricoltori più colpiti e distribuire i fondi.

**65** I dati della Commissione indicano che 21 Stati membri hanno versato un sostegno ai produttori di latte a titolo dei regolamenti delegati del 2014 e del 2015 per ogni litro di latte consegnato, per ciascuna vacca da latte o in maniera forfettaria. Tali pagamenti ammontano a circa 250 milioni di euro su un totale di circa 350 milioni di euro spesi a valere su fondi UE per il settore lattiero-caseario a norma di tali regolamenti. Oltre la metà dei finanziamenti UE erogati in virtù dei regolamenti delegati del 2016 è stata spesa per regimi volontari volti a ridurre la produzione di latte o a mantenerla ai livelli di allora (cfr. paragrafo 39). La *figura 11* illustra la combinazione di misure nei cinque Stati membri su cui si è concentrata la Corte, che rappresentano il 64 % dei 737 milioni di euro spesi in applicazione dei regolamenti elencati nell'*allegato*.

**Figura 11 – Tipologie delle misure eccezionali in cinque Stati membri: sostegno (in milioni di euro)**

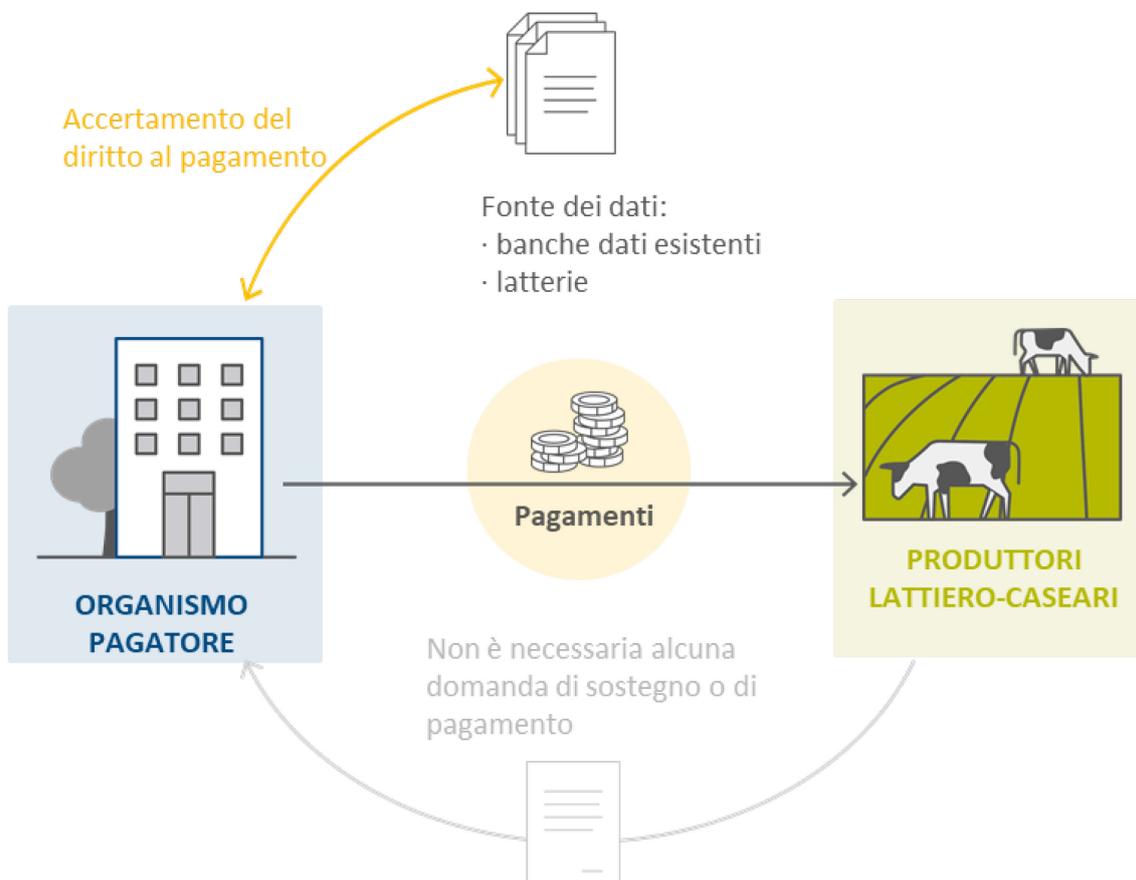


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri visitati.

**66** In Irlanda, Francia e Italia, gli auditor della Corte hanno riscontrato regimi nell'ambito dei quali i beneficiari non erano tenuti a presentare domande specifiche di sostegno. Le autorità hanno effettuato i pagamenti previa consultazione delle banche dati utilizzate per altri pagamenti PAC o dei dati forniti dalle aziende lattiero-casearie (cfr. [figura 12](#)). In Irlanda, le autorità hanno applicato direttamente il regolamento (UE) 2015/1853, senza modalità di applicazione nazionali aggiuntive. Ciò ha consentito

alle autorità irlandesi di versare i pagamenti alla maggior parte dei beneficiari tre mesi prima della scadenza.

**Figura 12 – Semplificazione amministrativa**



Fonte: Corte dei conti europea.

**67** I regolamenti delegati hanno lasciato agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'indirizzare il sostegno (cfr. paragrafi [49-51](#)). Nove dei 17 partecipanti che hanno risposto all'indagine della Corte presso le autorità degli Stati membri hanno indicato di utilizzare almeno un criterio di assegnazione mirata, facendo riferimento in quattro casi<sup>36</sup> a criteri legati alla perdita finanziaria dovuta al calo dei prezzi. Otto partecipanti non hanno menzionato alcun criterio di indirizzamento mirato.

**68** Il ricorso a pagamenti forfettari (cfr. [figura 11](#)), di semplice attuazione, non ha però tenuto conto del livello di difficoltà finanziaria che i singoli agricoltori si trovavano ad affrontare. In Francia e in Irlanda tutti i beneficiari hanno ricevuto la stessa somma forfettaria, pari, rispettivamente, a 1 000 euro e a 1 395 euro. Tali importi

<sup>36</sup> In Cechia, Germania, Spagna e Francia.

rappresentano il 37 % del totale degli aiuti eccezionali distribuiti in Francia e il 49 % di quelli erogati in Irlanda.

**69** Due dei cinque Stati membri esaminati dalla Corte usavano un approccio proporzionale. In Italia e in Finlandia, si è optato per l'erogazione del pagamento a tutti i produttori di latte in base al volume di latte consegnato ai primi acquirenti o al numero di vacche da latte, al fine di compensare rapidamente gli agricoltori in proporzione alla perdita di fatturato.

**70** Laddove gli Stati membri hanno utilizzato criteri di assegnazione mirata, la valutazione dell'efficacia dei criteri svolta dalla Corte ha evidenziato un quadro disomogeneo (cfr. [riquadro 4](#))

#### Riquadro 4

##### Criteri di indirizzamento del sostegno negli Stati membri

In Francia, le autorità che applicano i regolamenti (UE) 2015/1853 e (UE) 2016/1613 hanno utilizzato tre criteri nell'indirizzare il sostegno ai beneficiari: la specializzazione nel settore lattiero-caseario, la perdita di reddito derivante dalle vendite di latte e il peso dei prestiti bancari nel bilancio di un produttore. Gli investitori recenti e i nuovi agricoltori hanno beneficiato di massimali di sostegno più elevati.

In Germania, ai sensi del regolamento (UE) 2015/1853, erano ammissibili agli aiuti eccezionali gli agricoltori che avevano contratto prestiti bancari a medio e lungo termine e che potevano dimostrare una perdita di almeno il 19 % del prezzo del latte franco azienda. In Germania, alla fine del 2015, il calo medio del prezzo franco azienda era del 23 % circa.

Le autorità italiane hanno indirizzato il sostegno di cui al regolamento (UE) 2016/1613 agli agricoltori delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici. Sebbene tale criterio tenesse conto di preoccupazioni sociali e ambientali, una regione montuosa con appena il 3 % della produzione nazionale totale di latte ha ricevuto un terzo dell'intero sostegno nazionale, anche se i prezzi del latte nella regione sono rimasti stabili durante la perturbazione del periodo 2014-2016 a causa della natura specifica della produzione locale.

**71** Germania, Irlanda e Francia hanno sovvenzionato i prestiti bancari agli agricoltori. Queste misure hanno contribuito a rifinanziare le aziende agricole riducendo l'importo delle rate annuali e degli interessi e/o ristrutturando i prestiti. A differenza delle sovvenzioni tradizionali dell'UE, hanno fatto sì che gli agricoltori contribuissero finanziariamente mediante rimborsi del capitale e degli interessi. Questo approccio è un modo per sostenere in generale le imprese con esigenze di liquidità (cfr. riquadro 5). La Corte ha inoltre riscontrato regimi di prestito avviati dalle aziende lattiero-casearie con fondi privati per aumentare la resilienza finanziaria del settore.

### Riquadro 5

#### Esempio di regime di prestiti agevolati a sostegno degli agricoltori

In Irlanda, il regime di prestiti agevolati a sostegno della liquidità in agricoltura (*Agriculture Cashflow Support Loan Scheme*), istituito in virtù del regolamento (UE) 2016/1613, ha sovvenzionato prestiti bancari per 126 milioni di euro a favore di produttori lattiero-caseari per ricostituire il capitale di esercizio. Un sostegno pubblico totale di 21 milioni di euro è stato utilizzato per fornire garanzie sul rischio di credito e tassi di interesse più bassi. Nelle settimane successive all'avvio, il numero di adesioni al regime ha superato il limite previsto.

### La Commissione ha tratto alcuni insegnamenti dall'esperienza maturata, ma non ha completato la valutazione delle misure

**72** La Corte ha esaminato se gli insegnamenti tratti dall'esperienza recente, sulla base di una valutazione delle misure eccezionali, abbiano consentito alle autorità, sia dell'UE che nazionali, di prepararsi meglio a potenziali future perturbazioni del mercato.

**73** Nel settembre 2016, la Commissione ha proposto norme modificate per gli strumenti di gestione del rischio sostenuti dalla politica di sviluppo rurale dell'UE, al fine di accrescere l'attrattiva di tali strumenti per gli agricoltori. Ad esempio, a partire dal 2018 il regolamento omnibus<sup>37</sup> ha introdotto la possibilità di strumenti di stabilizzazione del reddito specifici per settore destinati agli agricoltori che subiscono

<sup>37</sup> Articolo 1, punto 19, del regolamento (UE) 2017/2393, che inserisce l'articolo 39 *bis* nel regolamento (UE) n. 1305/2013.

un calo di reddito di almeno il 20 %<sup>38</sup>. Dal dicembre 2020, la stessa soglia minima si applica agli strumenti di stabilizzazione del reddito che non sono specifici per settore<sup>39</sup>. In quel periodo, la Corte ha individuato in tutta l'UE due programmi di sviluppo rurale che offrivano sostegno agli strumenti di stabilizzazione del reddito, i quali non erano però operativi.

**74** A seguito di una relazione di audit interno del 2017 sulla gestione delle crisi dei mercati agricoli da parte della DG AGRI, nel 2018 la Commissione ha modificato le proprie procedure interne al fine di determinare meglio gli scenari di rischio agricolo nei 24 mesi successivi. Qualora venga individuato un nuovo rischio importante, la nuova procedura prevede che la Commissione sia pronta a proporre, se necessario, una serie di possibili misure di attenuazione entro un termine ragionevole.

**75** Per finanziare le misure eccezionali da essa stabilite per il periodo 2014-2016, la Commissione ha considerato la possibilità di ricorrere alla "riserva per le crisi nel settore agricolo". Si tratta di una riserva di emergenza mantenuta applicando una riduzione annuale di 400 milioni di euro (a prezzi costanti del 2011) al bilancio per i pagamenti diretti. Questa riduzione, se rimane inutilizzata fino alla fine di ciascun esercizio finanziario, viene rimborsata agli agricoltori nell'esercizio successivo. In realtà, l'UE non ha mai fatto ricorso alla riserva per le crisi. Un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione prevede che "qualsiasi proposta di storno dalla riserva presentata dalla Commissione [...] (sia) preceduta da un esame delle possibilità di riassegnazione degli stanziamenti". Su tale base, la Commissione ha ritenuto di non poter attivare la riserva per le crisi per far fronte alla perturbazione del periodo 2014-2016, in quanto nel bilancio della PAC erano disponibili altre risorse.

**76** Per il prossimo quadro finanziario pluriennale della PAC (2021-2027), la Commissione ha proposto di rafforzare il ruolo e l'impatto potenziale della riserva per le crisi rendendone più flessibile l'uso e consentendo il riporto degli importi annuali inutilizzati all'esercizio finanziario successivo. La Commissione ha inoltre proposto di finanziare la riserva indipendentemente dai pagamenti diretti agli agricoltori, ma sempre nell'ambito del bilancio complessivo della PAC.

---

<sup>38</sup> Per maggiori informazioni sugli strumenti di stabilizzazione del reddito a altri strumenti di gestione dei rischi sostenuti dalla PAC, cfr. anche la [relazione speciale 23/2019](#) della Corte.

<sup>39</sup> Articolo 39 del regolamento (UE) n. 1305/2013, quale modificato dall'articolo 7, punto 7, del regolamento (UE) 2020/2220.

**77** Nell'ambito di un pacchetto a sostegno dei settori agricolo e alimentare in risposta alla pandemia di COVID-19<sup>40</sup>, comprendente le misure di cui al paragrafo 27, la Commissione ha adottato un regolamento<sup>41</sup> che consente, in via eccezionale, una maggiore flessibilità nell'uso dei finanziamenti dell'UE, compresi i programmi di sviluppo rurale. Un elemento di flessibilità risiede nel fatto che il capitale di esercizio autonomo, non solo se collegato ai costi di investimento, è ammissibile agli strumenti finanziari sostenuti dai programmi di sviluppo rurale.

**78** La Commissione ha condotto e finanziato<sup>42</sup> studi sull'uso di misure eccezionali a livello dell'UE, che hanno fornito informazioni approfondite sulla prevenzione e la gestione delle crisi nel settore agricolo. Tuttavia, nessuno di essi si è concentrato sugli effetti dei regimi di aiuto adottati dagli Stati membri a norma dei regolamenti (UE) 2015/1853 e (UE) 2016/1613. Nella valutazione interna, la Commissione ha concluso che era difficile valutare l'impatto diretto delle misure a causa della loro eterogeneità e della natura delle informazioni fornite alla Commissione.

**79** Il regolamento delegato (UE) 2016/1613<sup>43</sup> imponeva agli Stati membri di fornire alla Commissione i dati di realizzazione (importi pagati per misura, numero e tipo di beneficiari) e una valutazione dell'efficacia delle misure entro il 15 ottobre 2017. Il lavoro svolto dalla Corte nei cinque Stati membri selezionati ha rivelato che, pur avendo inviato i dati richiesti, Francia, Italia e Finlandia non avevano effettuato una valutazione delle misure.

---

<sup>40</sup> Per maggiori informazioni, cfr. il [sito internet della Commissione](#).

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

<sup>42</sup> [EEIG Agrosynergie](#), *op. cit.*; e Written Wageningen Economic Research ad Ecorys, *op.cit.*

<sup>43</sup> Articolo 3, lettera b), del regolamento (UE) 2016/1613.

## Conclusioni e raccomandazioni

**80** La Corte ha esaminato in che misura la Commissione europea e le autorità competenti degli Stati membri abbiano gestito con successo la risposta alla perturbazione del mercato lattiero-caseario del periodo 2014-2016 e se abbiano tratto adeguate conclusioni per future crisi.

**81** La Corte ha riscontrato che la Commissione e gli Stati membri avevano adottato ampie misure per aiutare gli agricoltori durante la perturbazione che ha colpito il mercato lattiero-caseario nel 2014-2016, ma che l'analisi sottostante era generalmente insufficiente per decidere il livello di sostegno necessario e per indirizzarlo. La Commissione ha reagito rapidamente al divieto di importazione dei prodotti lattiero-caseari dell'UE imposto dalla Russia, ma la risposta agli squilibri di fondo del mercato ha richiesto più tempo. La Commissione ha proposto misure per alleviare i problemi di liquidità degli agricoltori, ma senza valutare adeguatamente le esigenze o fissare valori-obiettivo. Data la flessibilità di cui godono nell'ambito della gestione concorrente, gli Stati membri hanno preferito misure eccezionali semplici da attuare e hanno optato per un'ampia distribuzione dei fondi. Gli sforzi per devolvere gli aiuti in modo mirato sono stati limitati. Da allora la Commissione ha adottato alcuni provvedimenti per migliorare la gestione degli squilibri di mercato, ma non ha completato la valutazione delle misure.

**82** A seguito del divieto russo, e prima della fine del 2014, la Commissione ha fornito un sostegno finanziario eccezionale agli Stati baltici e alla Finlandia, che erano stati maggiormente colpiti da tale divieto. Anche altri fattori hanno determinato un calo dei prezzi, in particolare l'eccesso di offerta. La Commissione ha adottato misure per ridurre l'offerta introducendo un sostegno all'ammasso privato, ampliando l'intervento pubblico e consentendo alle organizzazioni di produttori e alle cooperative di pianificare la produzione. Tali misure hanno però comportato alcuni compromessi. Ad esempio, mentre gli acquisti pubblici di latte scremato in polvere hanno inizialmente contribuito ad assorbire parte dell'eccedenza, le scorte pubbliche accumulate hanno gravato sul prezzo di mercato dell'LSP (paragrafi [33-36](#)).

**83** Nel settembre 2016 la Commissione ha adottato misure volontarie di riduzione della produzione. La produzione era comunque diminuita dal giugno 2016 e le misure sono entrate in vigore solo quando il prezzo del latte aveva già iniziato a risalire (paragrafi [37-42](#)). In questa situazione, il rischio di effetto inerziale era significativo. Alcune autorità nazionali hanno posto in essere misure di salvaguardia per ridurre tale rischio, ma escludendo i richiedenti che stavano cessando o avevano cessato la

produzione, o che avevano trasferito vacche in un'altra azienda (paragrafi 58-62). Inoltre, durante la perturbazione del mercato, gli agricoltori potrebbero essere stati scoraggiati dal ridurre le dimensioni delle mandrie per limitare la produzione, poiché ciò avrebbe potuto comportare la perdita del sostegno accoppiato facoltativo (paragrafo 43).

## Raccomandazione 1 – Far fronte ai futuri squilibri di mercato

---

Per migliorare il modo in cui affronta squilibri di mercato potenzialmente significativi, la Commissione dovrebbe aggiornare le proprie procedure e, in futuro, prima di approvare un eventuale sostegno alla riduzione della produzione, dovrebbe:

- a) esaminare se le condizioni cui è subordinato il sostegno della PAC, ad esempio il sostegno accoppiato, contribuiscano all'eccesso di offerta;
- b) ridurre il rischio di effetto inerziale includendo adeguate salvaguardie nei regolamenti.

### Data-obiettivo di attuazione: 2022

**84** La Commissione ha proposto misure a sostegno degli agricoltori, ma non ha quantificato le esigenze degli agricoltori al momento della formazione del bilancio. Altri aiuti della PAC, in particolare i pagamenti diretti, svolgono un ruolo stabilizzatore in periodi di perturbazione del mercato, fungendo da ammortizzatore contro le variazioni dei prezzi. La Commissione non ha tenuto conto dei rendimenti complessivi per i produttori nella sua valutazione del fabbisogno di bilancio. L'importo delle risorse disponibili, invece, ha svolto un ruolo importante nell'assegnazione delle risorse di bilancio (paragrafi 44-48).

**85** Nei successivi regolamenti delegati, la Commissione ha indicato che gli aiuti erano intesi a fornire un sostegno mirato agli agricoltori, ma non ha specificato in che modo le autorità nazionali avrebbero dovuto raggiungere tale obiettivo (paragrafi 49-51). Gli Stati membri hanno spesso adottato approcci pratici per semplificare la consegna, ad esempio utilizzando pagamenti forfettari o pagamenti proporzionali alle dimensioni delle aziende agricole. I cinque Stati membri selezionati ai fini dell'audit hanno optato, in generale, per modalità semplici e per un'ampia distribuzione dei fondi (paragrafi 63-71).

**86** La produzione di latte ha una serie di implicazioni sul piano climatico e ambientale. L'ultimo dei cinque regolamenti delegati (adottato dalla Commissione nel 2016) ha tenuto conto di alcune preoccupazioni in materia di sostenibilità, ma al momento non sono disponibili informazioni sufficienti per valutare l'impatto delle misure associate. La Corte non ha riscontrato elementi da cui risulti che la Commissione abbia preso in considerazione o valutato potenziali impatti ambientali e climatici al momento di elaborare uno qualsiasi degli altri quattro regolamenti (paragrafi [52-54](#)).

**87** Negli anni precedenti la perturbazione del mercato del periodo 2014-2016, gli agricoltori di alcuni Stati membri hanno notevolmente aumentato la produzione lattiera sfruttando i prezzi più elevati e alcuni hanno continuato ad aumentare la produzione anche dopo che i prezzi avevano iniziato a scendere. Nei regolamenti delegati che forniscono sostegno alla liquidità ai produttori di latte, la Commissione non ha affrontato il rischio di azzardo morale insito in tali circostanze (paragrafi [55-57](#)).

## **Raccomandazione 2 – Migliorare la formazione del bilancio e l'assegnazione mirata del sostegno**

---

Per garantire un uso più efficiente dei fondi pubblici, la Commissione dovrebbe:

- a) stabilire soglie per l'analisi di perturbazioni del mercato potenzialmente significative;
- b) essere pronta ad analizzare il probabile impatto di una perturbazione del mercato sul settore lattiero-caseario, tenendo conto dell'effetto stabilizzatore del sostegno esistente, e, qualora giunga alla conclusione che è necessario un sostegno eccezionale, collegarlo a obiettivi e traguardi chiari.

### **Data-obiettivo di attuazione: 2022**

**88** A causa della complessità delle norme e delle risorse disponibili nel bilancio della PAC, la riserva per le crisi nel settore agricolo non ha avuto alcun ruolo durante la perturbazione del mercato del 2014-2016. La Commissione ha proposto modifiche al fine di rafforzare il ruolo della riserva di crisi per il futuro (paragrafi [75](#) e [76](#)). Inoltre, a partire dal 2018, il regolamento omnibus ha introdotto la possibilità di strumenti settoriali di stabilizzazione del reddito. A dicembre 2020, la Corte ha individuato due programmi di sviluppo rurale che offrivano sostegno agli strumenti di stabilizzazione del reddito, ma nessuno di questi strumenti era operativo (paragrafo [73](#)).

**89** Le valutazioni effettuate dopo la perturbazione del mercato hanno fornito alcune conclusioni generali in merito alle misure eccezionali a livello dell'UE; in seguito la Commissione ha preso provvedimenti per migliorare le proprie procedure di gestione delle crisi. Tuttavia, non ha valutato in maniera adeguata gli effetti dei dispositivi adottati dagli Stati membri. La Corte ritiene che un'analisi di questo tipo potrebbe portare a conclusioni e insegnamenti importanti che rafforzerebbero la preparazione in caso di future perturbazioni del mercato (paragrafi [72-79](#)).

### **Raccomandazione 3 – Accrescere la preparazione in caso di future perturbazioni del mercato**

---

Per trarre insegnamenti dalle perturbazioni del mercato del periodo 2014-2016 e contribuire alla preparazione per il futuro, la Commissione dovrebbe analizzare gli effetti dei vari modelli di concessione di aiuti eccezionali sul comportamento e sulla liquidità delle aziende lattiero-casearie, sulla stabilizzazione dei mercati e sull'ambiente, nonché il ruolo svolto dai produttori e dalle latterie nella gestione del rischio, e dovrebbe poi pubblicare i risultati.

**Data-obiettivo di attuazione: 2024**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte, a Lussemburgo in data 19 maggio 2021.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

## Allegato – Regolamenti delegati sulle misure eccezionali di sostegno nel settore del latte

Regolamento delegato della Commissione	Finalità	Spesa dell'UE per i produttori di latte	Spesa UE per tonnellata di latte consegnato alle latterie nello Stato membro interessato <sup>(1)</sup>	Sostegno nazionale supplementare (aiuto integrativo)	Termine <sup>(2)</sup>
(UE) n. 1263/2014	Aiuto eccezionale a carattere temporaneo per i produttori di latte in <b>Estonia, Lettonia e Lituania</b>	28,6 milioni di euro	10,3 euro/tonnellata	Fino al 100 %	26.11.2014 – 30.4.2015
(UE) n. 1370/2014	Aiuto eccezionale a carattere temporaneo per i produttori di latte in <b>Finlandia</b>	10,7 milioni di euro	4,7 euro/tonnellata	Fino al 100 %	19.12.2014 – 31.5.2015
(UE) 2015/1853	Aiuto eccezionale a carattere temporaneo per gli agricoltori nel <b>settore zootecnico</b>	308,3 milioni di euro(*)	2,2 euro/tonnellata	Fino al 100 %	15.10.2015 – 30.6.2016
(UE) 2016/1612	Aiuto per la <b>riduzione della produzione lattiera</b>	108,7 milioni di euro(*)	0,8 euro/tonnellata	Non applicabile	8.9.2016 – 30.9.2017

Regolamento delegato della Commissione	Finalità	Spesa dell'UE per i produttori di latte	Spesa UE per tonnellata di latte consegnato alle latterie nello Stato membro interessato <sup>(1)</sup>	Sostegno nazionale supplementare (aiuto integrativo)	Termine <sup>(2)</sup>
(UE) 2016/1613	Aiuto eccezionale di adattamento per i produttori di latte e gli allevatori di <b>altri settori zootecnici</b>	281,1 milioni di euro(*)	2,0 euro/tonnellata	Fino al 100 %	8.9.2016 – 30.9.2017
Totale		737,3 milioni di euro	5,2 euro/tonnellata	357,8 milioni di euro	

(\*) Spesa nel solo settore del latte. Il totale disponibile per tutti i settori zootecnici era di 420 milioni di euro a norma del regolamento (UE) 2015/1853 e di 350 milioni di euro a norma del regolamento (UE) 2016/1613.

(\*\*) Spesa su un totale disponibile di 150 milioni di euro.

<sup>(1)</sup> Comprende tutto il latte consegnato alle latterie nel 2013 negli Stati membri interessati, anche da parte degli agricoltori che non hanno ricevuto il sostegno dell'UE.

<sup>(2)</sup> Dalla data di pubblicazione del regolamento al termine ultimo per i pagamenti ai beneficiari.

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

## Acronimi e abbreviazioni

**DG AGRI:** direzione generale Agricoltura e sviluppo rurale della Commissione europea

**FAO:** Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura

**LSP:** Latte scremato in polvere

**PAC:** politica agricola comune

**RICA:** rete d'informazione contabile agricola

## Glossario

**Atto delegato (regolamento delegato):** atto giuridicamente vincolante utilizzato dalla Commissione, se il Parlamento e il Consiglio non sollevano obiezioni, per integrare o modificare parti non essenziali della legislazione dell'UE, ad esempio fornendo dettagli sulle misure di esecuzione.

**Effetto inerziale:** situazione in cui un'attività sarebbe stata comunque realizzata, anche senza sostegno pubblico.

**Equivalente latte:** una misura della quantità equivalente di latte intero liquido utilizzata nei prodotti lattiero-caseari, quali latte condensato/evaporato, latte in polvere, yogurt, crema, caseina, latte scremato e siero di latte.

**Fondi strutturali e di investimento europei:** i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'Unione, ossia il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

**Istituto Thünen:** istituto di ricerca tedesco che riferisce al ministero federale dell'Alimentazione e dell'agricoltura.

**Pagamenti diretti:** pagamenti di sostegno all'agricoltura, per lo più aiuti per superficie, erogati direttamente agli agricoltori nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia.

**Prodotti lattiero-caseari:** latte e prodotti derivati dal latte, quali burro, formaggio e latte in polvere.

**Reddito netto dell'azienda agricola:** indicatore RICA che descrive l'importo disponibile per remunerare i fattori di produzione dell'impresa stessa. Viene calcolato deducendo dal valore aggiunto netto dell'azienda agricola le retribuzioni, i canoni di locazione e gli interessi pagati dal conduttore e aggiungendo il saldo delle sovvenzioni e delle imposte sugli investimenti.

**Rete d'informazione contabile agricola:** strumento basato su indagini condotte dagli Stati membri presso le aziende agricole commerciali, utilizzato per valutare i livelli di reddito delle aziende agricole dell'UE e determinare l'impatto della politica agricola comune.

**Strumento finanziario:** sostegno finanziario, a valere sul bilancio dell'UE, sotto forma di investimenti azionari o quasi-azionari, prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio.

**Valore aggiunto netto dell'azienda agricola:** indicatore utilizzato nella RICA per descrivere il valore totale della produzione di un'azienda agricola, comprese le sovvenzioni, al netto dell'ammortamento e del valore dei beni e servizi consumati durante il processo di produzione. Si tratta dell'importo disponibile per pagare tutti i fattori fissi di produzione di un'azienda agricola (terra, manodopera e capitale), che siano di proprietà dell'azienda o esterni.

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA ALLA RELAZIONE SPECIALE  
DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA:  
"SOSTEGNO ECCEZIONALE AI PRODUTTORI DI LATTE DELL'UE NEL  
PERIODO 2014-2016 - È POSSIBILE MIGLIORARE L'EFFICIENZA FUTURA"**

SINTESI

I. La Commissione è consapevole della rilevanza economica e sociale del settore lattiero-caseario europeo e attribuisce grande importanza alla necessità di sostenerlo in periodi di difficoltà.

Nel periodo 2014-2016 il settore lattiero-caseario ha dovuto far fronte a una grave perturbazione del mercato. Nel 2014 e nel 2015 si è registrato un aumento della produzione lattiera nell'UE, negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda, alimentato da prezzi remunerativi e da condizioni climatiche favorevoli, mentre la crescita dei consumi interni e delle esportazioni è riuscita a malapena ad assorbire metà di tale volume (principalmente a causa del rallentamento delle importazioni in Cina e dell'introduzione del divieto d'importazione russo).

La Commissione ha provveduto a monitorare in maniera continuativa e accurata la situazione del mercato, organizzando riunioni settimanali del comitato per l'organizzazione comune dei mercati agricoli (con rappresentanti degli Stati membri) e riunioni mensili del consiglio economico dell'osservatorio sul mercato del latte (con esperti del mercato). Internamente la Commissione ha istituito task force multidisciplinari incaricate di valutare la situazione prevalente ed elaborare le misure più adeguate.

Di conseguenza la Commissione ha mobilitato tutti gli strumenti messi a disposizione dal legislatore, compresi interventi sul mercato (intervento pubblico e aiuto all'ammasso privato), misure eccezionali, flessibilità nei pagamenti diretti e nei pagamenti per lo sviluppo rurale, oppure azioni promozionali. Tutte queste misure sono state attuate con il sostegno e sotto il controllo del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

III. La Commissione ha fornito numerosi elementi di prova indicanti che è stata svolta un'analisi approfondita del mercato e delle politiche al fine di stabilire le misure più efficienti ed efficaci da attuare.

La Commissione ha effettuato analisi relative alle principali cause della crisi e all'impatto sui margini dei produttori di latte e ha proposto misure di mercato adeguate, esaminando tra l'altro l'incidenza di ciascuna di esse sul bilancio. Alla luce delle risorse di bilancio disponibili, la scelta delle misure è stata operata secondo il criterio del miglior rapporto costi/benefici. Se del caso, l'assegnazione di fondi (dotazioni) agli Stati membri è stata effettuata attraverso una combinazione di criteri oggettivi quali il volume di produzione, l'incidenza sui prezzi o la dipendenza dal mercato russo.

V. L'attuazione di misure eccezionali da parte della Commissione si è basata su dati concreti. Non sono state adottate misure salvo qualora sia stato possibile dimostrare, sulla base di dati attendibili, l'esistenza di una perturbazione del mercato. Ciò spiega la gradualità nell'attuazione delle misure nel periodo 2014-2016.

VI. La Commissione ha stimato l'impatto della crisi a livello dell'UE e degli Stati membri. Le norme per le misure eccezionali di sostegno nel settore del latte hanno lasciato agli Stati

membri un ampio margine di manovra per indirizzare meglio il sostegno ai settori più colpiti nei loro territori.

VII. A partire dal 2018 il regolamento omnibus<sup>1</sup> ha introdotto miglioramenti significativi per quanto riguarda le modalità di applicazione degli strumenti di gestione del rischio, ad esempio la possibilità di strumenti settoriali di stabilizzazione del reddito e il rafforzamento del sostegno finanziario pubblico a favore di tali strumenti. A decorrere dal dicembre 2020 sono stati programmati strumenti di stabilizzazione del reddito in due programmi di sviluppo rurale. Sebbene nessuno di questi strumenti fosse operativo, i programmi erano in corso di modifica per sfruttare le nuove possibilità di programmazione.

VIII. La Commissione ha raccolto e consolidato le notifiche ricevute dagli Stati membri per quanto riguarda le misure attuate nei loro territori. Conformemente al principio di sussidiarietà si è ritenuto più opportuno lasciare agli Stati membri il compito di valutare l'efficacia delle proprie misure.

IX.1. La Commissione accetta la raccomandazione 1 e conviene sulla possibilità di considerare in maniera olistica gli effetti del sostegno dell'UE per quanto riguarda le perturbazioni del mercato e di contemplare eventuali salvaguardie al fine di evitare l'effetto inerziale.

IX.2. La Commissione accetta in parte la raccomandazione 2 e terrà conto dell'effetto stabilizzatore del sostegno diretto nella valutazione delle perturbazioni del mercato, oltre a fissare condizioni/obiettivi più restrittivi se e quando saranno attuate ulteriori misure eccezionali di sostegno.

Tuttavia non è possibile stabilire a priori soglie per classificare le perturbazioni del mercato.

XI.3. La Commissione accetta la raccomandazione 3 e provvederà ad analizzare gli effetti dei vari modelli di concessione di aiuti eccezionali sul comportamento e sulla liquidità delle aziende lattiero-casearie, sulla stabilizzazione dei mercati e sull'ambiente, nonché il ruolo svolto dai produttori e dalle latterie nella gestione del rischio.

## INTRODUZIONE

15. La politica agricola comune (PAC) prevede per le aziende agricole vari strumenti di sostegno che hanno una funzione di stabilizzazione del reddito e non sono soggetti a rischi di mercato. Le aziende lattiero-casearie possono aderire a questi regimi di sostegno previsti dalla PAC.

In particolare si tratta di pagamenti diretti (compreso il sostegno accoppiato facoltativo) e di strumenti di sostegno allo sviluppo rurale che compensano gli agricoltori per la perdita di reddito e i costi sostenuti (sostegno agli agricoltori che risiedono in zone soggette a vincoli naturali sulla produzione, qualora esistano zone così designate, sostegno agli agricoltori nelle zone Natura 2000, sostegno per impegni agro-climatico-ambientali, pratiche di agricoltura biologica e pratiche per il benessere degli animali). La maggioranza di queste tipologie di reddito inoltre non è soggetta a rischi legati alla produzione.

Il sostegno agli investimenti nello sviluppo rurale può inoltre aumentare il flusso di cassa delle aziende agricole ma è capitalizzato in attività materiali che devono continuare a perseguire la finalità iniziale per un periodo minimo di cinque anni.

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013, (GU L 350 del 29.12.2017, pag. 15).

22. La spesa totale in relazione all'intervento e all'ammasso privato nel periodo 2015-2019 è ammontata a 176,2 milioni di EUR, pari a circa lo 0,07 % del fatturato del settore lattiero-caseario riferito al periodo in questione.

### OSSERVAZIONI

33. La Commissione evidenzia che le risultanze del consiglio economico dell'osservatorio europeo sul mercato del latte sono indirizzate principalmente agli operatori del settore lattiero-caseario, affinché essi adattino le loro decisioni commerciali/di produzione alle condizioni e alle prospettive di mercato prevalenti. Il suo ruolo è quello di informare, non di orientare le decisioni politiche.

La presenza di elementi indicativi di fluttuazioni della domanda, dell'offerta e dei prezzi non dovrebbe necessariamente condurre a un intervento automatico attraverso le misure della rete di sicurezza o misure di altro tipo. Si dovrebbe invece lasciare ai partecipanti al mercato il compito di affrontare tali fluttuazioni attraverso opportuni adeguamenti della loro produzione. L'adozione di misure formali nell'ambito della rete di sicurezza è da prendere in considerazione soltanto nel caso in cui le fluttuazioni si amplifichino in termini di intensità e impatto, rischiando di produrre a loro volta perturbazioni del mercato rilevanti.

37. La Commissione ricorda che le consegne di latte dell'UE stavano aumentando del 4,7 % nel periodo compreso tra gennaio e aprile del 2016; si tratta di un notevole incremento che mostra scarsi segnali di rallentamento.

38. Questo livello di aiuto equivale pressappoco allo 0,3 % della produzione del settore lattiero-caseario dell'UE. Pur essendo di entità assai modesta, ha tuttavia trasmesso un forte segnale quanto alla necessità di ridurre la produzione, sorretto da un incentivo finanziario ad attuare tale riduzione.

La Commissione ritiene che una stima accurata e affidabile della misura in cui il prezzo del latte potrebbe aumentare in funzione del calo della produzione lattiera sia estremamente difficile e potrebbe trasmettere segnali sbagliati, a causa delle molteplici variabili esogene che influiscono sui prezzi.

40. La Commissione rileva che, all'epoca dell'elaborazione e dell'annuncio della misura (luglio 2016), non vi erano segni di un miglioramento dei prezzi. I prezzi del latte nell'UE hanno cominciato a migliorare nell'agosto 2016 (le informazioni sono state disponibili soltanto a fine settembre 2016).

42. La Commissione ha ritenuto che il regime di riduzione della produzione lattiera sia stato pertinente in quanto: ha fornito sostegno finanziario agli agricoltori in difficoltà, premiando coloro che hanno adeguato l'offerta alla domanda, ha contribuito in larga misura a riequilibrare in maniera efficace il mercato lattiero-caseario dell'UE e, come conseguenza indiretta dell'ultimo punto, ha influenzato la ripresa del prezzo del latte nella seconda metà del 2016.

La modesta entità delle misure in termini di spesa ne ha chiaramente limitato la capacità di condurre alla ripresa dei prezzi. È evidente che un livello di spesa assai più elevato avrebbe probabilmente avuto un impatto maggiore ma ad un costo in termini di risorse. Sta di fatto che le misure hanno realmente trasmesso al mercato segnali importanti sull'orientamento della politica e sulla necessità di ridurre la produzione in maniera proporzionata, flessibile ed economica.

43. Oltre a ridurre le dimensioni delle mandrie gli allevatori possono diminuire ulteriormente la produzione con altri mezzi, ad esempio un minore apporto di mangimi, il rinvio degli abbattimenti delle vacche meno produttive, un minore impiego di fertilizzanti nei sistemi basati sul pascolo, la somministrazione di latte ai vitelli ecc.

48. La Commissione ha effettuato analisi relative alle principali cause della crisi e all'impatto sui margini dei produttori di latte e ha proposto misure di mercato adeguate, esaminando tra l'altro l'incidenza di ciascuna di esse sul bilancio. Alla luce delle risorse di bilancio disponibili, la Commissione ha scelto le misure secondo il criterio del miglior rapporto costi/benefici.

49. La Commissione ha ritenuto che la distribuzione delle risorse di bilancio disponibili tra i vari Stati membri dovesse essere in larga misura proporzionale alle dimensioni del rispettivo settore lattiero-caseario. Ecco perché la produzione lattiera totale (calcolata come produzione lattiera effettiva nei limiti della quota) ha avuto un peso predominante.

50. La Commissione ha ritenuto che fosse sufficiente, come indicazione orientativa, precisare nei considerando del regolamento (UE) 2015/1853<sup>2</sup> "agricoltori nei settori zootecnici che stanno attraversando il più grave calo dei prezzi, conseguenza diretta della proroga del divieto di importazione imposto dalla Russia, e le ripercussioni della siccità sulle risorse foraggere". In ultima analisi spettava agli Stati membri precisare come indirizzare gli aiuti in maniera mirata agli agricoltori più colpiti.

Ciò è coerente con il principio di sussidiarietà e con il fatto che le autorità degli Stati membri conoscono maggiormente gli agricoltori più colpiti, e rispecchia pertanto la flessibilità di cui essi godono nell'adozione delle misure necessarie.

52. La Commissione ritiene che le esternalità dell'allevamento di bestiame da latte siano multidimensionali e che i benefici per l'ambiente superino di gran lunga gli effetti negativi. Inoltre vari studi hanno stabilito i vantaggi dell'allevamento intensivo in termini di emissioni relative. Certamente si può "fare di più con meno" (più latte con meno emissioni). Il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2021)115) di valutazione concernente i cambiamenti climatici e le emissioni di gas a effetto serra ha evidenziato quanto segue:

- nel 2018 il 44 % delle emissioni agricole diverse da CO<sub>2</sub> dell'UE-28 era legato alla fermentazione enterica dei ruminanti (metano - CH<sub>4</sub>) ma i dati sull'intensità delle emissioni comunicati alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) indicano, per taluni sistemi agricoli, compreso l'allevamento di bestiame da latte, un leggero calo delle emissioni di gas a effetto serra per unità di produzione;
- per quanto riguarda le innovazioni tecnologiche, l'uso di sementi o di animali geneticamente migliorati è piuttosto diffuso a livello dell'UE, così come lo è l'uso di sperma selezionato in base al sesso o di serre e locali di stabulazione climatizzati. Ad esempio nel settore lattiero-caseario la resa lattiera media dell'UE è aumentata del 67 % dal 1990 e ha consentito un incremento della produzione pari al 5 %, mentre il numero di vacche da latte è diminuito di quasi il 40 %, contribuendo notevolmente a ridurre i gas a effetto serra in Europa dal 1990 ad oggi.

---

<sup>2</sup> Regolamento delegato (UE) 2015/1853 della Commissione, del 15 ottobre 2015, che prevede aiuti eccezionali a carattere temporaneo per gli agricoltori nei settori zootecnici (GU L 271 del 16.10.2015, pag. 25).

54. La diversità delle attività scelte dagli Stati membri riflette la loro situazione specifica e le loro preferenze ed opzioni strategiche, nonché i relativi limiti di un approccio universalmente valido. Riflette inoltre la fondatezza di un approccio basato sulla sussidiarietà nel quale gli Stati membri adeguano le misure alle loro rispettive circostanze.

60. I livelli di produzione delle singole aziende lattiero-casearie variano notevolmente per una vasta gamma di motivi, indipendentemente dall'esistenza di condizioni di mercato favorevoli o sfavorevoli. Nel contesto del rapido deterioramento dei mercati ciò che conta è trasmettere ai produttori un segnale riguardo alla necessità di un adeguamento della produzione e fornire, ove fattibile, un sostegno appropriato. La Commissione ha ritenuto che non fosse praticabile individuare gli agricoltori che avrebbero cessato comunque la produzione e che qualunque riduzione effettiva della produzione avrebbe contribuito alla stabilizzazione del mercato e pertanto avrebbe dovuto essere ammissibile all'aiuto dell'UE (nei limiti e alle condizioni stabilite dal regolamento (UE) 2016/1612)<sup>3</sup>.

61. La Commissione ricorda che, conformemente all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/1612, gli Stati membri erano tenuti a verificare che la riduzione delle consegne di latte vaccino per la quale è versato l'aiuto dell'Unione avesse effettivamente avuto luogo. Pertanto i trasferimenti di mandrie tra agricoltori in assenza di un'effettiva riduzione della produzione di latte avrebbero dovuto essere rilevati dagli Stati membri ed esclusi dal sostegno; essi daranno luogo ad adeguamenti secondo le procedure contabili ordinarie.

73. Le norme per gli strumenti di gestione del rischio sono state notevolmente modificate nel periodo 2014-2020 al fine di migliorare il funzionamento e la facilità di attuazione dei regimi e di accrescerne l'attrattiva per gli agricoltori.

Il regolamento omnibus del 2018<sup>4</sup> ha modificato radicalmente il funzionamento del sostegno agli strumenti di stabilizzazione del reddito facilitando la creazione e il mantenimento del capitale del fondo di mutualizzazione (elemento centrale della creazione di un fondo solido) attraverso la possibilità di utilizzare il sostegno pubblico per creare il capitale iniziale e integrare i pagamenti annuali al fondo. Ciò si aggiunge alla possibilità di sovvenzionare i pagamenti compensativi che i fondi di mutualizzazione versano agli agricoltori aderenti al regime.

Il regime è diventato inoltre meno oneroso per gli agricoltori e ha fornito un miglior livello di garanzia dei redditi: la soglia minima di perdita è stata ridotta dal 30 % al 20 %. L'aliquota di sostegno (quota di fondi pubblici destinata a coprire i costi dei fondi di mutualizzazione) è stata aumentata dal 65 % al 70 %. Dal dicembre 2020 la stessa soglia minima si applica agli strumenti di stabilizzazione del reddito che non sono specifici per settore<sup>5</sup>.

Nel 2020 in tutta l'UE sono stati programmati strumenti di sostegno al reddito in due programmi di sviluppo rurale ma tali strumenti non erano operativi. Tuttavia in entrambi i casi i programmi erano in corso di modifica nel 2020 per sfruttare le nuove possibilità di programmazione.

---

<sup>3</sup> Regolamento delegato (UE) 2016/1612 della Commissione, dell'8 settembre 2016, che istituisce un aiuto per la riduzione della produzione lattiera (C/2016/5681) (GU L 242 del 9.9.2016, pag. 4).

<sup>4</sup> Articolo 1, punto 19), del regolamento (UE) 2017/2393, che ha inserito l'articolo 39 bis nel regolamento (UE) n. 1305/2013.

<sup>5</sup> Cfr. l'articolo 39 del regolamento (UE) n. 1305/2013 modificato dall'articolo 7, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2020/2220.

77. Oltre alle misure menzionate nel paragrafo della relazione della Corte, nell'ambito del pacchetto in risposta alla pandemia di COVID-19 si è provveduto a modificare il regolamento FEASR<sup>6</sup> per concedere un sostegno temporaneo eccezionale (in forma di somme forfettarie) ad agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi di COVID-19 e garantire la continuità delle loro attività economiche.

78. La Commissione ricorda che lo studio condotto da Wageningen Economic Research and Ecorys<sup>7</sup> riportava uno studio di caso concernente la crisi nel settore lattiero-caseario, concludendo che la Commissione europea aveva gestito la crisi del settore lattiero-caseario nel periodo 2014-2016 in modo equilibrato, sfruttando la vasta gamma di strumenti e tenendo conto, al contempo, dei loro limiti.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

81. La Commissione ritiene che nel periodo 2014-2016 siano state svolte su base continuativa un'analisi e valutazioni esaustive e multidisciplinari che hanno contribuito all'efficacia delle misure in questione, le quali hanno fornito un importante sostegno alla ripresa del settore lattiero-caseario a costi minimi e in maniera flessibile e pragmatica. Le misure sono state ampiamente discusse con gli Stati membri e da questi sostenute.

82. La Commissione ricorda che i prezzi del latte scremato in polvere (LSP) erano in calo da diciotto mesi prima che subentrasse l'intervento pubblico. Tale strumento ha evitato un ulteriore deterioramento dei prezzi dell'LSP e dunque dei prezzi del latte. Le scorte pubbliche di LSP sono state mantenute fino all'effettiva ripresa del mercato. I bassi prezzi prevalenti dell'LSP hanno pesato sulla capacità della Commissione di vendere le scorte di intervento. Si tratta di un normale sviluppo correlato al mercato che non mette in discussione l'efficacia dello strumento.

In sostanza la Commissione è riuscita a smaltire un elevato volume di scorte in una situazione di rialzo dei prezzi di mercato.

83. La Commissione ricorda che, al momento della definizione della misura, non vi erano segnali di riduzione della produzione. Il calo della produzione, iniziato nel giugno 2016, è stato rilevato soltanto a metà agosto 2016.

### **Raccomandazione 1 – Far fronte ai futuri squilibri di mercato**

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione rileva che il sostegno accoppiato è limitato a settori che affrontano difficoltà strutturali ed è volto ad evitare l'aggravarsi di tali difficoltà, che potrebbero causare l'abbandono della produzione e ripercuotersi su altre parti della catena di approvvigionamento o sui mercati associati. Tale sostegno è subordinato a condizioni e limiti rigorosi al fine di attenuare il rischio di distorsione del mercato. Pertanto il sostegno accoppiato non è un meccanismo finalizzato a incrementare la produzione.

---

<sup>6</sup> Regolamento (UE) 2020/872 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 (GU L 204 del 26.6.2020, pag. 1).

<sup>7</sup> Written Wageningen Economic Research and Ecorys - Valutazione per la Commissione "Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector" (05.087713), relazione finale, agosto 2019.

Inoltre, tenendo conto delle disposizioni del regime, la Commissione dispone di un margine assai limitato per intervenire, attraverso il sostegno accoppiato facoltativo, sul numero di capi detenuti dagli allevatori in caso di crisi.

Alla Commissione è conferito il potere di adottare misure al fine di evitare che i beneficiari del sostegno accoppiato facoltativo subiscano gli effetti degli squilibri strutturali di mercato in un dato settore. Tali misure possono consentire agli Stati membri di decidere di erogare il sostegno sulla base delle unità di produzione per le quali il sostegno è stato concesso in un periodo di riferimento precedente.

In uno scenario potenziale di perturbazione del mercato causata da un eccesso di offerta la Commissione valuterà in che modo sia possibile evitare che l'esistenza di pagamenti accoppiati interferisca con i necessari adeguamenti della produzione. A tale riguardo la Commissione valuterà attentamente l'opportunità di adottare le misure di cui sopra e la relativa tempistica.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

84. La Commissione ha effettuato analisi relative alle principali cause della crisi e all'impatto sui margini dei produttori di latte e ha proposto misure di mercato adeguate, esaminando tra l'altro l'incidenza di ciascuna di esse sul bilancio. Alla luce delle risorse di bilancio disponibili, la Commissione ha scelto le misure secondo il criterio del miglior rapporto costi/benefici.

85. La Commissione ha continuato a monitorare il mercato e ha effettuato una valutazione esaustiva e multidisciplinare della crisi (anche discutendo l'adozione di opportune misure con gli Stati membri in seno al Consiglio). Conformemente al principio di sussidiarietà si è ritenuto più opportuno lasciare agli Stati membri il compito di assegnare il sostegno in maniera mirata nell'ambito delle varie misure eccezionali. La Commissione ha ritenuto che le indicazioni fornite nei considerando dei vari regolamenti che attuano le misure eccezionali di sostegno nel settore del latte fossero sufficienti per l'assegnazione mirata del sostegno (ad esempio l'indicazione "gli agricoltori nei settori zootecnici che stanno attraversando il più grave calo dei prezzi, conseguenza diretta della proroga del divieto di importazione imposto dalla Russia, e le ripercussioni della siccità sulle risorse foraggere" contenuta nel regolamento delegato (UE) 2015/1853 della Commissione).

86. La Commissione ricorda che la sostenibilità (ai sensi della strategia "Dal produttore al consumatore"<sup>8</sup>, in particolare le implicazioni sul piano climatico e ambientale) non era uno degli obiettivi delle misure eccezionali adottate nel periodo 2014-2016.

## **Raccomandazione 2 – Migliorare la formazione del bilancio e l'assegnazione mirata del sostegno**

a) La Commissione non accetta la raccomandazione.

Le perturbazioni del mercato sono per loro stessa natura impreviste e hanno carattere multidimensionale, pertanto è impossibile, e non è auspicabile, definire a priori soglie operative che avrebbero per effetto di circoscrivere ogni eventuale scelta di intervento ad un

---

<sup>8</sup> Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, 20.5.2020 (COM(2020) 381 final).

quadro prestabilito. Le perturbazioni del mercato devono essere affrontate di volta in volta e secondo un approccio olistico.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

La sua valutazione delle perturbazioni del mercato a livello settoriale può tenere conto dell'effetto stabilizzatore del sostegno diretto; sarà inoltre possibile definire condizioni/obiettivi più restrittivi se e quando saranno attuate ulteriori misure eccezionali di sostegno.

88. La riserva per le crisi nel settore agricolo non ha avuto alcun ruolo durante la perturbazione del mercato del 2014-2016 non soltanto a causa della complessità delle norme ma anche per via della disponibilità di risorse sufficienti nel bilancio dell'UE.

Dal 2018 il regolamento omnibus ha notevolmente migliorato le norme di attuazione degli strumenti di gestione del rischio, compresi la possibilità di strumenti settoriali di stabilizzazione del reddito e il rafforzamento del sostegno finanziario pubblico a favore di tali strumenti. A decorrere dal dicembre 2020 sono stati programmati strumenti di stabilizzazione del reddito in due programmi di sviluppo rurale. Sebbene nessuno di questi strumenti fosse operativo, i programmi erano in corso di modifica per sfruttare le nuove possibilità.

89. La Commissione ha raccolto e consolidato le notifiche ricevute dagli Stati membri per quanto riguarda le misure attuate nei loro territori. Conformemente al principio di sussidiarietà si è ritenuto più opportuno lasciare agli Stati membri il compito di valutare l'efficacia delle proprie misure. Ad ogni modo la Commissione può prendere in considerazione la possibilità di effettuare un'analisi più approfondita dei dispositivi adottati dagli Stati membri.

### **Raccomandazione 3 – Accrescere la preparazione in caso di future perturbazioni del mercato**

La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione effettuerà uno studio che consentirà di trarre insegnamenti dalle perturbazioni del mercato del periodo 2014-2016 per quanto riguarda gli effetti delle varie misure eccezionali sul comportamento e sulla liquidità delle aziende lattiero-casearie, sulla stabilizzazione dei mercati e sull'ambiente, nonché il ruolo svolto dai produttori e dalle latterie nella gestione del rischio nell'ambito della gestione delle crisi.

Considerato il tempo necessario per le procedure d'appalto e al fine di garantire un elevato livello di qualità dello studio, la Commissione ritiene necessario fissare al 2024 la data obiettivo per l'attuazione.

# Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Nikolaos Milionis, Membro della Corte.

# Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	15.5.2019
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	26.3.2021
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	19.5.2021
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione	17.6.2021

## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2021.

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 ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce 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 6 e 11 – pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

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 e non possono essere concessi in licenza.

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 978-92-847-6137-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/296733	QJ-AB-21-011-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6002-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/493116	QJ-AB-21-011-IT-Q

Dopo aver raggiunto un picco all'inizio del 2014, il prezzo medio ricevuto dai produttori di latte dell'UE ha iniziato a diminuire. A metà del 2016 i prezzi hanno ripreso a salire.

La politica agricola comune comprende una serie di strumenti per far fronte alle perturbazioni del mercato. I pagamenti diretti svolgono un ruolo stabilizzatore in quanto costituiscono una fonte costante di reddito per gli agricoltori. Una "rete di sicurezza" mira a sostenere i prezzi eliminando temporaneamente dal mercato le eccedenze di prodotti lattiero-caseari. Contro le minacce di perturbazioni del mercato, la Commissione può anche adottare misure eccezionali, come ha fatto fra il 2014 e il 2016.

La Corte ha esaminato in che misura la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri abbiano gestito con successo la risposta alla perturbazione del mercato lattiero-caseario del periodo 2014-2016. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la Commissione e gli Stati membri avevano adottato misure ad ampio raggio per aiutare gli agricoltori in tale circostanza, ma che l'analisi da essi effettuata era generalmente insufficiente per decidere il livello di sostegno necessario e orientarlo di conseguenza.

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](http://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors