



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles,
COM (2005) 74

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo

1. INTRODUZIONE

Per molti anni il principale obiettivo della politica agricola comune (PAC) è stato quello di garantire i redditi degli agricoltori ricorrendo all'applicazione di una serie di misure di stabilizzazione dei mercati e dei prezzi. Nel corso degli anni, le riforme della PAC hanno progressivamente sostituito le misure di sostegno della gestione dei mercati e dei prezzi con un sistema di pagamenti diretti, che saranno ampiamente disaccoppiati a decorrere dal 2005. Ora che la riforma PAC ha spezzato il legame che univa i pagamenti diretti al tipo e al volume di produzione, gli agricoltori saranno maggiormente in grado di adeguare le proprie decisioni in materia di produzione a criteri economici ed agronomici.

Il regime del pagamento unico disaccoppiato continuerà a fornire un contributo significativo e stabile al reddito agricolo, sia pure con sostanziali differenze a seconda della distribuzione storica del sostegno fra i diversi settori di produzione agricola. Gli agricoltori potranno orientarsi in modo più deciso verso il mercato continuando a beneficiare di un sostegno al reddito più mirato ed efficiente.

Tali aspetti economici e sociali, accanto alla dimensione ambientale che fa ormai parte del nuovo regime di pagamento unico, rendono la nuova PAC più sostenibile, ma gli agricoltori dovranno farsi carico di gestire rischi che precedentemente erano coperti dalle politiche di sostegno dei mercati e dei prezzi. Contemporaneamente, in seguito alla liberalizzazione degli scambi, gli agricoltori dell'Unione europea sono sempre più esposti alla concorrenza ed alle fluttuazioni dei prezzi agricoli.

L'attività agricola resterà, come in passato, confrontata a crisi e rischi specifici, che sfuggono al controllo degli agricoltori. Posto che un rischio calcolato può dare risultati positivi, è opportuno che gli agricoltori si premuniscano nei confronti dei possibili effetti negativi delle loro scelte e di crisi provocate da calamità naturali e altri eventi imprevedibili. Nel contesto della riforma della PAC, la disponibilità di nuovi strumenti - che non ritarderanno i necessari adeguamenti strutturali - potrebbe aiutare gli agricoltori a migliorare la propria capacità di gestire i rischi e le crisi.

La presente comunicazione esamina queste problematiche e considera le misure supplementari che la PAC potrebbe introdurre per sostenere gli agricoltori nella gestione dei rischi e delle crisi. Le opzioni sul tappeto rispondono al mandato della presente comunicazione ed alle conclusioni del Consiglio "Agricoltura" del dicembre 2003. Va sottolineato inoltre che esse non comportano spese supplementari.

La presente comunicazione è corredata di un documento di lavoro dei servizi della Commissione che descrive gli strumenti di gestione dei rischi e delle crisi già a disposizione degli agricoltori europei.

2. CONTESTO

Nel gennaio 2001 la Commissione europea ha presentato una prima analisi degli strumenti di gestione dei rischi per l'agricoltura dell'Unione europea¹, che è stata esaminata dagli organi competenti del Consiglio sotto la presidenza svedese nel 2001. La presidenza spagnola ha esaminato la questione dell'assicurazione agricola come strumento di gestione dei rischi nel settore dell'agricoltura e dell'allevamento ed ha presentato un memorandum nel marzo 2002, cui ha fatto seguito una conferenza internazionale sul tema "Assicurazioni agricole e garanzia dei redditi", svoltasi a Madrid il 13 e 14 maggio 2002. Nel maggio 2003 la presidenza greca ha presentato al Consiglio un memorandum sui rischi naturali e le assicurazioni nel settore agricolo ed il 6 giugno 2003 si è tenuto a Salonicco un seminario per esaminare i possibili interventi in caso di calamità naturali nel settore agricolo. In tempi più recenti, il 15 e il 16 dicembre 2004, la presidenza olandese ha organizzato una conferenza sui costi materiali ed immateriali della lotta contro le malattie animali.

La riforma della PAC decisa a Lussemburgo nel giugno 2003 prevede un sistema modificato di sostegno al reddito agricolo, disaccoppiato dalla produzione. Le conclusioni del Consiglio su questa riforma includono una dichiarazione della Commissione nella quale essa annuncia che *"esaminerà misure specifiche volte ad affrontare rischi, crisi e calamità a livello nazionale in agricoltura"* e che *"una relazione accompagnata da proposte adeguate sarà presentata al Consiglio entro la fine del 2004"*.

La dichiarazione della Commissione cita inoltre due temi specifici da prendere in considerazione:... *"il finanziamento di tali misure mediante un punto percentuale della modulazione direttamente ridistribuito tra gli Stati membri e l'inserimento, in ciascuna organizzazione comune di mercato, di un articolo che autorizzi la Commissione ad agire in caso di crisi di portata comunitaria, sulla falsariga di quanto previsto in tale ipotesi dall'organizzazione comune di mercato delle carni bovine"*.

Nel dicembre 2003, sotto la presidenza italiana, le conclusioni del Consiglio "Agricoltura"² invitavano la Commissione:

- (1) a continuare a guidare il dibattito sugli strumenti di gestione dei rischi in agricoltura ed a fornire un inventario aggiornato dei diversi strumenti di gestione dei rischi disponibili negli Stati membri;
- (2) ad esaminare i pro e i contro delle varie opzioni per la gestione dei rischi, ferme restando le responsabilità proprie al settore dell'agricoltura. Bisognerebbe prendere in considerazione ed esaminare eventuali nuovi strumenti per sostituire, se del caso, le misure attuali, tenendo presente tuttavia la necessità di evitare distorsioni della concorrenza, di osservare le

¹ "Risk Management Tools for EU Agriculture" (Strumenti di gestione dei rischi per l'agricoltura dell'UE) – Documento di lavoro della DG Agri:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm

² GU C 34 del 7.2.2004, pag. 2

norme dell'OMC e di garantire che il finanziamento di ogni nuova misura rispetti gli impegni finanziari già in essere;

- (3) a valutare le opportunità offerte dagli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato nel settore agricolo suggerendo eventuali adattamenti.

3. GESTIONE DEI RISCHI E DELLE CRISI: OPZIONI

Il rischio comporta una situazione che può sortire effetti diversi, per ciascuno dei quali può essere stimata la probabilità. Sebbene sia spesso necessario assumere dei rischi per poter progredire, un risultato negativo potrebbe avere gravi ripercussioni economiche su un'azienda agricola.

La vasta gamma di strumenti di **gestione dei rischi** disponibile è descritta nel documento dei servizi della Commissione accluso alla presente comunicazione. Tali strumenti potrebbero essere ulteriormente sviluppati allo scopo di migliorare la competitività e la redditività economica delle aziende agricole, segnatamente di quelle con un'elevata proporzione di capitale preso a prestito, come ad esempio nel caso dei giovani agricoltori. Tuttavia, tali strumenti non possono né devono offrire il tipo di garanzia fornito in precedenza dalla PAC; essi mirano piuttosto ad aiutare l'azienda agricola a far fronte a crisi temporanee ed a facilitarne l'accesso al finanziamento per sviluppare le proprie attività. È in quest'ottica che sarà possibile stimolare utilmente lo sviluppo e la messa a disposizione di strumenti di gestione dei rischi.

Mentre il rischio può avere esito sia positivo che negativo, una **crisi** ha sempre ripercussioni negative di una certa entità. Nella presente comunicazione si intende per "crisi" una situazione imprevista che mette in pericolo la redditività economica delle aziende agricole a livello locale oppure in un intero settore di produzione.

Esistono numerosi strumenti di **gestione delle crisi**, alcuni dei quali di recente istituzione, che offrono assistenza nel caso in cui la capacità individuale di affrontare perdite considerevoli di beni e/o redditi, provocate da eventi imprevisti, rischia di essere insufficiente. Questi strumenti sono descritti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione accluso alla presente comunicazione. Tuttavia, la maggior parte di tali strumenti si basa su interventi *ad hoc*.

In questo contesto, e conformemente all'impegno assunto dalla Commissione nel giugno 2003, la questione della generalizzazione della clausola relativa alle crisi prevista nel settore delle carni bovine viene esaminata nella sezione 3.1.

La Commissione ha preso in esame una serie di opzioni per incoraggiare lo sviluppo di strumenti di gestione dei rischi e fornire una risposta più adeguata in caso di crisi. L'utilizzo di risorse derivanti dalla modulazione a tale scopo – che eviterebbe spese supplementari per la Comunità – viene discusso approfonditamente nella sezione 3.2.

Infine, sono descritte tre opzioni che, congiuntamente o singolarmente, potrebbero a medio termine completare o sostituire parzialmente le misure di emergenza *ad hoc* della Comunità e degli Stati membri. Tali nuove misure possibili sono presentate nella sezione 3.3.

3.1 Generalizzazione del dispositivo di "rete di sicurezza" in caso di crisi del mercato

Sebbene la riforma della PAC abbia disaccoppiato l'aiuto al reddito nei principali settori di produzione, sussistono diversi strumenti che permettono di influenzare il mercato e la situazione dei prezzi, nonché di far fronte ad eventuali crisi. Tali strumenti variano notevolmente da un'organizzazione di mercato all'altra, in funzione delle caratteristiche precipue dei singoli mercati e dell'evoluzione del precedente approccio settoriale.

Già nel 1974 era stata introdotta nel regolamento relativo **all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine** una **disposizione generica** sulla gestione delle crisi. L'articolo 38 del suddetto regolamento³ stabilisce infatti che: *"1. Quando si constati sul mercato della Comunità un aumento o una diminuzione notevole dei prezzi, se tale situazione rischia di persistere e, pertanto, il mercato della Comunità subisce o potrebbe subire perturbazioni, possono essere adottate le misure necessarie. 2. Le modalità di applicazione del presente articolo sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 43."*

Una clausola di questo tipo non è mai stata adottata per altre organizzazioni comuni di mercato (OCM), in quanto il ricorso ad altri strumenti era considerato sufficiente. Con la riforma della PAC in numerosi settori restano in vigore dispositivi di sicurezza in caso di crisi. Per altri settori (ortofrutticoli, vini, carni suine e pollame) ora come ora non si giustifica l'introduzione di un ulteriore dispositivo di sicurezza generale. Se necessario, eventuali esigenze specifiche potrebbero essere esaminate caso per caso, nel contesto della revisione delle singole OCM.

Una considerazione ancora più importante da fare è che la stabilizzazione dei redditi è ora ampiamente assicurata dal nuovo regime dei pagamenti disaccoppiati. Con l'introduzione del nuovo pagamento unico, la maggior parte degli agricoltori ha la certezza di disporre di una base di pianificazione sicura fino al 2013.

La riforma della PAC ha dissociato il sostegno al reddito dal tipo e dal volume di produzione. Ciò significa che gli agricoltori potranno orientare la propria produzione in base a criteri economici ed agronomici, senza perdere il sostegno al reddito. Il nuovo sistema permetterà loro di adattare più efficacemente la produzione, in funzione dei rischi climatici o sanitari e dell'evoluzione del mercato.

La Commissione non intende pertanto proporre l'introduzione generalizzata di una "rete di sicurezza" per ciascuna organizzazione comune di mercato. La Commissione invita piuttosto il Consiglio, il Parlamento europeo e le altre istituzioni dell'Unione europea ad esaminare innanzitutto le soluzioni alternative in materia di gestione delle crisi presentate nella sezione 3.3.

3.2 Finanziamento delle misure di gestione dei rischi e delle crisi attraverso la modulazione

Uno degli obiettivi fondamentali della presente comunicazione consiste nell'esaminare in che modo si potrebbero cofinanziare misure supplementari di

³ Articolo 38 del Regolamento (CE) n. 1254/1999 del Consiglio (GU L 160 del 26.6.1999)

gestione dei rischi e delle crisi mediante risorse equivalenti a un punto percentuale della modulazione. Ideata come un meccanismo atto a rafforzare il secondo pilastro della PAC, la modulazione riduce i pagamenti diretti e trasferisce al settore dello sviluppo rurale le risorse così risparmiate. In base alla riforma della PAC del 2003, la modulazione ridurrà progressivamente i pagamenti diretti, obbligatoriamente e su scala comunitaria, del 3% nel 2005, del 4% nel 2006 e del 5% dal 2007 al 2012.

La normativa comunitaria stabilisce che tutti i fondi resi disponibili attraverso la modulazione possono essere utilizzati unicamente nell'ambito di programmi di **sviluppo rurale** - ivi compreso l'importo che potrebbe essere eventualmente utilizzato per misure di gestione dei rischi e delle crisi.

Le nuove misure di gestione dei rischi cofinanziate dal gettito di un punto percentuale della modulazione sarebbero finalizzate a migliorare la **competitività** del settore agricolo e forestale rafforzando la redditività economica delle aziende agricole. Esse estenderebbero, pertanto, il campo d'applicazione dell' «asse prioritario 1» della proposta della Commissione relativa ad un nuovo regolamento sullo sviluppo rurale. E' in questo contesto che gli Stati membri avrebbero facoltà di scelta circa l'introduzione di nuove misure di gestione dei rischi e delle crisi nei rispettivi programmi di sviluppo rurale.

In virtù del nuovo regolamento finanziario, segnatamente del **principio di annualità**, il nuovo regime di modulazione obbligatoria non consente più agli Stati membri di trattenere fondi da ridistribuire nel corso di esercizi ulteriori.

Il ricorso alla modulazione per finanziare nuovi strumenti di gestione dei rischi e delle crisi non comporterebbe spese supplementari per la Comunità, ma consentirebbe semplicemente agli Stati membri di utilizzare a tal fine un importo massimo di stanziamenti dello sviluppo rurale. Il ricorso agli **aiuti di Stato**, ovvero a misure di sostegno complementari per questo tipo di misure dovrebbe obbedire a regole di concorrenza adeguate su scala comunitaria.

La politica di sviluppo rurale dell'UE deve rispettare integralmente i criteri della **“green box”**, stabiliti dall'OMC. Di conseguenza, qualsiasi misura supplementare finanziata dalla modulazione dovrebbe essere conforme anche ai criteri della **“green box”**.

In tale contesto, gli importi utilizzati per la gestione dei rischi e delle crisi saranno in ogni caso limitati ad un punto percentuale della modulazione negli Stati membri in cui detta modulazione si applica. Per quanto riguarda gli Stati membri in cui la modulazione non è ancora applicata, si potrebbe ricorrere ad un metodo equivalente per stabilire il livello massimo di fondi dello sviluppo rurale da assegnare eventualmente a tali misure.

3.3 Nuove opzioni per strumenti di gestione dei rischi e delle crisi

La Commissione propone di valutare tre opzioni, per stabilire se e in che misura permettano di sostituire, singolarmente o congiuntamente, in tutto o in parte, le misure di emergenza attuate ad hoc dalla Comunità e dagli Stati membri. La Commissione invita il Consiglio, il Parlamento europeo e le altre istituzioni dell'UE a discutere le opzioni sotto illustrate, che dovranno rispettare i criteri della **“green box”** stabiliti dalla OMC. Tali opzioni, se integrate nella gamma delle misure di sviluppo

rurale, sarebbero a disposizione degli Stati membri e delle regioni, che potrebbero servirsene in funzione delle proprie priorità specifiche, per il successivo periodo di programmazione.

Indipendentemente dalle decisioni che emergeranno sulle opzioni in appresso, sarebbe possibile combattere le cause dello scarso sviluppo e del limitato utilizzo degli strumenti di gestione dei rischi basati sul mercato (assicurazioni, mercato di contratti a termine, agricoltura a contratto) ricorrendo ad azioni di formazione da realizzare nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale. Tali azioni permetterebbero di aumentare la consapevolezza dei rischi correnti, perfezionare le strategie di gestione dei rischi e trasmettere le conoscenze, ad esempio per quanto riguarda il ricorso ai contratti a termine ed alle opzioni, il che potrebbero anche dare esito ad un aumento dei contratti stipulati fra l'industria alimentare, i commercianti e gli agricoltori.

Opzione 1: Assicurazione contro le calamità naturali – Partecipazione finanziaria ai premi versati dagli agricoltori

L'assicurazione costituisce un'alternativa agli indennizzi concessi a posteriori dagli enti pubblici per compensare le perdite causate da calamità naturali a livello comunitario, nazionale o regionale. Taluni Stati membri hanno già istituito regimi nazionali per incoraggiare gli agricoltori ad assicurarsi contro simili eventi.

Una nuova misura, ammissibile nel quadro del regolamento relativo allo sviluppo rurale, potrebbe quindi apportare un contributo finanziario ai premi versati dagli agricoltori per assicurarsi contro le perdite di reddito dovute a calamità naturali o malattie.

L'importo del sostegno comunitario e nazionale/regionale erogato per agricoltore nell'ambito di tale misura non dovrebbe eccedere il 50% del costo totale del premio assicurativo.

Per avere diritto al sostegno nell'ambito del finanziamento dello sviluppo rurale, i regimi assicurativi contro le calamità naturali dovranno rispettare gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo ed i requisiti della "green box" della OMC. I regimi assicurativi ammissibili al cofinanziamento determinerebbero il livello di compensazione in caso di perdite di produzione, dovute alla calamità naturale di cui trattasi, superiori al 30% della produzione agricola media dei tre anni precedenti ovvero della media di tre anni nell'arco del precedente quinquennio, escludendo il valore superiore e quello inferiore. Tale misura comporterebbe l'introduzione, da parte degli Stati membri, di un sistema di riferimento storico a livello delle aziende agricole.

Gli indennizzi delle assicurazioni dovrebbero compensare al massimo il 100% della perdita di reddito, a livello del beneficiario, nell'anno in cui si è verificata la calamità. L'indennizzo non dovrebbe essere subordinato a requisiti né specificazioni relative al tipo e al volume della produzione futura. Se la calamità naturale permette, oltre all'assicurazione, di beneficiare di altre indennità da parte di enti pubblici, la compensazione globale a titolo di tutti i regimi non dovrebbe eccedere il 100% della perdita di reddito nell'anno in cui si è verificata la calamità.

Poiché molti rischi agricoli riguardano, in linea di massima, un gran numero di aziende (rischio sistemico), le compagnie assicurative debbono sottoscrivere polizze di riassicurazione relativamente costose. Questa è una delle ragioni dello scarso sviluppo del mercato privato delle assicurazioni agricole. Una misura che agevoli l'accesso alla riassicurazione potrebbe quindi contribuire anche all'incremento di regimi privati di assicurazione agricola. In alternativa al sostegno ai premi assicurativi, sarebbe opportuno esaminare anche la possibilità di incentivare i regimi nazionali di riassicurazione. A livello nazionale, oltre agli accordi esistenti fra le compagnie di assicurazione private in materia di riassicurazione, i governi potrebbero: 1) offrire una riassicurazione totale a prezzi ridotti, 2) offrire parte della necessaria riassicurazione a costo zero, riducendo in tal modo le esigenze complessive di riassicurazione della compagnia assicurativa e 3) associarsi ai fini della riassicurazione tramite accordi di franchigia assicurativa fino ad un importo concordato.

Opzione 2: Sostegno ai fondi di “mutualizzazione” dei rischi

I fondi di “mutualizzazione” costituiscono un modo di suddividere il rischio fra gruppi di produttori che intendono assumersi la responsabilità diretta della gestione dei rischi. I membri possono ricorrere al capitale del fondo in caso di ingenti perdite di reddito, le quali debbono essere precisate da norme prestabilite.

Sinora i fondi di “mutualizzazione” agricoli, creati su iniziativa privata, sono stati costituiti principalmente a livello settoriale, nel caso in cui i produttori condividono rischi analoghi. Pur non essendo al momento accessibili a tutte le aziende agricole, essi possono tuttavia essere sviluppati sino a diventare uno strumento più diffuso di gestione dei rischi, per compensare le perdite di reddito.

In quest'ottica, la Comunità potrebbe prendere in considerazione la possibilità di fornire il proprio sostegno allo sviluppo di fondi di “mutualizzazione” nel settore agricolo. Nell'ambito di tale opzione si potrebbe concedere un aiuto temporaneo e decrescente al funzionamento amministrativo per ogni agricoltore che partecipi ad un fondo ufficialmente riconosciuto dalle autorità competenti dello Stato membro.

Opzione 3: Fornitura di una copertura di base contro le crisi dei redditi

Poiché la riforma della PAC si concentra sulla stabilizzazione dei redditi e sul disaccoppiamento del sostegno dalla produzione agricola, per far fronte ad eventuali crisi dei redditi appare adeguato un approccio globale piuttosto che settoriale. Una copertura più estesa contro le crisi che determinano gravi perdite di reddito consentirebbe di semplificare ulteriormente le eventuali disposizioni relative alla “rete di sicurezza” e di assicurare un maggiore equilibrio fra i diversi settori agricoli.

Per raggiungere gli obiettivi della riforma della PAC di un migliore orientamento al mercato e del miglioramento della qualità della produzione, molti agricoltori dell'UE dovranno realizzare investimenti di notevole entità per la ristrutturazione delle loro aziende. Per gli adeguamenti strutturali saranno disponibili i programmi di sviluppo rurale. Ma se il campo d'applicazione delle misure di sviluppo rurale dovesse rivelarsi insufficiente, occorrerà affrontare la questione del ricorso a nuovi strumenti che consentano di far fronte a situazioni che comportano problemi di liquidità e di

ingenti perdite di reddito. Le misure di questo tipo dovrebbero rispondere ai seguenti requisiti:

- essere accessibili a tutti gli agricoltori colpiti da una crisi;
- gli agricoltori possono beneficiare di pagamenti di sostegno alla liquidità unicamente se il loro reddito agricolo nel corso di un determinato anno è inferiore al 70% del reddito medio lordo dei tre anni precedenti o dell'equivalente, in termini di reddito netto, dei tre anni precedenti o di una media di tre anni nell'arco dei cinque anni precedenti, ad esclusione del valore più elevato e di quello più basso;
- l'importo dei pagamenti deve compensare almeno il 70% della perdita di reddito del produttore nel corso dell'anno in cui egli acquisisce il diritto a beneficiare dell'aiuto al reddito;
- l'importo del pagamento di stabilizzazione dei redditi deve essere rapportato unicamente al reddito e non al tipo od al volume della produzione del singolo produttore, né ai prezzi, interni o internazionali, applicabili a tale produzione, né ai fattori di produzione impiegati;
- se il produttore riceve pagamenti in virtù di altri regimi compensativi, ad esempio aiuti in caso di calamità naturali, il cumulo dei pagamenti percepiti deve essere inferiore al 100% della perdita.

Tale misura presuppone un accordo su una precisa definizione contabile del reddito e sulla creazione, da parte degli Stati membri, di un sistema di reddito di riferimento a livello dell'azienda agricola.

Infine, per garantire la parità delle condizioni di concorrenza su tutto il territorio comunitario, è opportuno che la Commissione valuti accuratamente la possibilità di ricorrere agli aiuti di Stato o a misure di sostegno complementari in questo contesto.