



**Comitato europeo  
delle regioni**

**NAT-VII/034**

**159ª sessione plenaria del 31 gennaio e 1º febbraio 2024**

## **PARERE**

### **Gestione dei rischi e regolamentazione dei mercati: gli strumenti per rafforzare la sostenibilità dell'agricoltura europea**

#### **IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI**

- evidenza che per circa 35 anni, la politica agricola comune (PAC) e la presenza della compensazione ex-post in caso di eventi dannosi hanno contribuito ad annullare o mitigare gli effetti di molti fattori di rischio per i produttori agricoli europei e per la resilienza dei territori rurali dell'Unione. Sottolinea quindi la necessità di sistemi di indennizzo tempestivi per i danni a colture e bestiame, che tengano pienamente conto dell'impatto economico complessivo, compresi gli effetti collaterali sulla capacità produttiva;
- raccomanda che siano elaborati orientamenti a livello dell'UE in materia di risarcimento patrimoniale e personale. Ciò comporta il trasferimento delle responsabilità amministrative alle istituzioni pubbliche, affinché sia garantito un accesso equo alle opportunità per le persone scarsamente qualificate, spesso residenti in zone depresse e isolate;
- richiama l'attenzione sul fatto che l'attuale meccanismo della riserva di crisi ha dimostrato, anche di recente (giugno 2023), la sua inadeguatezza nel dare risposte tempestive e congrue agli agricoltori ed ai territori dell'UE. Le risorse erogate hanno rappresentato meno del 5 % dei danni subiti dagli agricoltori e dai territori;
- invita la Commissione, a fronte di sconvolgimenti da considerare ormai strutturali, a fare un uso più efficiente dei fondi della riserva di crisi, e chiede un meccanismo di leva finanziaria delle risorse disponibili per fornire risposte concrete ed efficaci agli agricoltori e alle zone rurali dell'UE; raccomanda inoltre che siano stanziati risorse finanziarie aggiuntive necessarie a far fronte a eventi climatici eccezionali;
- sostiene un ruolo maggiore degli strumenti di risposta alla crisi climatica in futuro, che dovrebbe essere discusso anche nel documento che delinea il dialogo strategico sul futuro della PAC;
- invita la Commissione europea, il Parlamento e gli Stati membri, nel quadro della politica agricola comune dopo il 2027, ad avviare immediatamente una riflessione seria e approfondita sugli strumenti che l'UE dovrebbe mettere a disposizione degli agricoltori per sostenerli concretamente.

Relatore

Nicola CAPUTO (IT/Renew E.), assessore della regione Campania

Testo/i di riferimento

N/P

**Parere del Comitato europeo delle regioni – Gestione dei rischi e regolamentazione dei mercati:  
gli strumenti per rafforzare la sostenibilità dell'agricoltura europea**

**I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

*Il contesto attuale e le sfide future*

1. evidenza che per circa 35 anni, la politica agricola comune (PAC) e la presenza della compensazione ex-post in caso di eventi dannosi hanno contribuito ad annullare o mitigare gli effetti di molti fattori di rischio per i produttori agricoli europei e per la resilienza dei territori rurali dell'Unione. Sottolinea quindi la necessità di sistemi di indennizzo tempestivi per i danni a colture e bestiame, che tengano pienamente conto dell'impatto economico complessivo, compresi gli effetti collaterali sulla capacità produttiva;
2. raccomanda che siano elaborati orientamenti a livello dell'UE in materia di risarcimento patrimoniale e personale. Ciò comporta il trasferimento delle responsabilità amministrative alle istituzioni pubbliche, affinché sia garantito un accesso equo alle opportunità per le persone scarsamente qualificate, spesso residenti in zone depresse e isolate;
3. ritiene che sia giunto il momento per la creazione di un nuovo paradigma di intervento pubblico a favore del settore primario, ancorato alla produzione di esternalità positive e sempre più associato alla dimensione territoriale dell'intervento, più che a quella settoriale, dato che tale settore ha visto ridurre progressivamente i livelli di protezione accordati all'imprenditore agricolo. Tale cambiamento è indispensabile per affrontare il graduale declino dei livelli di protezione per gli agricoltori, riservando un'attenzione particolare alle esigenze specifiche delle zone montane, delle regioni meno sviluppate e dell'allevamento estensivo rispettoso dell'ambiente; sottolinea che in diverse regioni dell'UE si osserva un accentuato trend di chiusura di aziende agricole con relativo abbandono dei terreni e riduzione della superficie agricola utile; tale fenomeno riguarda in particolare le aziende agricole e/o zootecniche di piccole dimensioni che rappresentano l'ossatura sociale ed economica delle aree rurali dell'UE e sono strategiche per salvaguardare il territorio da incendi gravi ed estesi, per preservare la biodiversità e per combattere l'erosione del suolo;
4. è convinto che il punto centrale, spesso sottovalutato, è che stanno emergendo nuove esigenze e nuove sfide per le imprese, dei territori rurali e periferici, nonché i cittadini, tra cui, ma non solo, quelle legate allo spopolamento, alla fuga di cervelli e al rinnovamento generazionale nel settore agricolo, che sicuramente stimoleranno e guideranno un processo di riforma della prossima PAC in cui si dovrebbe tenere maggiormente conto dei giovani agricoltori e dei modelli di agricoltura familiare e continuare a rafforzare la competitività del settore agroalimentare. Tra le nuove sfide e nuove esigenze, si sottolinea la forte asimmetria nei vincoli giuridici verso il consumatore in termini di food safety tra gli agricoltori dell'UE e quelli extra UE. Tale eventualità penalizza gli agricoltori UE negli scambi commerciali che, in assenza di strumenti sufficientemente adeguati di tracciabilità e di informazione può comportare il rischio di gravi perturbazioni nel settore alimentare, di pratiche ingannevoli per i consumatori e di perdita competitività per gli agricoltori

europei. Sottolinea l'importanza di affrontare, nell'ambito di tale riforma, le sfide specifiche che incontrano le zone montane, le regioni meno sviluppate e l'allevamento estensivo tradizionale e rispettoso dell'ambiente;

5. ritiene che, per quanto riguarda il settore primario, nel caso dell'attività alieutica professionale sia urgente sostituire e demolire determinate imbarcazioni, in particolare i piccoli pescherecci da traino in legno, in quanto non esistono professionisti che li riparino, né compagnie di assicurazione che coprano i rischi cui sono esposte queste imbarcazioni in legno vetuste e di piccole dimensioni. L'intervento pubblico volto a modernizzare e rendere più sostenibili la flotta e le attività di pesca delle piccole imprese faciliterà la creazione di flussi di reddito dignitosi per il settore alimentare primario;
6. ricorda che il Parlamento europeo (risoluzione 2022/2829 (RSP) del 15 settembre 2022)<sup>1</sup> ha auspicato di recente l'intensificazione degli sforzi dell'UE per contrastare il cambiamento climatico e, soprattutto, le sue conseguenze;
7. ricorda che il tema della gestione dei rischi è entrato solo negli ultimi decenni nel dibattito europeo sulla PAC, ricevendo attenzione legislativa in ambito comunitario con l'approvazione dell'Health Check (regolamento (UE) 73/2009)<sup>2</sup> che offriva, per la prima volta agli Stati membri, la possibilità di utilizzare, in maniera generalizzata, una parte delle risorse finanziarie destinate ai pagamenti diretti per sostenere l'accesso degli agricoltori a due tipologie di copertura: polizze assicurative e fondi mutualistici per i danni alle produzioni causati da avversità atmosferiche, fitopatie, epizootie ed emergenze ambientali;
8. è convinto che la rinuncia a conservare e preservare, nella loro diversità, i paesaggi agricoli dell'UE colpiti dall'abbandono dell'agricoltura nei territori maggiormente a rischio di incendi ed erosione del suolo porti all'abbandono delle aziende agricole, aggravando tali rischi e la perdita di biodiversità. Per questo motivo, la protezione e la rivitalizzazione di questi paesaggi agricoli hanno un valore strategico;
9. ricorda che il CdR ha di recente approvato il parere *Prepararsi alle crisi e gestirle: rafforzare la resilienza dell'Unione e delle sue regioni e città* in cui si prende atto che l'Europa deve prepararsi per tempo, riformando la propria struttura di intervento e la propria legislazione, a fronteggiare dal punto di vista economico, sociale e politico crisi imprevedibili ed intense. In tal senso, è di grande importanza strategica conservare e fare in modo che non si perda sovranità alimentare nell'UE, negli attuali mercati internazionali dei prodotti alimentari e nelle relative tendenze. A tal fine, è urgente attuare nuove misure, tra cui il trasferimento dei risultati dell'attività di ricerca, sviluppo e innovazione ai settori, ai mercati, alla domanda e all'offerta di alimenti sani e di qualità prodotti localmente;
10. percepisce che il trend climatico in atto è un problema ormai strutturale; guerre ed epidemie comportano crisi, anche pesanti, ma sono di natura occasionale ed imprevedibile;

---

<sup>1</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0330\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0330_IT.html).

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0073>.

11. sottolinea la necessità che il cambiamento climatico va affrontato, rispetto alla resilienza delle aziende agricole e delle aree interne dell'UE, con un paradigma di intervento pubblico ben preciso;
12. sollecita la definizione di un nuovo modello teorico di riferimento per un corretto approccio alla gestione del rischio di reddito in agricoltura e di resilienza delle aree rurali dell'UE, che introduca il concetto di "strumentario" dove azioni e strumenti privati possano coesistere con le esistenti politiche pubbliche.

### *Proposta politica*

13. richiama l'attenzione sul fatto che la questione fondamentale da affrontare è garantire la sopravvivenza economica delle aziende agricole e delle aree rurali e periferiche, garantendo la resilienza economica degli agricoltori rispetto ad eventi meteorologici catastrofici a crisi eccezionali di mercato che, sempre più frequentemente ed intensamente, stanno impattando negativamente la capacità produttiva ed economica degli agricoltori dell'UE;
14. è convinto che farsi trovare impreparati rispetto a tale prospettiva andrebbe a pregiudicare all'origine l'impostazione sostanziale del Green Deal e della strategia "dal produttore al consumatore" (*Farm to Fork*);
15. è convinto altresì che non occuparsi oggi di un nuovo modello di intervento per affrontare ex ante ed ex post in modo efficace il cambiamento di scenario complessivo che gravita intorno alla sostenibilità economica delle aziende agricole dell'UE implicherebbe rinunciare agli obiettivi della PAC per la protezione dell'ambiente, del paesaggio, della biodiversità e del benessere degli animali;
16. esorta ad approfondire il dibattito sui possibili interventi correttivi della PAC alla luce dell'attuale grave crisi del settore e a posizionare il CdR nell'attuale dibattito sulla revisione del bilancio dell'UE come soggetto più forte ed autorevole della politica agricola;
17. chiede alla Commissione europea di offrire cooperazione e dar prova della massima flessibilità, anche nel quadro delle attuali politiche agricole e degli strumenti già disponibili, nonché di rafforzare gli strumenti di risposta alle crisi climatiche; tra questi, rientrano anche gli incendi boschivi estesi e le inondazioni eccezionali, che pregiudicano la capacità produttiva degli agricoltori, in particolare di quelli più piccoli; sostiene un ruolo maggiore degli strumenti di risposta alla crisi climatica in futuro, che dovrebbe essere discusso anche nel documento che delinea il dialogo strategico sul futuro della PAC;
18. data l'entità dei danni, poiché saranno necessari ingenti fondi per compensare le perdite di produzione agricola e zootecnica e per il ripristino delle infrastrutture distrutte, invita la Commissione europea a cooperare con gli Stati membri e a lavorare a misure urgenti di assistenza per attenuare, nella misura del possibile, le conseguenze delle catastrofi naturali; dato che è prevedibile il ripetersi di tali fenomeni, dovrebbe essere considerata prioritaria una discussione approfondita sugli strumenti pertinenti dell'UE;

19. invita la Commissione europea, il Parlamento e gli Stati membri, nel quadro della politica agricola comune dopo il 2027, ad avviare immediatamente una riflessione seria e approfondita sugli strumenti che l'UE dovrebbe mettere a disposizione degli agricoltori per sostenerli concretamente, in modo adeguato e tempestivo, per i danni subiti a causa degli eventi catastrofici naturali, che purtroppo si verificano con sempre maggiore frequenza e hanno conseguenze disastrose per l'economia, il tessuto sociale e la produzione agricola, mettendo a repentaglio la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare;
20. chiede che la presente proposta, integrando in sede preparatoria le sensibilità e le visioni di tutti i gruppi politici del CdR, contribuisca ad un cambiamento radicale nella strumentazione da mettere a disposizione degli agricoltori europei per accrescerne la resilienza economica;
21. evidenzia la necessità di una sinergia con le politiche di coesione, dopo aver definito una chiara demarcazione della vulnerabilità dei singoli territori (regioni e comuni) dell'UE rispetto alla manifestazione di eventi meteorologici estremi e alle conseguenze di crisi economiche ad essi collegate;
22. propone la creazione di un sistema europeo che permetta di mappare sia i rischi di eventi meteorologici estremi di natura sistemica (ad esempio siccità e alluvioni) sia altri eventuali rischi che hanno un impatto sulla redditività delle aziende agricole. Tale mappatura potrebbe integrare i lavori che il Centro comune di ricerca (JRC) sta portando a termine sul quadro di valutazione delle vulnerabilità regionali e locali;
23. suggerisce, al di là delle risorse finanziarie oltre a quelle in dotazione per la PAC, di immaginare un paradigma completamente innovato che possa dare risposte più efficaci e rapide ai bisogni degli agricoltori e dei territori rurali dell'UE;
24. ritiene che la previsione di un nuovo paradigma di utilizzo di risorse finanziarie pubbliche già esistenti, in modo più efficace e tempestivo, andrebbe a beneficio della resilienza economica degli agricoltori UE in modo diretto ed esponenziale, e che andrebbe a tutela soprattutto dei territori, dei boschi e delle foreste di aree notoriamente marginali, che sono caratterizzate da aziende di piccola dimensione economica ad enorme rischio di abbandono, senza tutele rispetto ai nuovi scenari climatici. In tali aree, la presenza delle famiglie agricole è fondamentale per preservare la salute di boschi e foreste e della biodiversità;
25. riconosce il ruolo fondamentale svolto dalle zone montane, dalle regioni meno sviluppate e dall'allevamento estensivo tradizionale e rispettoso dell'ambiente nel preservare la biodiversità e mantenere l'equilibrio ecologico. Queste regioni contribuiscono in modo significativo al patrimonio culturale e alle pratiche sostenibili che sono essenziali per la resilienza a lungo termine dell'agricoltura dell'UE. Chiede pertanto misure politiche e meccanismi di sostegno mirati per affrontare le sfide specifiche per gli agricoltori di tali zone, garantendo la conservazione di pratiche agricole tradizionali sostenibili dal punto di vista ambientale;
26. osserva che i piccoli agricoltori, nonostante si dedichino all'allevamento di bestiame, in particolare di bovini, faticano ad accedere ai fondi e alle sovvenzioni dell'UE e a utilizzarli in modo efficace. Sfide quali la complessità delle procedure di domanda, l'eccessiva burocrazia e i

rigorosi requisiti in materia di documentazione si traducono in tassi di partecipazione più bassi, in un minor numero di domande accolte e in un utilizzo ridotto dei fondi. Semplificare l'accesso al sostegno dell'UE riducendo al minimo gli ostacoli amministrativi e fornendo assistenza locale potrebbe migliorare notevolmente la situazione, favorendo un migliore utilizzo dei fondi nel settore agricolo a livello locale;

27. ricorda che, al fine di incoraggiare l'agricoltura a conduzione familiare, oltre alle misure dirette connesse alla produzione e alla gestione dei rischi, è essenziale che le comunità rurali in cui vivono le famiglie di agricoltori dispongano di un livello minimo di qualità della vita, per quanto riguarda in particolare l'accesso a servizi di base quali l'istruzione e la sanità, infrastrutture di telecomunicazione adeguate, nonché le opportunità per il tempo libero e la cultura. Queste misure volte a migliorare la qualità della vita nelle zone ad alto rischio di spopolamento dovrebbero essere considerate anch'esse parte di un nuovo paradigma per l'utilizzo delle risorse ritenute necessarie;
28. ritiene altresì che, così come l'agricoltura è fondamentale per preservare la biodiversità dei territori, anche le attività di pesca e acquacoltura hanno l'importante funzione di preservare la biodiversità marina. Diventa cruciale, quindi, prevedere e sostenere anche possibili strategie di adattamento degli impatti dei cambiamenti climatici sugli stock ittici; parimenti, anche per l'acquacoltura, è necessario valutare gli impatti dei cambiamenti climatici vista la complessa diversificazione dei sistemi produttivi, delle tecnologie adottate, delle specie, della localizzazione geografica e delle caratteristiche ambientali del territorio;
29. suggerisce di mettere in campo, anche per la stabilizzazione della gestione economica delle imprese di pesca e acquacoltura, strumenti di risk management che vadano nella direzione dell'innovazione, vista l'inadeguatezza degli strumenti gestionali finora utilizzati per conseguire la sostenibilità ambientale del settore ittico;
30. ritiene che le priorità politiche dovranno essere rappresentate dai seguenti aspetti:
  - affrontare le crisi climatiche ed energetiche e il loro impatto sociale sulle comunità locali, sulle regioni, sulle province e sui comuni;
  - costruire comunità resilienti con interventi ex ante in funzione delle specifiche esigenze dei singoli territori e in funzione dell'indice di vulnerabilità degli stessi areali, creando anche un sistema di alert circa le crisi climatiche, ambientali, sanitarie e di mercato;
  - rafforzare la coesione territoriale dell'UE prevedendo una effettiva integrazione tra le realtà territoriali periferiche e quelle più prossime ai centri urbani; ogni regione deve avere una propria autonomia nella identificazione delle priorità di intervento, ma l'UE deve farsi carico di un sistema finanziario in grado di supportare a livello centrale gli stessi territori nell'eventualità di gravi crisi economiche e sociali derivanti da eventi climatici catastrofici e da circostanze eccezionali del mercato;
31. propone l'introduzione di strumenti di gestione del rischio volti a proteggere e gestire i paesaggi agricoli dell'UE minacciati di scomparsa e colpiti da eventi naturali estremi, in maniera da stabilizzare e preservare l'attività agricola, prevenendo in tal modo l'abbandono dell'agricoltura in

queste zone, stimolando la rivitalizzazione di comunità agricole resilienti sul territorio e promuovendo il consumo di alimenti sani nell'UE.

*Coinvolgimento degli enti territoriali e rilevanza strategica*

32. sottolinea che, in materia di gestione dei rischi, la maggior parte dei paesi dell'UE concentra la propria attenzione sugli strumenti assicurativi, che tuttavia si sono dimostrati scarsamente efficaci. Per questo motivo, ribadisce la posizione di lunga data del CdR secondo cui i regimi di assicurazione del reddito recano maggiori benefici agli assicuratori piuttosto che agli agricoltori e si rivelano costosi per i contribuenti. Bisognerebbe realizzare uno studio ed effettuare una valutazione del regime assicurativo introdotto negli Stati Uniti e in Canada;
33. evidenzia che negli ultimi tre anni hanno cessato l'attività migliaia di aziende perché non esiste nell'UE una rete di protezione (*safety net*), effettiva ed efficace in grado di proteggere realmente il reddito agricolo, e quindi la permanenza degli agricoltori e dei cittadini nelle aree rurali, di fronte a scenari climatici, *in primis*, e di mercato, che sono consequenziali, mai sperimentati nei decenni precedenti;
34. rileva che analisi del JRC evidenziano come i danni derivanti da eventi catastrofici ammontino in media a circa 8 miliardi di euro l'anno; tale stima è prevista al rialzo per i prossimi anni in considerazione dell'esacerbazione degli effetti del cambiamento climatico che, dal punto di vista del settore primario e delle aree rurali, diventa pericolosissimo proprio per la manifestazione più frequente ed intensa di eventi catastrofici;
35. sottolinea che l'obiettivo di questo parere non è quindi di mettere mano ad un sistema di intervento per la gestione del rischio che la PAC ha introdotto per la prima volta nel regolamento (UE) 1305/2013 agli articoli 37-39;
36. richiama l'attenzione sul fatto che l'attuale meccanismo della riserva di crisi ha dimostrato, anche di recente (giugno 2023), la sua inadeguatezza nel dare risposte tempestive e congrue agli agricoltori ed ai territori dell'UE. Le risorse erogate hanno rappresentato meno del 5 % dei danni subiti dagli agricoltori e dai territori;
37. richiama la necessità di spingersi oltre, in quanto per il cambiamento climatico in atto tale approccio non è adeguato; rappresenta soltanto uno sperpero di risorse finanziarie, perché inadeguato rispetto all'obiettivo è il concepimento dell'intervento;
38. invita la Commissione, a fronte di sconvolgimenti da considerare ormai strutturali, a fare un uso più efficiente dei fondi della riserva di crisi, e chiede un meccanismo di leva finanziaria delle risorse disponibili per fornire risposte concrete ed efficaci agli agricoltori e alle zone rurali dell'UE; raccomanda inoltre che siano stanziati risorse finanziarie aggiuntive necessarie a far fronte a eventi climatici eccezionali;
39. ritiene che gli strumenti a disposizione (compresi i fondi comuni di investimento e il Fondo anticrisi) confliggano con la scarsità di risorse e ritiene necessario, pertanto, accrescerne la riserva di bilancio in misura sostanziale e diversificare il tipo di strumenti disponibili;

40. invita le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e le regioni a considerare il nuovo approccio al risk management come un momento di svolta epocale per il futuro dell'agricoltura europea: è il momento di dare risposte adeguate e concrete, aiutando le imprese a superare le difficoltà derivanti dal cambiamento dell'attuale contesto in cui operano.

Bruxelles, 31 gennaio 2024

Il Presidente  
del Comitato europeo delle regioni

Vasco ALVES CORDEIRO

Il Segretario generale  
del Comitato europeo delle regioni

Petr BLÍŽKOVSKÝ

## II. PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Gestione dei rischi e regolamentazione dei mercati: gli strumenti per rafforzare la sostenibilità dell'agricoltura europea
<b>Riferimento/i</b>	n.p.
<b>Base giuridica</b>	Parere d'iniziativa (art. 41, lett. b), punto ii), del RI)
<b>Base regolamentare</b>	
<b>Consultazione da parte del Consiglio / PE</b> <b>Lettera della Commissione europea</b>	n.p.
<b>Decisione del Presidente / dell'Ufficio di presidenza</b>	28 aprile 2023
<b>Commissione competente</b>	Risorse naturali (NAT)
<b>Relatore</b>	Nicola CAPUTO
<b>Esame in commissione</b>	5 ottobre 2023
<b>Adozione in commissione</b>	5 ottobre 2023
<b>Esito del voto in commissione (maggioranza, unanimità)</b>	Adozione all'unanimità
<b>Adozione in sessione plenaria</b>	31 gennaio 2024
<b>Precedente/i parere/i del Comitato</b>	n.p.
<b>Riferimento alla sussidiarietà</b>	