Gruppo 2013
Roma, 24 novembre 2010

WORKSHOP
La riforma della PAC per l'Europa 2020. Gli orientamenti della Commissione

Le misure per la stabilizzazione dei mercati e il funzionamento delle filiere

Angelo Frascarelli è docente di Politica Agroalimentare nella Facoltà di Agraria dell'Università di Perugia.

Direttore del **Centro per lo Sviluppo Agricolo e Rurale.**

Membro del **Gruppo 2013.**

Membro del Comitato di redazione di **Agriregionieuropa**.

www.agr.unipg.it

Contenuti

- Il tema della stabilizzazione dei mercati nella Pac 2014-2020
- Gli interventi diretti di stabilizzazione dei mercati
- Il tema del funzionamento delle filiere
- I possibili strumenti
- Quali scelte?

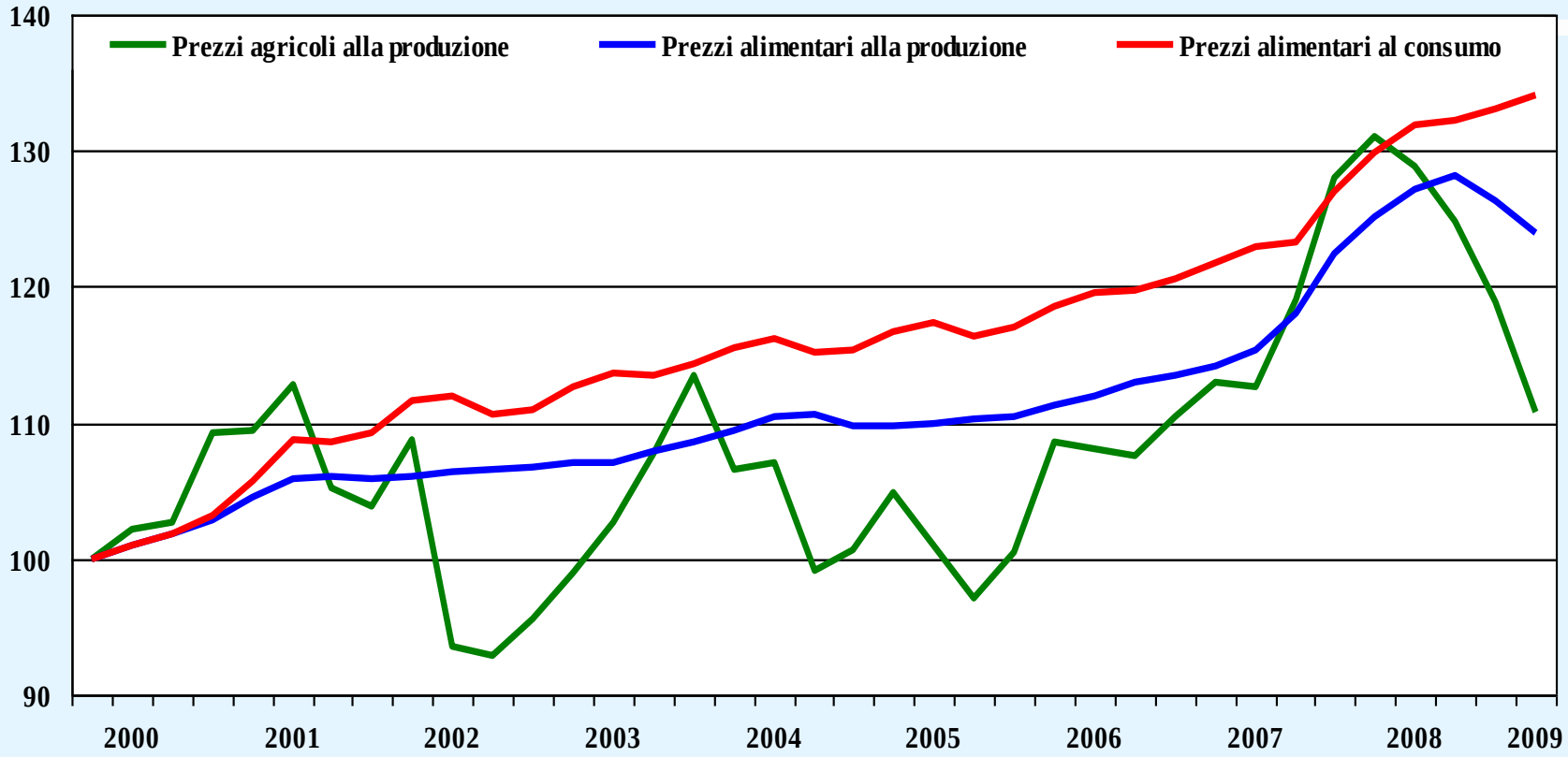
Le misure di mercato nella Pac 2014-2020, secondo la Commissione (1)

1. **Il contesto**
   - pur essendo favorevoli a medio termine, le prospettive per i **mercati agricoli** dovrebbero tuttavia essere caratterizzate da un più elevato grado di **incertezza** e di **volatilità**.

2. **I fabbisogni**
   - preservare e rafforzare la competitività in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una sempre maggiore **volatilità** dei prezzi.

3. **Gli obiettivi**
   - migliorare la **competitività** del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella **filiera alimentare**; il settore agricolo è infatti molto frammentato rispetto agli altri comparti della filiera alimentare che, essendo meglio organizzati, dispongono di un maggiore **potere negoziale**.

La Pac, i prezzi e la filiera agricola



L'indice dei prezzi agricoli alla produzione è quasi sempre sotto quello dei prezzi dei prodotti alimentari (sia alla produzione che al consumo). Fa eccezione solo il breve periodo della bolla del 2007, subito rientrata.

Le misure di mercato nella Pac 2014-2020, secondo la Commissione (2)

1. **Due tipologie di interventi saranno alla base delle nuove misure di mercato della Pac:**
   - **intervento pubblico** e aiuto all'**ammasso privato**;
   - azioni per il **funzionamento della catena alimentare**.

2. **Intervento pubblico e ammasso privato**
   - queste misure – già presenti nella Pac attuale – sono mantenute come "**reti di sicurezza**" in caso di crisi dei prezzi e di turbative del mercato;
   - rivisitazione delle norme finalizzata alla loro **razionalizzazione** e **semplificazione**.

3. **azioni per il funzionamento della catena alimentare**
   - nel capitolo sugli strumenti si ripetono le questioni di contesto e gli obiettivi;
   - gli strumenti non sono per nulla individuati.

4. **Strumenti per la gestione del rischio**
   - nel 2° pilastro

Il funzionamento della filiera alimentare

Gli strumenti

- Migliorare il funzionamento della filiera alimentare
- Le prospettive a lungo termine dell'agricoltura non miglioreranno se gli agricoltori non riusciranno ad invertire la tendenza costante alla diminuzione della percentuale del valore aggiunto che essi rappresentano nell'intera filiera alimentare.
- La percentuale dell'agricoltura nella filiera alimentare è infatti passata dal 29% nel 2000 al 24% nel 2005, mentre nello stesso periodo quella dell'industria alimentare, del settore all'ingrosso e della distribuzione ha registrato un incremento.
- La mancanza di un'efficace trasmissione dei segnali di mercato non può che pregiudicare le prospettive a lungo termine del settore agricolo e la percentuale del valore aggiunto che esso rappresenta nell'insieme della filiera alimentare.
- Tra le questioni fondamentali figurano l'attuale squilibrio del potere negoziale all'interno della filiera, il livello di concorrenza in ogni fase della filiera, le relazioni contrattuali, la necessità di ristrutturare e consolidare il settore agricolo, la trasparenza e il funzionamento dei mercati dei derivati sulle materie prime agricole.

Una valutazione della proposta

1. **Gli elementi positivi**
   1. Le azioni per migliorare il funzionamento della filiera alimentare entrano a far parte della Pac 2014-2020, anche con una certa enfasi.
   2. Il tema è ben individuato: inefficace trasmissione dei prezzi, relazioni contrattuali da migliorare, potere negoziale da rafforzare
   3. Il tema è fondamentale: è inutile concedere un pagamento diretto, come sostegno al reddito, se poi l'agricoltore perde nella filiera ben 2-3 volte il valore del pagamento diretto.

2. **Le incognite**
   - Totale assenza nell'indicazione degli strumenti.

3. **Cosa attenderci in fase di proposte legislative?**
   - Il tema del funzionamento della filiera sarà dimenticato?
   - Ritornare alle vecchie politiche dei mercati?
   - Quali possibili strumenti?

Il tema del funzionamento delle filiere: sarà accantonato?

1. **Il tema del funzionamento delle filiere è stato già ampiamente dibattuto in sede Ue**
2. **Comunicazione "I prezzi dei prodotti alimentari in Europa" (9.12.2008)**
   - Un'analisi dopo l'innalzamento dei prezzi agricoli nel 2007/2008.
   - Si pone l'accento sullo scarso potere negoziale delle imprese agricole, la scarsa concorrenza (cartelli, alleanze di approvvigionamento, monomarchismo, accordi di fornitura esclusiva).
   - Migliorare il funzionamento della catena di approvvigionamento alimentare.
   - Promuovere relazioni durature tra gli operatori della filiera alimentare.
   - Aumentare la trasparenza lungo la filiera.
   - Aumentare l'integrazione e la competitività della filiera alimentare europea
3. **Gruppo di alto livello sul latte**
   - Raccomandazioni su: relazioni contrattuali, potere di contrattazione collettiva dei produttori, organizzazioni interprofessionali ed intesettoriali
4. **Forum di alto livello per il funzionamento della filiera alimentare (16.11.2010)**
   - Coinvolti 4 commissari
   - Obiettivo: un settore agroalimentare più competitivo

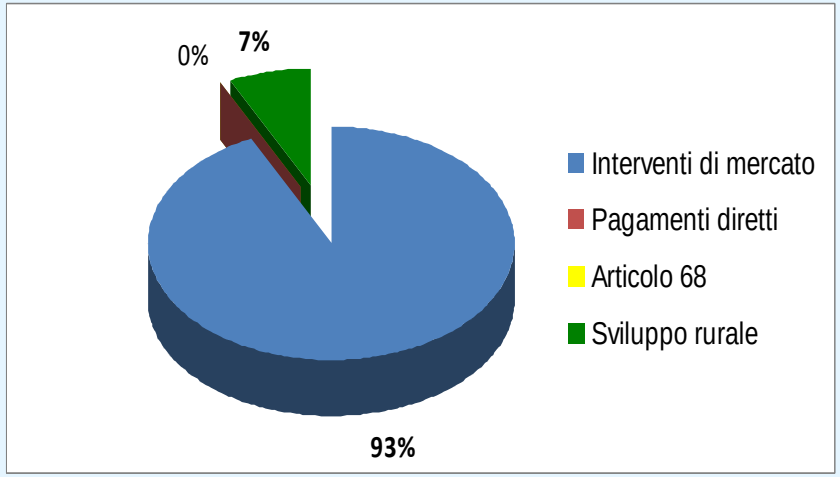
Quali strumenti?

Strumenti di politica agraria per il controllo e la stabilizzazione dei mercati

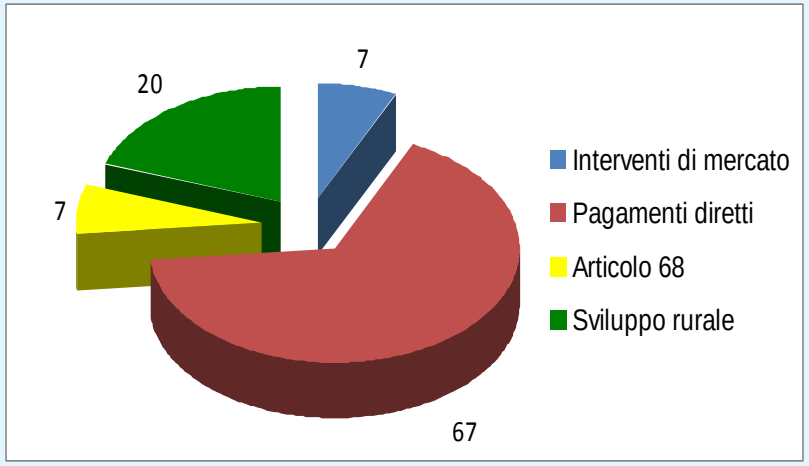
1. **Interventi diretti:**
   - controllo delle importazioni,
   - stabilizzazione e garanzia dei prezzi agricoli alla produzione,
   - controllo e gestione degli stocks,
   - aggiustamento della produzione: quote, set aside, divieto di impianto, ecc.

2. **Interventi indiretti:**
   - volti a facilitare la concentrazione dell'offerta, nonché il rapporto tra produttori e primi acquirenti: cooperazione, associazionismo, interprofessione

Gli strumenti della PAC e relativa quota di spesa

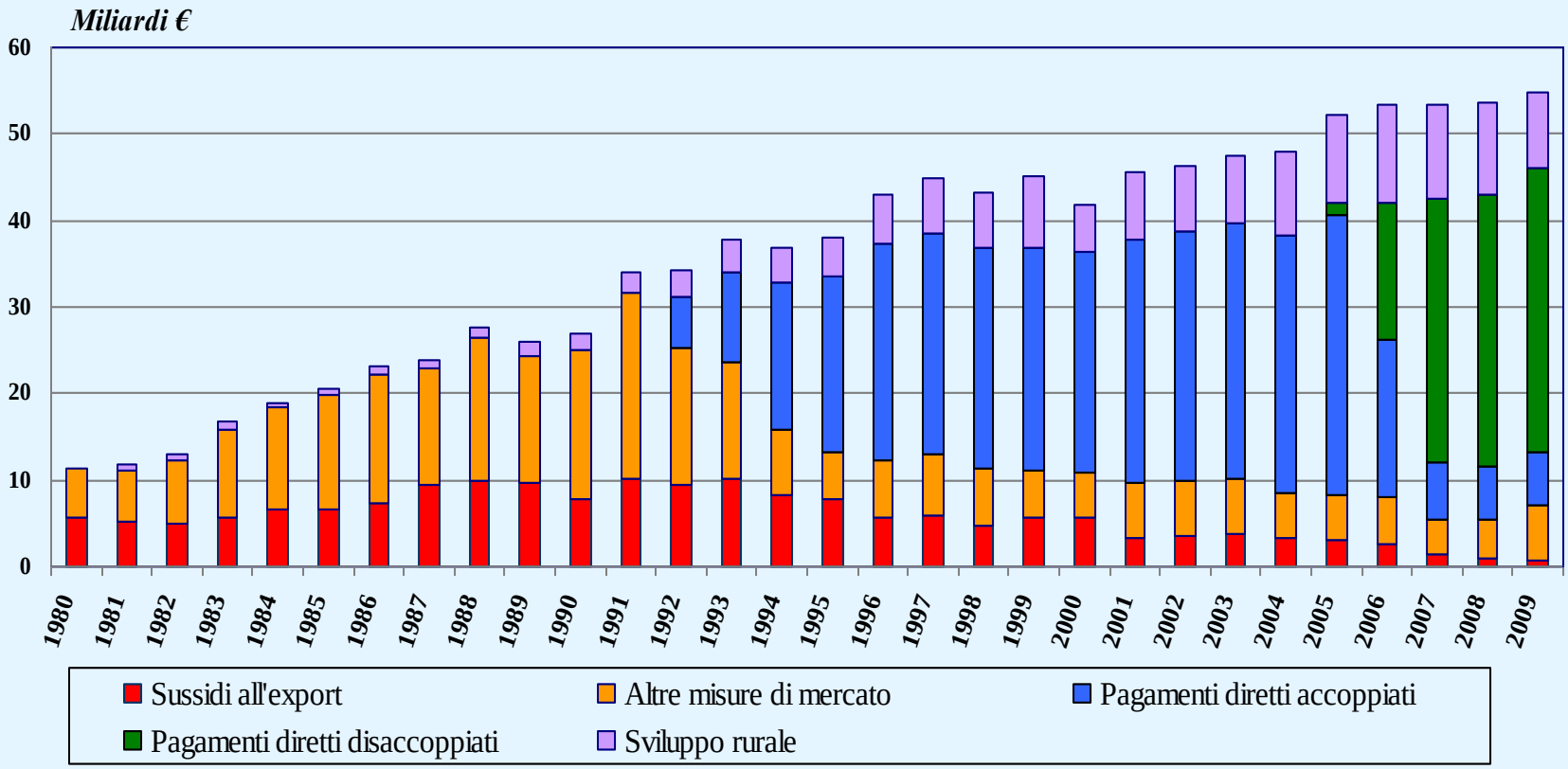


1990: il 93% della spesa per la Pac era destinata agli interventi di mercato



2009: il 7% della spesa per la Pac era destinata agli interventi di mercato

La riduzione/abbandono delle misure di mercato nella PAC



Le specificità dell'agricoltura

Le principali specificità dell'agricoltura e le motivazioni che rendono necessario l'intervento pubblico sono:

- **Struttura atomistica dell'offerta agricola:**
  - numerosità degli offerenti, indipendenza degli offerenti, limitato volume individuale dell'offerta.
  - impossibilità da parte dei produttori agricoli di controllare l'offerta
  - difficoltà ad internalizzare attività di marketing e Ricerca&Sviluppo
- **Rigidità della domanda dei prodotti agricoli:**
  - in termini di reddito e di reddito
- **Bassa elasticità dell'offerta agricola nel breve periodo**
  - a causa della lunghezza dei cicli produttivi e del carattere biologico
  - bassa remunerazione dei capitali investiti
  - Offerta puntuale: stagionalità dei flussi di produzione
- **Difficoltà dei produttori agricoli nelle relazioni di filiera**
  - scarso potere di mercato e scarso potere contrattuale
  - sfruttamento oligopsonistico
  - scarsa trasparenza lungo la filiera
  - riduzione dei margini per gli agricoltori, aumento della forbice tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo, peggioramento della ragione di scambio

Quali strumenti strumenti ha messo in atto la Pac?

- Interventi sul commercio estero
- Stabilizzazione dei prezzi
- Sostegno al reddito
- Controllo e gestione degli stocks
- Aggiustamento della produzione (quote, set aside, divieto di impianto vigneti)
- Incentivi alla concentrazione dell'offerta, adeguamento alla domanda e funzionamento della catena agroalimentare

Quali strumenti nella Pac 2014-2020?

Strumenti	Vecchia Pac	Pac attuale	Pac futura (2014-2020)
dazi fissi o dazi mobili	Livelli elevati	Livelli più bassi	Invariati
sussidi all'esportazione	Livelli elevati per quasi tutti i settori	In misura limitata per cereali, riso, latte, zucchero, carni bovine e suine, uova, pollame, ortofrutta trasformata.	Eliminati
Sostegno e stabilizzazione dei prezzi	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi	Solo per cereali, riso, latte, carni bovine e suine, zucchero.	Eliminati
Integrazione dei prezzi	Semi oleosi, tabacco, olio di oliva, cotone	Eliminati	Eliminati
Aiuti alla trasformazione	Foraggi essiccati, lino da fibra, ortofrutticoli trasformati	Foraggi essiccati, lino da fibra	Eliminati
Aiuti parzialmente accoppiati	Seminativi, carni bovine, carni ovine, leguminose, riso, luppolo	Riso, ortofrutta, tabacco, sementi	Eliminati
Aiuti disaccoppiati	-	Principale modalità di sostegno	Unica modalità di sostegno
Aiuti accoppiati per finalità specifiche	-	Articolo 68, regimi accoppiati Titolo IV Reg.73/2009	Previsti, sul modello dell'Articolo 68

Quali strumenti nella Pac 2014-2020?

Strumenti	Vecchia Pac	Pac attuale	Pac futura (2014-2020)
ammasso pubblico	Tutti i settori, ad eccezione di semi oleosi, piante proteiche, lino e canapa	Solo per cereali, riso, burro, latte in polvere, carni bovine e suine, zucchero.	Si, con modiche di semplificazione
ammasso privato	Carni suine	Burro, latte in polvere, formaggi, olio di oliva, carni bovine, suine, ovicaprine, vino	Si, con modiche di semplificazione
Quote di produzione	Latte, vino, zucchero	Latte, vino, zucchero	Eliminate
Set aside	Si	Eliminato	Eliminato
Incentivo alla riconversione produttiva	Si, per ridurre le eccedenze	Si, per finalità ambientali Premi estirpazione vigneti	Si, per finalità ambientali
Incentivi alla concentrazione dell'offerta e adeguamento alla domanda	Solo ortofrutticoli freschi	Ortofrutticoli freschi, olio di oliva, vino	Tutti i settori
Misure per migliorare il funzionamento della catena agroalimentare	-	-	Tutti i settori
Strumenti di gestione del rischio	-	Articolo 68	Previsti nel 2° pilastro

Quali strumenti per il miglioramento del funzionamento delle filiere?

1. **Sostegno alle Organizzazioni dei Produttori (OP)**
   - modello ortofrutta

2. **Sostegno ai produttori associati in OP**
   - modello ortofrutta "corretto"

3. **Aiuti accoppiati per il prodotto sottoposto a contratti di filiera**
   - modello articolo 68 tabacco

4. **Sostegno ad accordi interprofessionali**
   - modello patata

- **Incentivo all'uso dei contratti e/o all'ordinata commercializzazione**
  - pagamenti diretti finalizzati ad un comportamento (strumento attualmente non esistente)

Modello alle OP: modello ortofrutta

1. **Riconoscimento delle OP**
   - Requisiti di rappresentatività
2. **Costituzione di un fondo di esercizio all'interno delle OP**
   - finalizzato al finanziamento di un Programma Operativo (PO) che preveda:
     - pianificazione della produzione, concentrazione dell'offerta, miglioramento della qualità dei prodotti, Incremento del valore commerciale dei prodotti
     - ottimizzazione dei costi di produzione, disciplina ambientale
     - stabilizzazione dei prezzi alla produzione, promozione dei prodotti, freschi o trasformati
     - Prevenzione e gestione delle crisi
     - Ricerca e produzione sperimentale, Attività di formazione
3. **Sostegno della Pac**
   - Beneficiari: OP; destinatari: produttori soci di OP.
   - 4,1% della VPC (per alcune azioni può giungere al 4,6%);
   - Cofinaziamento del 50% da parte dei produttori
4. **Vantaggi e criticità**
   - il modello ortofrutta presenta luci ed ombre,
   - alcuni buoni risultati nella concentrazione dell'offerta e nella pianificazione della produzione
   - Scarsa presenza delle OP in alcuni settori
   - Accuse alle OP di costi eccessivi di funzionamento e del finalizzazione del sostegno per i costi di struttura

Modello ortofrutta "corretto"

1. **Rimane invariato il ruolo delle OP**
   - Rappresentatività
   - Fondo di esercizio

2. **Sostegno della Pac ai produttori**
   - Beneficiari: agricoltori produttori
   - i produttori ricevono un pagamento diretto dalla Pac, attraverso la Domanda Unica
   - i produttori finanziano la OP al 100%
   - I produttori devono dimostrare di aderire ad una OP riconosciuta ed aderire al Programma Operativo delle OP

3. **Vantaggi e criticità**
   - maggiore potere dei produttori nei confronti della OP
   - Rischi di incompatibilità con la scatola verde del WTO
   - Atteggiamento speculativo: OP nate per assolvere i vincoli comunitari e non per commercializzare i prodotti

Aiuti accoppiati ai contratti di filiera

1. **Contratto di filiera tra OP e utilizzatore (industria o distribuzione)**
   - Modello articolo 68 tabacco
   - OP sottoscrive un contratto di filiera

2. **Sostegno della Pac ai produttori**
   - Beneficiari: agricoltori produttori
   - i produttori ricevono un pagamento accoppiato dalla Pac per unità di prodotto commercializzato, attraverso la Domanda Unica
   - i produttori devono dimostrare di aderire ad una OP riconosciuta ed aderire al contratto di filiera

3. **Vantaggi e criticità**
   - ordinata commercializzazione, in termini di consegne, di prezzi e quantità
   - limitazioni dai vincoli del WTO
   - rischi di trasferimento "fittizio" dell'aiuto accoppiato all'industria

Sostegno agli accordi interprofessionali

1. **Accordo interprofessionale**
   - OP e industria sottoscrivono un accordo interprofessionale
   - modello patata da industria

2. **Sostegno della Pac di supporto all'accordo interprofessionale**
   - Beneficiari: OP
   - il sostegno finanzia alcune attività di miglioramento della commercializzazione previste dall'accordo
   - es. stoccaggio privato, azioni di sperimentazione, miglioramento della qualità dei prodotti, ecc.

3. **Vantaggi e criticità**
   - Stimolo positivo alla contrattazione
   - Rischi di incompatibilità con la scatola verde del WTO
   - Rischi di trasferimento "fittizio" dell'aiuto accoppiato all'industria

Stimolo all'uso dei contratti

1. Uso dei contratti

- l'Autorità Pubblica fornisce le linee-guida all'uso dei contratti per una ordinata commercializzazione
- il contratto deve prevedere: prezzi, volumi, calendario di consegna
- possibilità da parte dello SM di obbligare l'uso dei contratti

2. Sostegno della Pac

- Beneficiari: agricoltori produttori
- i produttori ricevono un pagamento diretto a superficie, attraverso la Domanda Unica
- i produttori devono dimostrare di aver sottoscritto il contratto

3. Vantaggi e criticità

- semplicità dello strumento
- rischi di incompatibilità con la scatola verde del WTO
- difficoltà nel controllo del rispetto del contratto

Strumenti per la gestione del rischio

1. Cosa dice la comunicazione del 18.11.2010?

- predisporre un pacchetto di strumenti per la gestione dei rischi che consenta di reagire più efficacemente alle fluttuazioni del reddito e all'instabilità dei mercati
- nuovo strumento di stabilizzazione dei redditi compatibile con l'OMC ad un sostegno rafforzato agli strumenti assicurativi e ai fondi comuni
- a disposizione degli Stati membri
- nel 2° pilastro della Pac

2. Quali strumenti adottare?

- il sistema di gestione dei rischi da calamità naturali in Italia è già collaudato;
- invece non ci sono esperienze cantierabili di gestione del rischio di mercato e sui redditi;
- lo strumento più adeguato, allo stato attuale, sono i fondi di mutualizzazione;
- occorre una fase di sperimentazione per prepararsi alla Pac 2014-2020;
- introdurre gli strumenti assicurativi gestione del rischio di mercato e sui redditi e i fondi di mutualizzazione nell'articolo 68 per il periodo 2012-2013.

Alcune conclusioni

Il tema del funzionamento delle filiere è entrato prepotentemente nella nuova Pac 2014-2020.

1. **Tante incertezze:**
   - ambiguità della Commissione,
   - difficoltà nell'adozione di strumenti efficaci,
   - difficoltà a rendere compatibile il sostegno con il WTO;
   - ma il problema esiste ed è importante e non si può tornare ai vecchi strumenti di mercato della Pac.
2. **Un problema complesso = un ventaglio di strumenti**
   - il tema della stabilizzazione dei mercati è complesso, e non si risolve con un unico strumento;
   - tutta la Pac deve essere orientata a questo obiettivo;
   - compresa la politica della qualità;
   - … anche la politica dei consumatori;
   - … ma anche la politica nazionale.

Un ventaglio di strumenti (1)

Strumenti	Obiettivi	Esiti attesi	Criticità
Strumenti indiretti di stabilizzazione dei prezzi: sostegno alle OP (es. fondi di esercizio), promozione e stimolo agli accordi interprofessionali e all'economia contrattuale	Stabilizzazione dei mercati e dei prezzi, migliore funzionamento della filiera alimentare	Risposta rapida dei produttori ai mutamenti dei mercati e ai cambiamenti dei consumi	Necessità di coordinamento di azioni a livello nazionale e regionale. Difficoltà nei settori a bassa organizzazione dei produttori
Trasparenza dei mercati e corretto funzionamento della catena alimentare: controlli lungo la catena alimentare, informazione sui mercati	Migliorare il funzionamento della filiera alimentare	Concorrenza reale, eliminazione distorsioni e speculazioni a livello locale	Evitare la burocratizzazione e l'aumento dei costi amministravi
Accorciamento delle filiere: agevolazione delle filiera corta a tutti i livelli, con strumenti finanziari e normativi; accordi locali di fornitura (mense, GD)	Uscire dalla logica delle commodities. Stabilizzazione dei prezzi e dei redditi	Filiere efficienti e sostenibili. Acquisizione di valore da parte dell'imprenditore agricolo locale. Deposito di valore nel territorio.	Evitare distorsioni della concorrenza. Efficienza del sistema

Un ventaglio di strumenti (2)

Strumenti	Obiettivi	Esiti attesi	Criticità
Creazione di reti di impresa: stimoli finanziari, incentivi, partecipazione regionale al capitale di rischio	Acquisizione di massa critica. Superamento dei problemi della frammentazione delle imprese	Introduzione di innovazioni. Collaborazione per l'accesso ai mercati nazionali ed internazionali.	Evitare i rischi di creazione di strutture dipendenti dal sostegno regionale
Stimolo all'innovazione e all'introduzione e al trasferimento delle innovazioni (es. misura 124 PSR)	Sviluppo della ricerca applicata in ambito regionale. Collegamento tra istituti di ricerca e imprese	Sviluppo di innovazioni a livello locale	Evitare di utilizzare tale strumento per il mero finanziamento delle strutture di ricerca. Scarsa consapevolezza degli imprenditori.
Sostegno al miglioramento del capitale umano: stage formativi, voucher formativi, consulenza	Vitalità delle imprese nel lungo periodo.	Crescita delle capacità imprenditoriali. Accesso alle innovazioni.	Evitare eccessiva burocratizzazione.

Un ventaglio di strumenti (3)

Strumenti	Obiettivi	Esiti attesi	Criticità
Credito agevolato, fondi di garanzia e supporto alla pianificazione economico-finanziaria aziendale	Agevolare investimenti e innovazione. Limitare le crisi aziendali a causa di scarsa pianificazione finanziaria	Nuovi progetti imprenditoriali in settori innovativi. Minori crisi aziendali	Evitare il risanamento di imprese inefficienti
Incentivo agli strumenti assicurativi contro le calamità naturali e fondi mutualistici tra agricoltori	Stabilizzazione dei redditi	Produzione regionale assicurata dalle calamità naturali. Gestione delle crisi di mercato con strumenti assicurativi	Evitare di gravare le imprese di nuovi costi
Informazione ai consumatori e promozione dei prodotti locali	Crescita di consapevolezza del consumatore. Riduzione dell'asimmetria informativa	Aumento della domanda di prodotti locali	Evitare distorsioni della concorrenza. Evitare campagne promozionali costose ed inefficaci

Grazie per l’attenzione