

La nuova Pac dopo il 2013
L'OCM unica e le misure di mercato

Gabriele Canali

(Università Cattolica del S. Cuore, Piacenza)

Workshop del Gruppo 2013 su
La nuova Pac dopo il 2013
Roma, 3 novembre 2011

L'OCM unica nel contesto della riforma

- Il nuovo regolamento sulla OCM unica **consolida** la revisione della politica dei mercati già avviata con le precedenti riforme, **anche se non fa grandi passi in avanti** nel senso dell'unificazione dell'approccio per tutti i comparti
- Viene creato uno strumento autonomo per la destinazione di *derrate alimentari agli indigenti*.
- Il sostegno alla organizzazione delle filiere alimentari e alla gestione del rischio è collocato nel II pilastro.
- Nell'ambito dell'OCM unica vengono creati due programmi specifici: *frutta nelle scuole e latte nelle scuole*.
- Viene creata una *riserva di emergenza per far fronte alle crisi di 3,5 Mld di €* per finanziare le misure di mercato: potranno finanziare intervento pubblico, aiuto all'ammasso privato, restituzioni alle esportazioni (prima nel primo pilastro).
- Viene ampliato il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

Alcuni “considerando” da evidenziare

- Vista la portata della riforma dell’OCM unica, nei “considerando” si sostiene la necessità di abrogare l’attuale regolamento COM(2010)799 e sostituirlo con il nuovo regolamento.
- Poiché la riforma “*dovrebbe armonizzare, razionalizzare, semplificare*”, si ritiene che “*determinati elementi non essenziali delle misure possano essere adottati dalla Commissione mediante atti delegati*”. Ma fino a quando è bene che si deleghi la Commissione?
- Di ribadisce che “*è opportuno che il presente regolamento si applichi a tutti i prodotti elencati nell’allegato I del trattato in modo da garantire l’esistenza di un’organizzazione comune dei mercati di tutti questi prodotti*”. Si vedrà, tuttavia, che molte misure restano molto difformi per i diversi prodotti, forse troppo difformi.

Discrezionalità della C.: alcuni esempi

- “Per garantire che la produzione del **risone** si orienti verso **determinate varietà**, è opportuno dare alla Commissione la facoltà di adottare ... maggiorazioni e ... riduzioni del prezzo di **intervento**.” (considerando n. 9).
- “... è opportuno delegare alla Commissione il potere di adottare determinati atti ... per quanto riguarda le tabelle utilizzate nell’Unione per la **classificazione delle carcasse** nei settori delle carni bovine, suine, ovine e caprine.” (considerando n.22).
- Nella proposta, la Commissione sarebbe delegata ad adeguare la nomenclatura delle tariffe doganali comuni ... E’ proprio un fatto privo di implicazioni?
- **Ma questi temi, propriamente di mercato, devono proprio essere decisi dalla Commissione?**

Intervento pubblico: una conferma

	Periodo di intervento	Apertura intervento	Limiti e modalità di acquisto	Prezzo
Frumento tenero	1/11 - 1/05	Aperto nel periodo di inter.	3 mio t. a prezzo fisso, poi gara	101,31 €/t (p. rif.)
Orzo	1/11 - 1/05	<i>Può</i> essere aperto dalla C.	Gara	101,31 €/t (p. rif.)
Granturco	1/11 - 1/05	<i>Può</i> essere aperto dalla C.	Gara	101,31 €/t (p. rif.)
Risone	1/04 – 31/7	<i>Può</i> essere aperto dalla C.	Gara	150 €/t (p. rif.)
Carni bovine fresche o refrigerate	Sempre	<i>Può</i> essere aperto se prezzo di mercato < 1560 €/t	Gara	Al massimo 1560 €/t
Burro	1/03 – 31/8	Aperto nel periodo di inter.	30.000 t. a prezzo fisso, poi gara	221,75 €/100 kg (90% p. rif.)
Latte scremato in polvere	1/03 – 31/8	Aperto nel periodo di inter.	109.000 t. a prezzo fisso, poi gara	169.80 €/100 kg (p. rif.)

Aiuto all'ammasso privato: un'altra conferma

- Restano possibili, **alle condizioni stabilite dalla Commissione.**
- Prodotti interessati:
 - Zucchero bianco
 - Olio d'oliva
 - Fibre di lino
 - Carni bovine (di animali adulti) fresche o refrigerate
 - Burro (direttamente ed esclusivamente da latte vaccino)
 - Latte scremato in polvere (da latte vaccino)
 - Carni suine
 - Carni ovi-caprine

Frutta e latte nelle scuole

- **Programma “frutta nella scuola”:**
 - Ortofrutticoli, ortofrutticoli trasformati, banane;
 - Costi ammessi: quelli per i prodotti e taluni costi connessi (logistica, distribuzione, attrezzatura, pubblicità, monitoraggio, valutazione, ...)
 - Copertura dei costi: max 75% dei costi di cui sopra, (90% nelle regioni meno sviluppate ed ultraperiferiche)
 - Risorse disponibili: 150 milioni di €/anno scolastico
 - Gli Stati Membri che intendono partecipare
 - elaborano in via preliminare una strategia nazionale o regionale
 - Prevedono le misure di accompagnamento necessarie
 - Gli SM possono concedere aiuti nazionali ad integrazione
- **Programma “latte nelle scuole”:**
 - Latte e “determinati prodotti” del settore lattiero caseario, determinati dalla C., anche tenendo conto delle innovazioni ... **(per l’agricoltura o l’industria?)**
 - Aiuto può essere concesso per un massimo di 0,25 litri di equivalente latte/allievo-giorno
 - Nessun esplicito tetto di spesa.

OCM unica: gli aspetti più rilevanti

- L'approccio al mercato degli agricoltori mediante **Organizzazioni di Produttori** e delle loro associazioni, come pure alle **Organizzazioni Interprofessionali**, viene esteso a tutti i prodotti e diviene centrale.
- Il **sostegno alle OP**, quando presente, viene collocato nell'ambito dello **sviluppo rurale** e viene eliminato l'aiuto specifico per le OP del settore ortofrutticolo.
- Vengono eliminati alcuni aiuti speciali settoriali (latte scremato in polvere, luppolo, bachi da seta)
- Il sistema delle **quote per lo zucchero** terminerà il 30 settembre 2015 (dopo le quote latte).
- E' prevista l'applicazione di uno strumento per le **misure di intervento speciale per malattie di animali / perdita di fiducia dei consumatori** esteso a tutti i prodotti.

Più in particolare: ortofrutta

- Il sostegno al settore resta sostanzialmente immutato rispetto all'attuale Ocm ortofrutta, e consiste essenzialmente in un contributo alle OP.
- I programmi operativi dovranno essere approvati dallo Stato Membro.
- Invariato l'aiuto finanziario: 50% delle spese effettivamente sostenute (60% in casi particolari) fino al 4,1% del valore della produzione commercializzata (+0,5%, quindi fino al 4,6% se parte eccedente è utilizzata per misure di prevenzione e gestione delle crisi).
- Il limite del 50% viene portato al 100% nel caso di ritiri dal mercato (fino ad un massimo del 5% del volume di produzione commercializzata) se prodotti ritirati vengono smaltiti per opere di beneficenza, caritatevoli ecc.
- La **base di calcolo dell'aiuto finanziario** dell'Unione, in particolare il valore della produzione commercializzata da un'OP, è **stabilito dalla C.**

Ortofrutta: gestione delle crisi

- Per la gestione delle crisi, i programmi operativi possono prevedere l'attivazione delle seguenti **misure**:
 - Ritiri dal mercato
 - Raccolta prima della maturazione o mancata raccolta
 - Promozione e comunicazione
 - Iniziative di formazione
 - Assicurazione del raccolto
 - Sostegno per le spese amministrative di costituzione fondi di mutualizzazione.
- Le OP possono contrarre **mutui** a condizioni commerciali per finanziare le misure di prevenzione e gestione delle crisi. Il rimborso del capitale e degli interessi può far parte del programma operativo.
- Alle misure di prevenzione e gestione delle crisi può essere dedicato un **massimo di risorse pari ad un terzo** della spesa prevista dal P.O.

Aiuti nel settore olio d'oliva e olive da tavola

- Aiuti sono assegnati alle OP per cofinanziare programmi triennali di attività nei seguenti campi (e finanziamento massimo):
 - Miglioramento dell'impatto ambientale dell'olivicoltura (75%);
 - Miglioramento della qualità della produzione (75% per investimenti fissi e 50% per attività di campo);
 - Sistema di tracciabilità, certificazione e tutela della qualità, controllo della qualità degli oli venduti ai consumatori finali, sotto l'autorità delle amministrazioni nazionali (75% per programmi in almeno 3 Paesi terzi o PM non produttori, e 50% per altre attività).
- Finanziamento **massimo per l'Italia: 35,991 mio €/anno**
- Lo Stato membro assicura un finanziamento complementare **NON** superiore al 50% dei costi esclusi dal finanziamento dell'Unione.

Più nel dettaglio: vino (1)

- L'Unione concede risorse agli Stati membri in base a programmi nazionali quinquennali di sostegno, in applicazione dopo 3 mesi dalla presentazione alla Commissione.
- I programmi possono contenere solo una o più delle seguenti misure (art. 40):
 - sostegno nell'ambito del pagamento unico (diritti all'aiuto come deciso dagli SM entro il 1/12/2012),
 - promozione,
 - ristrutturazione e riconversione dei vigneti (contributo fino al 50%),
 - vendemmia verde,
 - fondi per la mutualizzazione,
 - assicurazione del raccolto,
 - investimenti,
 - distillazione dei sottoprodotti.

Ancora sul vino (2)

- NON sono confermate le distillazioni per usi commestibili, la distillazione di crisi e il sostegno al mosto concentrato (ammesso fino al 31 luglio 2012).
- Tuttavia, in casi giustificati di crisi, gli Stati membri possono concedere pagamenti nazionali ai produttori di vino per la distillazione volontaria o obbligatoria ma:
 - l'importo disponibile in uno SM in un dato anno NON SUPERA il 15% del totale delle risorse disponibili (336,997 mio di €/anno, quindi 50,55 mio €)
 - l'alcole derivante è utilizzato esclusivamente per fini industriali o energetici.
- Gli Stati membri tengono uno schedario viticolo ma la Commissione PUO' decidere la loro soppressione dopo il 1 gennaio 2016 (eliminazione dei diritti di impianto).
- Sono semplificate le dichiarazioni obbligatorie nel settore vitivinicolo (quantità uve, mosto, vino, ecc.)
- Sono inserite nell'OCM unica le norme relative alle denominazioni di origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali per il vino (dall'ocm vino).

Sulle norme di commercializzazione

- “E’ conferito alla Commissione di potere di adottare atti delegati ... sulle norme di commercializzazione ... in tutte le fasi della commercializzazione, nonché sulle deroghe ed esenzioni a tali norme per adeguarsi alla costante evoluzione delle condizioni del mercato e della domanda dei consumatori, agli sviluppi delle pertinenti norme internazionali, nonché per evitare di ostacolare l’innovazione nella produzione” (art. 59, comma 1).
- Tra le norme di cui sopra si trovano anche:
 - il luogo di produzione e/o di origine;
 - l’identificazione o la registrazione del produttore e/o degli stabilimenti industriali in cui il prodotto è stato preparato o trasformato;
 - Le sostanze specifiche impiegate nella produzione, o i componenti e i costituenti, compresi i loro requisiti quantitativi, la purezza e l’identificazione;
 - la forma di coltivazione/allevamento e il metodo di produzione, comprese le pratiche enologiche ...

Organizzazioni di produttori (e simili)

- Le OP, riconosciute dagli SM:
 - possono essere costituite per produttori di qualsiasi settore (allegato I)
 - perseguono le finalità specifiche (art. 106, comma c)
 - non detengono una posizione dominante su un dato mercato, tranne qualora ciò sia necessario ai fini dell'articolo 39 del trattato.
- Gli Stati membri riconoscono, su richiesta, le Associazioni di OP che possono svolgere le stesse funzioni delle OP.
- Gli Stati membri riconoscono, su richiesta, le Organizzazioni Interprofessionali (con alcuni possibili obiettivi specifici in più per settore olio d'oliva, olive e tabacco).
- Organizzazioni di Operatori del settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola, comprendono le OP, le OI o le organizzazioni riconosciute di altri operatori o le loro associazioni.
- Possibilità dell'estensione delle regole (art. 110):
 - Richiedenti: OP, AOP o OI rappresentativa per una data circoscrizione economica
 - Se almeno il 60% della produzione/commercio/trasformazione per ortofrutta
 - Se almeno i due terzi negli altri casi.
 - Regole (comma 4), ad esempio: contratti tipo, regole di commercializzazione, qualità minime, regole di produzione più restrittive, ...

Norme specifiche: zucchero e latte

- Zucchero:
 - Le condizioni di acquisto delle barbabietole da zucchero e della canna da zucchero, inclusi i contratti di fornitura prima della semina, sono disciplinate da **accordi interprofessionali scritti**, tra produttori e imprese produttrici di zucchero.
- Latte:
 - Lo Stato membro **può decidere** (art. 104) che ogni consegna di latte crudo da parte di un produttore ad un trasformatore DEVE formare oggetto di un contratto scritto tra le parti.
 - Tale contratto deve avere una struttura definita che preveda obbligatoriamente una serie di caratteristiche: concluso prima della consegna, è scritto, fissa il prezzo da pagare o le modalità precise per la sua fissazione, il volume delle consegne, durata del contratto, ...
 - Tra soci e cooperative NON sono necessari contratti.
 - I contratti di consegna, POSSONO essere negoziati da un'organizzazione di produttori.
 - L'OP non deve essere troppo grande (3,5% produzione UE, 33% produzione nazionale) e anche in questo caso, l'autorità della concorrenza può intervenire a tutela delle PMI della prima trasformazione del latte.

Misure eccezionali

- **Misure relative a turbative di mercato**
 - La Commissione PUO' adottare misure necessarie per far fronte alla crisi nel settore interessato.
 - Nella misura necessaria e per il tempo necessario, le misure possono ampliare o modificare la portata, la durata o altri aspetti delle misure previste dal regolamento sull'OCM unica.
- **Misure di sostegno del mercato connesse a malattie di animali (a) o perdita di fiducia dei consumatori per rischi per la salute pubblica (b)**
 - Nel caso di malattie di animali (a), le misure si applicano ai seguenti settori: carni bovine, latte e prodotti lattiero-caseari, carni suine, carni ovicaprine, uova, carni di pollame
 - Nel caso di turbative a seguito di rischi per la salute (b), le misure si applicano a tutti i prodotti
 - L'Unione partecipa al 50% delle spese sostenute dagli Stati membri per le misure di cui sopra (60% nel caso di afta epizootica)
- **I fondi vengono trasferiti dalla riserva per le crisi nel settore agricolo per le misure contemplate:**
 - intervento pubblico e aiuto all'ammasso privato;
 - restituzioni all'export
 - misure eccezionali.

Una premessa alle considerazioni finali

- Dopo la riforma Fischler, e ancor più dopo il 2013 e la regionalizzazione, più che alle politiche di sostegno (I pilastro), una strategia per il futuro dell'agricoltura italiana richiede di:
 - guardare **ai mercati**,
 - in una dimensione sempre meno provinciale e più **internazionale**,
 - pronti a cogliere le **opportunità**, e non solo a vedere le minacce,
 - collegate al nostro **vantaggio comparato di Paese e di territori**,
 - perseguendo a livello di impresa, di filiera, di distretto, una **chiara e condivisa strategia competitiva**.

Alcune considerazioni (1)

- In questo senso l'**OCM unica sembra un'occasione mancata**, più che lo sviluppo di uno strumento moderno a sostegno di un più efficace presenza degli agricoltori sui mercati; ad esempio:
 - le **norme su OP-AOP-OI sono molto timide**: salvo eccezioni, non prevedono forme di incentivo e di sostegno, mentre prevalgono preoccupazioni anti-concorrenziali;
 - manca un approccio unitario e importante che favorisca lo sviluppo di moderne **relazioni contrattuali nelle filiere** (unica timida eccezione per il comparto latte);
 - in genere tutte le misure sembrano più il **collage delle misure precedenti** piuttosto che il frutto di un disegno complessivo e ragionevolmente uniforme.
- Esiste poi il tema del ruolo e degli ampi margini di manovra della Commissione: sono veramente sempre giustificati e funzionali ad un buon e corretto funzionamento degli strumenti? In molti casi non sembra.

Alcune considerazioni (2)

- **NON ESISTE una vera e propria strategia** che possa dirsi ragionevolmente efficace, per affrontare il tema cruciale della **volatilità dei prezzi** e dell'incertezza dei mercati.
- In sostanza si è solo reso più agevole l'uso di risorse per l'adozione dei **“soliti strumenti”** di mercato (stoccaggio pubblico o privato, dazi o sussidi all'esportazione, ecc.), con la sola eccezione di consentirne un uso discrezionale maggiore per la Commissione. Ma può bastare?
- Ad esempio, **NON** si fa nessun riferimento alla possibilità di prevedere misure di intervento eccezionali nel caso di andamenti eccezionalmente negativi o preoccupanti delle **scorte** (dell'Unione e/o mondiali) di prodotti agricoli di base: non sarebbe opportuno, anche con riferimento all'obiettivo della “sicurezza alimentare”?
- Esistono ancora **molte difformità che di fatto hanno potenziali effetti distorsivi importanti**:
 - diverse forme di intervento, diverse opportunità di aiuto accoppiato per settori simili e concorrenziali sia dal lato dell'uso delle risorse che del consumo finale (ad esempio: carni bovine, latte, carni suine, avicole e ovi-caprine);
 - esistono ancora importanti aspetti **NON** integrati nell'OCM unica o solo parzialmente integrati e ciò continua a creare ulteriori difformità: ad esempio pacchetto latte, pacchetto qualità (e norme per la qualità nel vino inserite nell'OCM unica).