



[PAC 2014-2020] Una conferma: le reti di sicurezza. La novità: gli strumenti per la filiera alimentare

Le nuove misure di mercato

[DI ANGELO FRASCARELLI]

Saranno soppresse
le quote
per zucchero e latte
e i diritti di impianto
dei vigneti

L'attenzione e il dibattito sulla riforma della Pac 2014-2020 sono prevalentemente concentrati sui pagamenti diretti, ma non bisogna dimenticare l'impianto complessivo del nuovo sostegno all'agricoltura. Infatti, l'architettura giuridica della Pac è un edificio con due pilastri, due fondi e quattro regolamenti (fig. 1).

Il primo pilastro comprende gli interventi di mercato e il re-

gime di pagamenti diretti agli agricoltori. Il secondo pilastro riguarda lo sviluppo rurale.

Anche per il 2014-2020 il finanziamento della Pac sarà assicurato da due fondi:

- il *Feaga* (Fondo europeo agricolo di garanzia);
- il *Feasr* (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

In questo articolo esamineremo gli interventi di mercato, inclusi nel primo pilastro, che

riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli.

[L'OCM UNICA

Gli interventi di mercato sono racchiusi in un'unica proposta di regolamento, la cosiddetta Ocm unica, che sostituirà l'attuale Reg. Ce 1234/2007. Si tratta di un testo giuridico molto complesso, costituito da 165 articoli e da 8 allegati.

[CRISI] Le reti di sicurezza

La vecchia politica dei mercati continua ad essere progressivamente smantellata.

A tal proposito è confermata l'abolizione di tutti gli strumenti di contenimento dell'offerta:

- **quote latte** dal 1° aprile 2015;
- **quote zucchero** dal 1° ottobre 2015;
- **diritti di impianto dei vigneti** dal 1° gennaio 2016 (è prevista la possibilità per gli Stati membri di prorogare l'abolizione al 1° gennaio 2019).

Interventi di mercato

Alcune misure di intervento di mercato, appositamente razionalizzate e semplificate, verranno mantenute soltanto come "reti di sicurezza" in caso di crisi o di turbative di mercato.

Alcuni esempi:

- **intervento pubblico** nei seguenti settori: frumento tenero, orzo, mais, riso, carne bovina, burro, latte scremato in polvere; è soppresso l'intervento per il frumento duro e il sorgo;
- **ammasso privato** nei seguenti settori: zucchero, olio d'oliva, carne bovina, carne suina, carne ovina e caprina, burro, latte scremato in polvere.

I prezzi di riferimento rimarranno invariati:

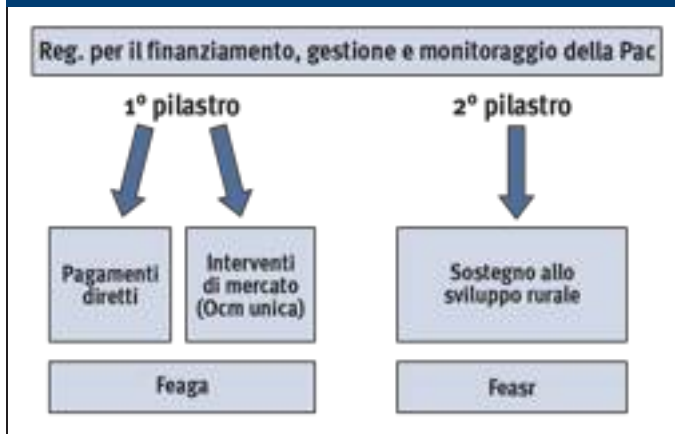
- cereali: 101,31 €/t;
- risone: 150 €/t;
- zucchero bianco: 404,4 €/t; zucchero grezzo: 335,2 €/t;
- carcasse di bovini maschi della qualità R3: 2.224 €/t;
- burro: 246,39 €/100kg;
- latte scremato in polvere: 169,80 €/100kg;
- carcasse di suino: 1.509,39 €/t.





Foto: Concorso Fata 2003 di Stefano Cocchi

[FIG. 1 – L'IMPALCATURA DELLA PAC



La proposta di regolamento contiene tutte le norme riguardanti il mercato interno, l'intervento pubblico, l'ammasso privato, i regimi di aiuto relativi ad alcuni settori, le norme di commercializzazione, le organizzazioni dei produttori, gli scambi con i paesi terzi.

[LE MISURE

Le ultime riforme della Pac, in particolare la riforma Fischler e l'Health check, hanno smantellato le vecchie misure di mercato, sostituendole con il sostegno al reddito.

La proposta della Commissione per la nuova Pac 2014-2020 indebolisce ulteriormente gli interventi di mercato. Sotto la motivazione che la gestione del mercato dovrà essere semplificata, di fatto, si nasconde lo smantellamento dei tradizionali strumenti.

Infatti, le misure di mercato, come l'intervento pubblico e l'aiuto all'ammasso privato, attualmente già presenti nella Pac, vengono in gran parte mantenute, ma riducendole a "reti di sicurezza". Addirittura, per alcuni settori come il frumento duro e il sorgo, l'intervento pubblico viene abolito.

Tutti gli strumenti di regolazione dell'offerta, in particolare le quote (latte, zucchero, vigne-

ti), saranno aboliti (v. box a sinistra). In altre parole, i prezzi garantiti, gli ammassi, le quote non faranno parte della nuova Pac, ad eccezione di situazioni di crisi grave.

Nonostante il loro indebolimento, queste misure – seppure molto più blande rispetto al passato – rimangono utili. La crisi del mercato lattiero-caseario del 2009 ha infatti messo in evidenza il ruolo importante svolto dai meccanismi esistenti a sostegno del mercato in tempi di crisi.

L'unica notizia positiva è il fatto che è stata introdotta una nuova **clausola di salvaguardia per tutti i settori** per consentire alla Commissione di

adoptare misure di emergenza in risposta a **turbative generali del mercato**, come le misure adottate durante la crisi dell'*Escherichia coli* nel maggio-giugno 2011. Queste misure saranno finanziate con la **riserva per le crisi** prevista nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

[LE QUOTE

Considerato che i regimi delle quote latte e dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo stanno giungendo a scadenza, la Commissione intende porre termine all'ultimo regime di quote rimasto, quello dello zucchero.

Le quote nel settore dello

[FIG. 2 - STRUMENTI PER LE FILIERE



zucchero scadranno, in base alla legislazione vigente, il 30 settembre 2015. Per il periodo successivo alla fine delle quote, lo zucchero bianco potrà beneficiare degli aiuti all'ammasso privato; per questo rimangono in vigore le disposizioni che disciplinano gli accordi fra gli zuccherifici e i coltivatori.

[I REGIMI DI AIUTO

I regimi "Frutta nelle scuole" e "Latte nelle scuole" saranno prorogati a tutto il periodo 2014-2020.

Gli aiuti alle organizzazioni di operatori nel settore dell'olio di oliva e delle olive da tavola saranno mantenuti, con programmi triennali che prevedano uno o più dei seguenti campi:

- miglioramento dell'impatto ambientale dell'olivicultura;
- miglioramento della qualità della produzione dell'olio di oliva e delle olive da tavola;
- sistemi di tracciabilità, certificazione, tutela della qualità, controlli, ecc.

Il finanziamento alle organizzazioni di operatori, per l'Italia, viene confermato con uno stanziamento annuale di 35,991 milioni di euro.

Anche i programmi di sostegno nel settore vitivinicolo sono confermati con le analoghe misure attualmente esistenti.

[UN NUOVO CONTESTO

Come abbiamo visto, la proposta della Pac 2014-2020 sugli interventi di mercato ripropone la maggior parte delle vecchie misure presenti nell'attuale regolamento sull'Ocm unica (Reg. Ce 1234/2007), ma ci sono anche alcune novità. Infatti, la proposta tiene conto di due fatti nuovi che sono emersi all'attenzione della politica agricola negli ultimi cinque anni: la volatilità dei prezzi e la diminuzione del potere negoziale

degli agricoltori.

La Commissione rileva che le prospettive per i mercati agricoli sono favorevoli a medio termine – e questa è una buona notizia – come testimonia la ripresa dei prezzi dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari, dello zucchero e di altre *commodity*. Tuttavia, i mercati saranno caratterizzati da un più elevato grado di **incertezza** e di **volatilità**. L'evoluzione del mercato dei cereali e delle principali *commodity*, anche in Italia, sono una dimostrazione dell'estrema volatilità dei prezzi agricoli (fig. 3).

Oltre alle incertezze dei mercati, gli agricoltori subiscono le conseguenze negative dell'aumento della forbice tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo.

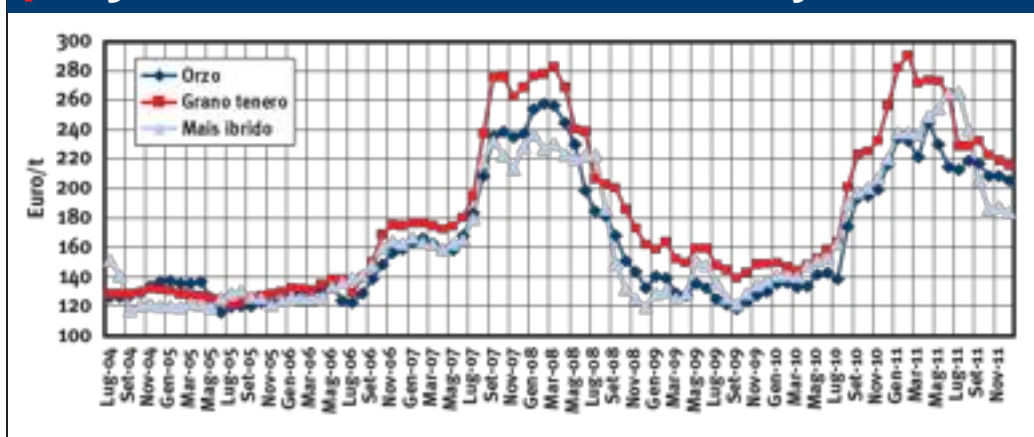
Pur situandosi all'origine della filiera alimentare, l'agricoltura è molto frammentata e poco strutturata rispetto agli altri comparti della filiera alimentare che, essendo meglio organizzati, dispongono di un maggiore **potere negoziale**. Le prospettive a lungo termine dell'agricoltura non miglioreranno se gli agricoltori non riusciranno ad invertire la tendenza costante alla **diminuzione della percentuale del valore aggiunto** che essi rappresentano nell'intera filiera alimentare.

■ MIGLIORARE LA FILIERA

Nonostante la soppressione dei vecchi strumenti della Pac, le necessità di stabilizzazione dei mercati rimangono ancora attuali. Anzi, nell'ultimo quinquennio la volatilità dei prezzi è notevolmente accresciuta, divenendo un problema rilevantissimo.

Per affrontare la volatilità dei mercati e la garanzia dei prezzi agli agricoltori, la Commissione propone una nuova strategia: migliorare il funzio-

■ FIG. 3- PREZZI MEDI MENSILI DEI CEREALI IN ITALIA 2005-2011



namento della **filiera alimentare** (fig. 2). Come? Tramite il sostegno alle organizzazioni di produttori (OP), alle associazioni di organizzazioni di produttori (AOP), alle organizzazioni interprofessionali (OI), alle relazioni contrattuali e lo sviluppo delle filiere corte dal produttore al consumatore, senza troppi intermediari.

In sintesi, la Commissione propone di estendere a tutti i settori il modello dell'ortofrutta, prevedendo:

- lo stimolo delle relazioni contrattuali;
- la trasparenza ed il funzionamento di mercati;
- il rafforzamento del ruolo delle OP, delle AOP e delle OI, tramite l'**esenzione dalle norme antitrust**;
- il rafforzamento degli aiuti alle OP e alle AOP, il cui finanziamento è previsto nell'ambi-

to della politica di sviluppo rurale.

La proposta di regolamento comprende inoltre le **misure del Pacchetto Latte** (contratti scritti obbligatori e rafforzamento del potere contrattuale nella filiera alimentare), che saranno anticipate con un regolamento che dovrebbe essere approvato entro il primo semestre 2012.

Per quanto riguarda la qualità, il testo dell'Ocm unica prevede inoltre le **norme di commercializzazione** compreso il concetto di "luogo di produzione".

In sintesi, la Commissione – non potendo assicurare la stabilizzazione dei prezzi con i vecchi strumenti della Pac – propone di raggiungere questo obiettivo tramite il rafforzamento del ruolo dei produttori: **OP, AOP, OI, contratti**.

■ NE ABBIAMO PARLATO

I precedenti articoli sulla Pac 2014-2020 sono stati pubblicati su:

- **Terra e Vita 42** pagg. 8-12: l'architettura della riforma;
- **Terra e Vita 43** pagg. 8-10: aiuti diretti: il pagamento di base;
- **Terra e Vita 44** pagg. 8-12: greening, la deriva verde della Pac;
- **Terra e Vita 45** pagg. 12-14: così cambieranno gli aiuti diretti;
- **Terra e Vita 46** pagg. 16-17: agricoltori attivi nella nuova Pac;
- **Terra e Vita 47** pagg. 14-15: capping, un tetto poco selettivo;
- **Terra e Vita 48** pagg. 8-11: due opzioni per i pagamenti diretti;
- **Terra e Vita 49-50** pagg. 12-14: Pac, conto salato in pianura.

■ L'EFFICACIA DELLE MISURE

Il tema della stabilizzazione dei mercati è al centro dell'attenzione del dibattito sulla nuova Pac ed è anche fondamentale per l'efficacia dell'intera Pac: 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.

Il tema è ben individuato: inefficace trasmissione dei prezzi, relazioni contrattuali da migliorare, potere negoziale da rafforzare. Tuttavia, le soluzioni operative che sono state proposte dalla Commissione sono molto difficili da attuare. D'altronde non è facile trovare strumenti operativi adeguati. Non si può tornare ai vecchi strumenti di mercato della Pac (quote, ritiri all'intervento, set aside), perché poco efficaci e molto costosi.

La strada indicata dalla Commissione è quella del rafforzamento del ruolo dei produttori organizzati: OP, OI, contratti. Teoricamente la strategia è corretta, ma in Italia la cooperazione tra produttori è difficile e nella filiera sono più frequenti i casi di contrapposizione che di collaborazione. Su questo punto, il nostro Paese dovrà velocemente recuperare efficacia ed efficienza sia da punto di vista politico che operativo. ■