Dove sta andando la Pac

Mercato, Semplificazione, Sviluppo rurale e Brexit

Indice

Presentazione: La Pac, l'agricoltura italiana e le nuove sfide per le imprese 3

Premessa 4

Introduzione: La nuova Pac alla prova dei fatti 7

Capitolo 1 11

Le decisioni prese durante il primo anno e mezzo di applicazione della nuova PAC (crisi di mercato, filiera agroalimentare, semplificazione) 11

Capitolo 2 19

Il Regolamento "Omnibus": revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) e semplificazione della Pac 19

***Allegato al Capitolo 2: Descrizione dettagliata delle modifiche previste al Reg. Omnibus* 25**

Capitolo 3 30

Pagamenti diretti e *greening* 30

***Allegato al Capitolo 3: Analisi dell'impatto del greening* 36**

Capitolo 4 41

L'Ocm unica e le misure per stabilizzare i mercati e rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera 41

Capitolo 5 50

L'intervento europeo per la gestione dei rischi 50

Capitolo 6 57

La politica di sviluppo rurale 57

Capitolo 7 63

Brexit e i suoi effetti sul commercio agroalimentare, sul bilancio e sulla Pac 63

Riferimenti bibliografici 71

La Pac, l'agricoltura italiana e le nuove sfide per le imprese

di Roberto Moncalvo – Presidente Coldiretti

Le recenti dichiarazioni sulla Pac del Presidente della Commissione europea Junker segnalano una svolta di natura epocale. Per la prima volta, infatti, il tema dell'agroalimentare europeo è associato con forza a un dato a lungo trascurato: il numero di imprese e di persone impiegate nel settore primario, 44 milioni. Il passaggio è fondamentale, perché ridà vita a una prospettiva e a una visione "dell'economico" in cui riemerge il fattore "umano", il lavoro, e consente al nostro mondo di riprendersi un peso e una funzione a lungo negati.

Parallelamente, Junker riprende due altri elementi cruciali della Pac, legati al mantenimento di quegli standard di sicurezza alimentare e sostenibilità ambientale che pongono l'Europa ai vertici del Pianeta. Ciò per molti versi – anche perché viene dai vertici di una Commissione europea con cui l'interlocuzione è stata spesso difficile – rappresenta un elemento di novità e deve spingerci a fare in modo che l'Europa faccia ulteriormente tesoro dell'esperienza e degli elementi di innovazione introdotti da Coldiretti nel nostro Paese.

A partire da un tema – o meglio "dal" tema – che porta con sé una carica deflagrante rispetto all'Unione europea di cui si sono già visti gli effetti: l'accelerazione delle disuguaglianze sociali ed il carico di disoccupazione e mala-occupazione che ne consegue. E' questa infatti a scatenare i "populismi" ed è essa stessa a ridurre il tema dei migranti (un autentico esodo) a problema di semplice "ordine pubblico", con l'Italia in funzione di gendarme. L'agricoltura potrebbe assumere un ruolo centrale nell'assorbire queste spinte che minacciano la coesione sociale, se nella nuova Pac venissero rispettate alcune condizioni. In primo luogo, estendendo e rafforzando tutte le misure che escludono la "rendita" dai benefici Pac, premiando chi vive di agricoltura. In secondo luogo, puntando su un'assegnazione degli aiuti che consideri anche il contributo del lavoro. In terzo luogo, facendo propria l'esperienza italiana di "distintività" – di cui tracciatura dell'origine ed etichettatura sono i principali strumenti – per alzare gli standards qualitativi delle produzioni europee. Il tutto, ovviamente, nell'ostinata riaffermazione di principi di "semplicità" e "sburocratizzazione".

In questa linea si può lavorare per affinare la funzione che la Pac deve assumere nei confronti del doppio rischio legato all'andamento dei mercati e del clima, con chiavi di lettura e di intervento "preventivi", che agiscano come fattori "calmieranti" prima che i produttori arrivino a perdere il 30% del loro reddito. Perché ciò diventi possibile serve che in Europa si faccia come in Italia. La crisi del latte ci ha insegnato molto e le misure contenute nel collegato agricolo – consentire alle rappresentanze agricole di denunciare le inadempienze da parte industriale e di rappresentare le imprese nella stipula di accordi quadro – andrebbero estese a livello Ue in senso orizzontale. In buona sostanza, le turbolenze e le distorsioni di mercato non si superano lasciando al mercato stesso la potestà di riequilibrio, né affidandosi ad automatismi di carattere assistenziale, ma ridando "legittimazione" ai soggetti che fanno il mercato, cioè i produttori.

Il quaderno che segue affronta parte di queste tematiche ed affina ulteriormente il pensiero di Coldiretti rispetto alla Pac. Dobbiamo esserne consapevoli, considerando che quanto esce dal nostro mondo, contribuisce in modo significativo a plasmare il successivo posizionamento del nostro Paese in termini di politica agricola.

Roma, dicembre 2016

Premessa

La Politica agricola europea è stata ampiamente riformata nel corso degli ultimi venticinque anni. Dal 1992 ad oggi una sequenza di cinque importanti riforme, accompagnata da molteplici interventi correttivi, ha quasi completamente cambiato il volto della Pac, aggiornandone tanto gli obiettivi quanto gli strumenti. Il processo riformatore ha seguito l'evoluzione dei mercati, del tessuto agricolo, dei territori rurali e del rapporto tra campagna e beni pubblici, divenuto sempre più importante nella prospettiva di alimentare il benessere nostro e delle future generazioni. Soprattutto in Europa dove, più velocemente che in altri contesti, si sono consolidate sensibilità ambientali, sociali ed etiche che trovano risposta nel modo di produrre e consumare cibo. Il solco tracciato dal legislatore europeo in questi anni ha consentito ai nostri agricoltori e alle nostre produzioni di distinguersi nel Mondo e all'Europa di essere il riferimento per modelli produttivi più sostenibili sotto tutti i profili.

Oggi siamo di fronte ad una nuova sfida, decisiva per le sorti di questa distintività europea, che è divenuta elemento cruciale nell'architettura del nostro welfare di cittadini dell'Unione, per le garanzie che, a partire dell'agricoltura, coinvolgono i temi della sicurezza alimentare, del benessere animale e della protezione ambientale. Ma il settore agricolo è anche una potente leva economico-occupazionale: l'agricoltura è il tassello fondamentale su cui poggia il valore dell'intera offerta agroalimentare europea ed è uno dei momenti fondamentali per la tenuta demografica ed economica delle aree rurali, grazie alla sua capacità di attivare altri comparti dell'economia territoriale.

La sfida si gioca soprattutto nel campo della tenuta economica di questo modello di agricoltura, che negli ultimi anni è stato messo a repentaglio dalle dinamiche competitive che si sono innestate nello scenario della recessione economica. Gli effetti di queste dinamiche si sono riverberati sugli agricoltori europei mettendo a rischio la sopravvivenza di porzioni importanti del settore. La strumentazione disponibile per fronteggiare gli stati di acuta sofferenza vissuta da molti comparti si è rivelata spesso insufficiente e anche le opzioni più innovative contenute nell'ultima riforma (2014-2020) non hanno giocato il ruolo sperato. In particolare quelle rivolte alla gestione delle crisi e all'incentivazione di forme di copertura di tipo assicurativo e mutualistico, che si sono dimostrate o insufficienti rispetto alla portata degli eventi sperimentati o scarsamente accessibili come nel caso delle agevolazioni per la stipula di polizze assicurative e l'implementazione di fondi di mutualità.

Sulla scorta di questi elementi, che hanno rappresentato la costante degli ultimi anni, è forse venuto il momento di aggiornare ulteriormente l'approccio europeo all'agricoltura e allo sviluppo dei territori rurali. Rivedendo soprattutto alcuni nodi dell'attuale architettura della Pac. Ma anche approfondendo meglio alcuni temi che seppure diffusamente condivisi si sono rivelati poco efficienti nei loro esiti applicativi.

Partiamo dalla sostenibilità economica dell'attività agricola, che è condizione indispensabile affinché l'agricoltura possa poi contribuire alla realizzazione di tutti quei beni pubblici che oggi rappresentano una parte importante del nostro *welfare*. Oggi la minaccia più rilevante è rappresentata dalla frequenza con cui si manifestano gli stati di crisi nel settore agricolo. Gli strumenti con i quali poter intervenire possono essere collocati in tre aree: misure a sostegno del reddito, misure per la gestione delle crisi di mercato e misure per la gestione dei rischi.

Il sistema dei pagamenti diretti

Oggi abbiamo a che fare con un sistema di pagamenti diretti più articolato che in passato e funzionale all'obiettivo di calibrare meglio il rapporto tra i diversi obiettivi, gli obblighi in capo agli agricoltori e la loro condizione soggettiva. La parte relativa al sostegno ai redditi è stata distribuita tra il pagamento di base e il pagamento accoppiato.

Per il pagamento di base, la realizzazione degli obiettivi di perequazione interna ed esterna dei pagamenti diretti ha certamente avuto ripercussioni non trascurabili su alcuni comparti e su alcune aree, soprattutto nell'Europa mediterranea. Fatto questo primo passo, però, oggi dobbiamo interrogarci sull'opportunità di continuare a perseguire quest'obiettivo tenendo conto solo di un parametro fisico quale è la superficie agricola utilizzata (Sau). Se l'obiettivo resta quello di contribuire alla sostenibilità economica dell'azienda, il solo aggancio alla superficie appare insufficiente, non essendo, per sua natura, capace di rappresentare il contributo che l'azienda fornisce all'economia e all'occupazione. La variabile che, in tal senso pare più appropriata, soprattutto nell'ottica della perequazione esterna, è il livello di occupazione, che potrebbe accompagnare altri criteri, come il valore aggiunto e la stessa superficie, nella definizione delle ipotesi di distribuzione delle risorse tra i Paesi membri.

Per il pagamento accoppiato, seppure finalizzato a sostenere settori che soffrono, esso rischia di far disperdere i suoi effetti a causa della sua rigidità. Che si manifesta, tanto nello scarto temporale che necessariamente separa l'eventuale decisione dello Stato membro di supportare un determinato settore dal verificarsi dello stato di crisi, quanto nella difficoltà di calibrare in modo adeguato l'entità del sostegno necessaria a fronteggiare la situazione crisi.

La gestione delle crisi

I correttivi apportati negli ultimi anni, pur accogliendo la necessità di specifiche discipline settoriali sono stati insufficienti e hanno scontato una spinta alla nazionalizzazione di alcuni interventi che, come nel caso del latte, ha pregiudicato l'efficacia della risposta europea. Queste considerazioni sollecitano un approfondimento del quadro delle opzioni da rendere disponibili all'interno delle regole dell'Ocm unica. Un ambito meritevole di attenzione è quello dei meccanismi dell'economia contrattuale, spesso chiamato in causa nei momenti di tensione sui mercati e mai davvero promosso dall'intervento pubblico. La possibilità di condivisione dei rischi ma anche delle opportunità tra diversi soggetti della filiera sembra essere una delle risposte più adeguate non solo per far fronte ad eventi contingenti, ma soprattutto come risposta strutturale di lungo periodo dell'intero sistema agroalimentare europeo.

In questa prospettiva la platea degli attori che rappresentano i produttori e le filiere va ampliata. Il ruolo svolto dalla produzione organizzata, così come codificata a livello europeo, non sempre e non dappertutto ha sortito gli effetti auspicati. Le formule di collaborazione tra agricoltori sono divenute, negli ultimi anni, più orizzontali e meno settoriali e spesso i fattori catalizzatori sono così articolati e complessi da non poter essere confinati all'interno del sistema delle Op e delle Aop. Oggi i veicoli all'interno dei quali maturano le intese produttive e commerciali sono diversi da quelli individuati come beneficiari delle misure dell'Ocm unica.

La gestione dei rischi

L'idea di includere all'interno della politica agricola incentivi alla partecipazione degli agricoltori a forme di gestione dei rischi è stata sicuramente benvenuta, ma Il passaggio alla fase attuativa ha riscosso, per ora, uno scarso successo. I problemi riguardano innanzitutto il potenziale incentivante delle misure europee, troppo debole per favorire l'espansione tanto degli strumenti assicurativi, quanto di quelli mutualistici. La proposta contenuta nel "pacchetto omnibus" di abbassare la soglia, per i fondi di stabilizzazione dei redditi, oltre la quale scatta la possibilità di compensazione è un segnale importante. Sarebbe opportuno estenderla anche alle altre tipologie di *risk management* e in particolare alle assicurazioni, che ad oggi risultano lo strumento più diffuso tra gli agricoltori europei. Allo stesso tempo andrebbe maggiormente promosso il ricorso a formule assicurative di tipo parametrico, maggiormente collegate non solo alle vicende produttive ma anche a quelle climatiche e di mercato.

Accanto al tema della sostenibilità economica dell'agricoltura europea, ci sono quelli della semplificazione e dell'effettività dei beneficiari. Sul primo fronte è diffusa la percezione che il nuovo sistema dei pagamenti diretti abbia portato maggiore complessità anziché semplificazione, specie per quanto concerne la componente *greening*. Non solo per la complessità di tenuta e verifica degli obblighi ma anche per la dubbia portata degli effetti ambientali prodotti. Approfondire questo tema, a partire dalla necessità di individuare uno spettro di pratiche a favore dell'ambiente, compatibili con la realtà e i cui effetti siano classificabili, è una priorità. Accanto ad una revisione delle pratiche agronomiche occorrerebbe costruire un menù di obblighi in cui l'agricoltore possa scegliere quello più confacente al suo stile aziendale a parità di effetti sull'ambiente. Includendo, quindi, anche temi quali il risparmio energetico, la lotta al cambiamento climatico, il risparmio idrico.

La semplificazione delle norme dovrebbe interessare tutti gli aspetti delle imprese agricole, dalla loro conoscenza, all'applicazione, alle modalità di controllo. Le imprese agricole italiane sono colllocate in contesti territoriali molto differenti, in particolare quelle che operano nelle aree marginali e di montagna. In queste aree i costi della burocrazia e dell'applicazione delle norme incidono ancora pesantemente sulle imprese che maggiormente producono ambiente e tutela del territorio, obiettivi prioritari delle politiche comunitarie. L'applicazione differente delle norme a seconda della dimensione o localizzazione aziendale, così come adottata per esempio per l'applicazione del *greening* potrebbe essere estesa in altri contesti normativi.

Infine, riguardo all'effettività dei beneficiari, va rilevato come la proposta di dare la possibilità ai singoli Stati membri di rimettere in discussione la norma sull'agricoltore attivo sia un passo indietro rispetto al principio di selettività che dovrebbe animare ogni politica pubblica.

Il quaderno è frutto del lavoro di un gruppo coordinato da Fabrizio De Filippis, composto da competenze sia interne che esterne a Coldiretti, a cui hanno partecipato Felice Adinolfi, Claudia Albani, Riccardo Fargione, Angelo Frascarelli, Gianluca Lelli, Stefano Leporati, Paolo Magaraggia e Maurizio Reale. Come tante altre volte ha fatto in passato, Coldiretti è ben lieta di offrire questo lavoro alla riflessione della comunità di addetti ai lavori, studiosi e policy maker, in diverso modo interessati allo sviluppo delle politiche agricole dell'UE.

Roma, dicembre 2016

Gianluca Lelli

Capo Area Economica Coldiretti

Introduzione: La nuova Pac alla prova dei fatti

La Pac attuale è stata decisa alla fine del 2013, nell'ambito del quadro finanziario 2014-2020 che ha definito il bilancio pluriennale dell'Ue entrato in vigore dal 1° gennaio 2014.

Una novità importante della Pac 2014-2020 deriva dal processo istituzionale che ha generato la nuova architettura dell'intervento europeo per il settore agricolo e le aree rurali. Per la prima volta questa materia è stata assoggettata al metodo della co-decisione che attribuisce al Parlamento europeo un ruolo molto più attivo rispetto al passato, quando la sua competenza era limitata a dare pareri consultivi. La co-decisione, invece, prevede che Parlamento e Consiglio operino sullo stesso piano lavorando fianco a fianco attraverso riunioni informali con la Commissione (i cosiddetti "triloghi"), nella ricerca di un accordo che deve essere necessariamente condiviso perché una decisione sia operativa.

Si tratta dell'estensione alla materia agricola di una procedura già operante in altri ambiti legislativi che è caratterizzata da luci e ombre: se, infatti, la co-decisione assicura un maggior controllo democratico sul processo decisionale dell'Ue, essa comporta anche una maggiore lentezza dell'iter legislativo e tempi più lunghi di adozione dei relativi procedimenti. Questa maggiore complessità del processo decisionale, ulteriormente amplificata dalla difficile mediazione tra gli Stati membri su alcune questioni dirimenti (in particolare la nuova configurazione dei pagamenti diretti e la distribuzione delle relative risorse), ha determinato lo slittamento di un anno dell'entrata in vigore della nuova Pac, attiva dal 1° gennaio 2015.

Un problema subito emerso nella concreta applicazione del nuovo sistema è appunto la sua eccessiva complessità, per cui una delle priorità della Commissione europea insediatasi nel 2015 – e in particolare del commissario Phil Hogan, responsabile dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale – è stata la semplificazione della nuova Pac, con particolare riferimento al *greening*. La Commissione ha mosso alcuni passi in questa direzione con l'emanazione di linee guida, con un pacchetto di emendamenti ai pertinenti atti delegati e di esecuzione, nonché avviando il riesame delle disposizioni sul *greening*, all'indomani di una consultazione pubblica dopo il primo anno di applicazione.

In concomitanza del discorso del Presidente Juncker sullo stato dell'Unione, il 14 settembre 2016 la Commissione ha presentato il riesame intermedio del Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2014-2020. Senza toccare i massimali di spesa concordati con il Parlamento europeo e il Consiglio, il pacchetto proposto mette a disposizione fondi aggiuntivi per 6,3 miliardi di euro fino al 2020, destinati a promuovere la creazione di posti di lavoro, gli investimenti e la crescita economica e a gestire i problemi associati alle migrazioni.

In concreto, il riesame del Qfp si sostanzia nel pacchetto di modifiche regolamentari contenute nella proposta del cosiddetto "Regolamento Omnibus", che per l'agricoltura prevede la modifica di tutti e quattro i regolamenti di base della Pac: il Reg. 1307/2013 sui pagamenti diretti (agricoltore attivo, giovani, sostegno accoppiato), il Reg. 1305/2013 sullo sviluppo rurale (gestione del rischio, strumento di stabilizzazione del reddito), il Reg. 1308/2013 sull'OCM unica (settore ortofrutticolo e contingenti tariffari) e il Reg. 1306/2013 orizzontale (disciplina finanziaria, disimpegno automatico, sanzioni amministrative).

Le proposte del Regolamento Omnibus seguiranno l'iter di approvazione previsto dalla procedura di co-decisione prima ricordata, che si spera possa concludersi entro la prima metà del 2017, in modo che le modifiche possano entrare in vigore all'inizio del 2018. Il fatto che

tutte le modifiche siano contenute in un unico regolamento relativo all'intero Qfp significa che l'intera partita del riesame di medio termine potrebbe essere affidata alla commissione Bilancio del Parlamento europeo, limitando la competenza delle Commissioni settoriali alla formulazione di pareri. In questo caso la commissione agricoltura avrebbe poco margine d'azione e si ridurrebbe drasticamente la possibilità di incidere in modo netto sui regolamenti della Pac. Nonostante i dubbi di ordine tecnico-giuridico su tale limite posto all'azione delle diverse commissioni interessate, questa sembra l'unica strada percorribile sotto il profilo "politico" al fine di evitare il rischio di riaprire la discussione sui tanti regolamenti coinvolti nel riesame del Qfp, allungando i tempi della decisione[1].

In sintesi, anche se nel Regolamento Omnibus sono affrontate questioni che potrebbero comportare aggiustamenti non marginali su aspetti importanti della Pac, la proposta della Commissione e la procedura con cui probabilmente sarà sottoposta al Parlamento europeo, delimita il campo di discussione e di fatto non rende praticabile questa possibilità. Anche per questo, non si può parlare di una vera e propria *revisione di medio termine*, ipotesi peraltro esclusa dallo stesso Commissario Hogan, il quale ha precisato che si tratta, piuttosto, della semplice concretizzazione dell'impegno di semplificazione della Pac che aveva assunto fin dall'inizio del suo mandato. I cambiamenti proposti sono prevalentemente di natura tecnica e non modificano né il livello di sostegno agli agricoltori, né gli strumenti della Pac. Rimane, quindi, confermato l'impianto basato sul nuovo sistema di pagamenti diretti in parte obbligatori e in parte facoltativi (pagamento di base, *greening*, giovani agricoltori, zone svantaggiate, redistributivo, accoppiato, piccoli agricoltori), sulle attuali misure di mercato e sulla politica di sviluppo rurale del II pilastro.

La verità è che la Commissione europea, non avendo previsto alcuna revisione intermedia della Pac, ha colto l'occasione del riesame intermedio del Qfp per introdurre qualche aggiustamento e ulteriori elementi di semplificazione, senza affrontare i rischi conseguenti all'apertura dei regolamenti di base, per poi impostare per tempo il dibattito sulla Pac successiva al 2020. Nonostante le perplessità prima richiamate circa la possibile marginalizzazione del ruolo della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, questa scelta non è del tutto irragionevole: a due anni dall'entrata in vigore della nuova Pac, già con grandi difficoltà applicative, non sembra opportuno apportare cambiamenti rilevanti alla sua impalcatura. Pur essendo evidente che ci sono aspetti non secondari da modificare (anzi, proprio per questo), è preferibile concentrare già da ora l'attenzione su come ridisegnare gli obiettivi e gli strumenti della Pac del dopo 2020.

Nel corso del primo anno di applicazione la nuova Pac 2014-2020 ha dovuto fronteggiare diversi problemi associati all'accresciuta volatilità dei mercati che, sommandosi alle difficoltà di applicazione del nuovo sistema di pagamenti diretti e alla sempre minore protezione dalle importazioni, hanno fortemente ridotto i livelli di sostegno e il sistema di tutela del reddito degli agricoltori europei. Il settore lattiero-caseario è stato il primo a essere colpito, anche per l'eccesso di capacità produttiva generato dalla progressiva eliminazione delle quote, ma analoghe difficoltà si sono registrate anche per l'ortofrutta e la carne suina.

[1] Non è sorprendente che alcuni parlamentari europei abbiano contestato questa procedura che, di fatto, sottrare competenze alle commissioni settoriali. Tra di essi, anche l'On. Paolo De Castro, dell'Alleanza progressista dei Socialisti e Democratici, relatore per la parte agricola insieme al collega Albert Dess dei cristiano democratici.

Come vedremo nel Capitolo 1, dal settembre 2015 c'è stato un susseguirsi di interventi di emergenza, per tentare di alleviare le conseguenze negative dello stato di crisi dei mercati agricoli: un primo pacchetto di misure per un valore di 500 milioni di euro in risposta al persistente divario tra domanda e offerta in vari mercati agricoli è stato seguito, nel marzo 2016, da altre misure di sostegno dei mercati, neutre dal punto di vista del bilancio; quindi, il 18 luglio 2016, è stato deciso un nuovo pacchetto di misure per altri 500 milioni di euro con aiuti per la riduzione volontaria della produzione di latte e aiuti di adattamento per diversi settori dell'allevamento. A tali azioni rivolte a fare fronte alla crisi dei mercati agricoli, si è aggiunta una specifica attenzione al tema del rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera agro-alimentare; su questo tema sono attese, alla fine dell'anno, le conclusioni del Consiglio e le raccomandazioni prodotte dalla *Task force* sui Mercati Agricoli, che potranno essere utilizzate dalla Commissione per formulare le relative proposte legislative.

Venendo a quanto incomincia a bollire in pentola sulla Pac successiva al 2020, le ultime indicazioni della Commissione rivelano che i suoi servizi stanno lavorando a una valutazione d'impatto che dovrebbe essere ultimata in tempi brevi, a cui farà seguito l'avvio di una consultazione pubblica. Una Comunicazione che illustra primi orientamenti sul futuro della Pac dopo il 2020, potrebbe essere pubblicata dalla Commissione europea nell'estate 2017, con la presentazione delle proposte legislative nel 2018 e la loro applicazione nel 2021. Il contenuto della nuova Pac sarà, ancora una volta, strettamente collegato al futuro Quadro finanziario pluriennale dell'Ue successivo al 2020.

Qualche passo verso l'avvio di un confronto sulla Pac dopo il 2020 è stato fatto già nel corso del 2016. Il 30 e 31 maggio, nell'incontro informale dei Ministri dell'agricoltura dell'Ue, la Presidenza olandese ha provato a lanciare il dibattito sulla futura Pac con un documento dal titolo *Food of the future - the future of food*, e anche la Francia ha presentato un *position paper*. Il 27 settembre 2016, nella conferenza *Un bilancio UE focalizzato sui risultati* svoltasi a Bruxelles, il commissario Hogan ha indicato alcuni obiettivi strategici intorno ai quali costruire la difesa della Pac a lungo termine. In particolare, Hogan ha richiamato il contributo che l'agricoltura europea può dare all'occupazione, che insieme ai settori a essa collegati occupa circa 44 milioni di persone. Accanto all'occupazione, il clima, l'ambiente e la prosperità delle zone rurali sono le sfide strategiche a cui l'agricoltura può contribuire. Per quanto riguarda, infine, il secondo pilastro della Pac, il 5 e 6 settembre 2016 si è svolta una Conferenza a Cork (Irlanda) ed è stata redatta una dichiarazione *Una vita migliore nelle aree rurali*, contenente 10 priorità politiche, su cui si tornerà nel Capitolo 6.

In questo quadro, nel nascente dibattito sulla futura Pac, a inizio estate 2016 ha fatto irruzione l'inatteso risultato del referendum su Brexit, in favore dell'uscita del Regno Unito dall'Ue: quello che sembrava un regolamento di conti nel partito conservatore inglese senza conseguenze per l'Unione, ha innescato un processo politico di grande incertezza, destinato ad avere ripercussioni probabilmente scarse a breve termine, ma certo importanti sul futuro assetto del bilancio Ue e della Pac nel periodo successivo al 2020

In conclusione, anche per "mettere le mani avanti" rispetto al titolo di questo lavoro, a due anni circa dall'ultima riforma non è facile dire "dove sta andando la Pac" anche perché il suo primo periodo di applicazione è stato gestito "navigando a vista", cercando soprattutto di rispondere alle emergenze sul fronte delle crisi di mercato. Inoltre – specie in Italia, ma non solo in Italia – non sono ancora disponibili dati sistematici su cui impostare un'analisi seria

degli effetti del nuovo sistema di pagamenti diretti, se si esclude un rapporto sull'impatto del *greening* prodotto dalla Commissione (di cui si dirà nel Capitolo 3).

Infine, quella che è stata presentata come il riesame intermedio del Qfp, come si è detto, sarà probabilmente poca cosa, specie rispetto a quanto di esso riguarda la Pac e soprattutto in raffronto alle "revisioni di medio termine" a cui la Pac è stata sottoposta in passato[2]: da quella del 2003, che dette vita alla riforma Fischler – la più radicale della lunga storia della Pac – al cosiddetto *Health check* del 2009, che pure apportò modifiche di non poco conto. Oggi assistiamo, piuttosto, alla presentazione di alcune proposte di modifica dei regolamenti di base, tra cui le più importanti (in particolare quelle sulla gestione del rischio) riguardano azioni non ancora sperimentate o addirittura non ancora applicate; e forse non è un caso che esse arrivino in assenza di un'analisi d'impatto che in genere precede qualunque proposta di modifica sostanziale da parte della Commissione. Senza sminuire la necessità di presidiare comunque con grande attenzione gli sviluppi di quanto messo in campo con il Regolamento Omnibus (anche approfittando del ruolo di relatore affidato all'on. Paolo De Castro), è opportuno attrezzarsi fin da ora per una riflessione seria sul futuro della Pac dopo il 2020, anche perché il relativo dibattito è destinato a entrare nel vivo già nei prossimi mesi.

A questo scopo, per aiutare la riflessione su dove sta andando la Pac, nel seguito si prova a raccontare e a mettere ordine nella "navigazione a vista" che, come si è detto, ha caratterizzato il suo primo periodo di applicazione, discutendo le principali questioni emerse e le azioni intraprese, ma soprattutto guardando alle prospettive future. In particolare, si affronteranno i seguenti aspetti:

1. Le decisioni prese durante il primo anno e mezzo di applicazione della nuova PAC (crisi di mercato, filiera agroalimentare, semplificazione);
2. Il Regolamento "Omnibus": revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2014-2020 e semplificazione della Pac;
3. I pagamenti diretti e il *greening*;
4. L'Ocm unica e le misure per stabilizzare i mercati e rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera
5. La gestione del rischio e gli strumenti di stabilizzazione del reddito degli agricoltori;
6. La politica di sviluppo rurale;
7. Brexit e i suoi effetti sul commercio agroalimentare, sul bilancio e sulla Pac.

[2] Va comunque ribadito che, nel programma di lavoro della Commissione Junker, non era prevista alcuna revisione a medio termine della PAC, ma solo la continuazione del processo di semplificazione.

Capitolo 1

Le decisioni prese durante il primo anno e mezzo di applicazione della nuova PAC (crisi di mercato, filiera agroalimentare, semplificazione)

1.1. Turbolenza dei mercati agricoli e misure per fare fronte alle crisi

La situazione di turbolenza e volatilità dei mercati agricoli, caratterizzata da prezzi bassi e molto variabili, si protrae dal 2015. I problemi di mercato sono frutto di un insieme concatenato di fattori, sia strutturali che congiunturali: la debolezza strutturale degli agricoltori nei rapporti di filiera; l'abbandono di ogni forma di controllo della produzione (quote) e il significativo indebolimento degli strumenti di sostegno dei prezzi in caso di eccesso di offerta; la globalizzazione dei mercati e gli accordi di libero scambio; l'embargo russo. Tutto ciò ha fatto aumentare la volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli, sia sui mercati mondiali che in quelli dell'Ue mettendo a rischio il reddito delle imprese. La variabilità dei prezzi, colpisce soprattutto i comparti dove la produzione si basa su investimenti consistenti e scelte di lungo periodo: tipicamente l'allevamento (lattiero-caseario e carne) e l'ortofrutta.

Riconoscendo la profondità e la durata della crisi globale dei mercati agricoli e il suo impatto in Europa, in particolare del settore lattiero-caseario, del settore ortofrutticolo e della carne suina, le Istituzioni hanno ritenuto necessaria una risposta da parte dell'Unione con l'adozione di specifiche le misure, in particolare per contribuire a ripristinare l'equilibrio tra domanda e offerta.

Il settore lattiero-caseario è stato il primo settore ad essere colpito, dal momento che la progressiva eliminazione delle quote latte, divenuta definitiva a partire dal 31 marzo 2015, ha sbloccato il potenziale di produzione dell'Unione europea. A questo eccesso di capacità produttiva hanno fatto seguito l'embargo russo e la riduzione delle importazioni di prodotti lattiero-caseari dalla Cina.

Nonostante le manifestazioni di protesta del settore agricolo, la Commissione, inizialmente, ha sempre negato lo stato di crisi del settore lattiero-caseario. Pur riconoscendo l'esistenza di una situazione di stallo temporaneo dei mercati, il commissario Hogan ha sempre affermato il suo ottimismo lanciando messaggi che preconizzavano una rapida ripresa per l'imminente apertura dei mercati internazionali.

1.1.1 Pacchetto misure di settembre 2015

Nel settembre 2015, in seguito alle continue pressioni anche da parte degli Stati membri e del Parlamento, la Commissione europea ha proposto per l'approvazione al Consiglio un pacchetto di misure per un valore di 500 milioni di euro che comprendeva:

- aiuti mirati per 420 milioni di euro, suddivisi tra gli Stati membri tramite dotazioni nazionali, volto a sostenere gli agricoltori nei settori duramente colpiti dalla difficile situazione del mercato;
- un aiuto all'ammasso privato di formaggio;
- un regime migliorato di aiuto all'ammasso privato di latte scremato in polvere;
- una percentuale più elevata di anticipi sui pagamenti diretti della PAC e determinate misure di sviluppo rurale;

- un aumento dei finanziamenti dell'Ue nell'ambito del programma di lavoro annuale per la promozione 2016;
- assistenza umanitaria;

A queste misure si aggiungevano le seguenti iniziative, fuori del pacchetto vero e proprio:

- l'intensificazione degli sforzi per affrontare le barriere non tariffarie nei paesi terzi;
- il potenziamento dell'Osservatorio per il mercato del latte e l'istituzione della *Task Force* per i mercati agricoli;
- il rapido raggiungimento di un accordo politico sulla proposta concernente il regime per la distribuzione di prodotti ortofrutticoli e latte negli istituti scolastici;
- la completa attuazione delle possibilità di finanziamento offerte dal Fondo europeo per gli investimenti strategici.

1.1.2. Pacchetto di misure del 14 marzo 2016

Alla luce delle persistenti difficoltà che hanno caratterizzato la situazione in vari settori agricoli, in particolare quelli lattiero-caseario, delle carni suine e ortofrutticolo, in seguito alle diverse richieste formulate dagli Stati membri alla Presidenza al fine di preparare la discussione in sede di Consiglio "Agricoltura e pesca" del marzo 2016, le delegazioni sono state invitate dalla Presidenza a inviare proposte concrete su possibili misure future per affrontare la difficile situazione del mercato in vari settori agricoli, tenendo debitamente conto del quadro giuridico e politico nonché dei rigorosi limiti di bilancio.

La oltre cento misure e iniziative, presentate dalle delegazioni, sono state raggruppate dalla Presidenza olandese in cinque categorie, ma ciò non è bastato per ottenere il consenso unanime degli Stati membri su un documento di conclusioni del Consiglio che poteva essere vincolante per la Commissione. Pertanto, nel corso del Consiglio agricoltura del 14 marzo, il commissario Phil Hogan ha presentato un nuovo pacchetto di misure a sostegno degli agricoltori per fare fronte alle crisi dei mercati agricoli. Tali misure, neutre dal punto di vista del bilancio, sono state focalizzate sui seguenti aspetti

- una regolamentazione per una riduzione volontaria e temporanea di produzione di latte a norma degli articoli 222 e 219 del regolamento Ocm;
- il pieno utilizzo e miglioramento delle misure di mercato esistenti compreso un temporaneo raddoppiamento delle soglie quantitative indicate per l'intervento pubblico di latte scremato in polvere (modifica del regolamento 1370/2013)[3] e del burro e per l'aiuto all'ammasso privato per la carne suina;
- una maggior flessibilità del sostegno in materia di aiuti di Stato.

In particolare con la pianificazione volontaria e temporanea di produzione di latte a norma degli articoli 222 e 219 del regolamento Ocm,[4] la Commissione ha concesso alle organizzazioni

3 Regolamento (Ue) 2016/591 del Consiglio del 15 aprile 2016 che modifica il regolamento (Ue) n. 1370/2013, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, per quanto riguarda le limitazioni quantitative applicabili all'acquisto all'intervento di burro e latte scremato in polvere e Regolamento (Ue) 2016/1042 del Consiglio del 24 giugno 2016 che modifica il regolamento (Ue) n. 1370/2013, recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, per quanto riguarda la limitazione quantitativa applicabile all'acquisto all'intervento di latte scremato in polvere.

4 Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/559 della Commissione dell'11 aprile 2016 che autorizza gli accordi e le decisioni riguardanti la pianificazione della produzione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e

di produttori riconosciute, le loro associazioni, le organizzazioni interprofessionali riconosciute nel settore lattiero-caseario, e alle cooperative e alle altre forme di organizzazioni di produttori istituite dai produttori di latte nel rispetto del diritto nazionale e attive nel settore lattiero-caseario, la possibilità di stabilire accordi volontari per la gestione della loro produzione e del loro approvvigionamento per un periodo limitato di tempo.

Si tratta di una misura eccezionale che era stata istituita con la riforma Pac del 2013 per salvaguardare il mercato interno dell'Ue – e mai usata prima – che rispetto alla quale, nelle circostanze descritte, la Commissione ha considerato pienamente soddisfatte le condizioni necessarie per la sua applicazione. In particolare, la Commissione, in materia di aiuti di Stato, ha consentito allo Stato membro di erogare un importo massimo sino a 15.000 euro per agricoltore all'anno e senza il rispetto di alcun massimale nazionale: si tratta di sovvenzioni, prestiti o garanzie per i produttori che riducono la loro produzione di latte, di carne suina e ortofrutta, in relazione ad un periodo di riferimento; prestiti o garanzie per agevolare, nei medesimi tre settori, l'accesso a finanziamenti; sostegno alla ristrutturazione; aiuti alla cessazione della capacità di produzione.

Per quanto riguarda il settore ortofrutticolo, è stata concessa una proroga fino alla fine di giugno 2017 delle misure eccezionali per allentare le pressioni del mercato per i prodotti ortofrutticoli che erano precedentemente esportati in Russia[5].

Riguardo alle carni, il 15 luglio 2016 la Commissione ha costituito *un Osservatorio europeo del mercato della carne* che copre il settore delle carni bovine e suine. Il compito del gruppo partecipante all'Osservatorio è di fare il punto degli sviluppi del mercato.

Nel complesso, anche per la mancanza di un aiuto finanziario Ue per compensare la riduzione della produzione, il nuovo sistema di pianificazione volontaria della produzione, tramite gli articoli 221 e 222, non ha funzionato.

Tornando al settore lattiero-caseario, nel corso della sessione del Consiglio agricoltura, svoltosi il 27 giugno a Lussemburgo, la Commissione ha aggiornato i ministri sulla permanenza di una difficile situazione di mercato, fornendo informazioni sull'attuazione delle misure di sostegno concordate nelle riunioni del Consiglio di settembre 2015 e di marzo 2016. In quella occasione, molti ministri hanno espresso preoccupazione e hanno concordato sulla necessità di prendere in considerazione ulteriori misure concrete nel più breve tempo possibile. La Presidenza ha invitato la Commissione a presentare proposte in occasione della successiva riunione del Consiglio nel mese di luglio.

1.1.3. Pacchetto di misure del 18 luglio 2016

Nel corso della riunione del Consiglio agricoltura del 18 luglio, la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto di misure del valore di 500 milioni di euro (di fondi Ue)[6], a sostegno degli agricoltori che si trovano ad affrontare le attuali difficoltà del mercato. In sintesi le proposte presentate e che successivamente sono state adottate, sono le seguenti.

REGOLAMENTO DELEGATO (UE) 2016/558 DELLA COMMISSIONE dell'11 aprile 2016 che autorizza gli accordi e le decisioni di cooperative e di altre forme di organizzazioni di produttori nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari riguardanti la pianificazione della produzione.

[5] Regolamento delegato (Ue) 2016/921 della Commissione del 10 giugno 2016.

[6] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2563_it.htm.

Aiuto per la riduzione della produzione di latte[7]

Si tratta di un regime di aiuti Ue di 150 milioni di euro (per circa 1,1 milioni di tonnellate di latte) per sostenere una riduzione volontaria delle consegne di latte vaccino per un periodo di tre mesi, denominato "periodo di riduzione". Questo regime opererà a livello dell'UE in modo che tutti gli agricoltori europei vi possano accedere alle stesse condizioni. Il funzionamento è con il sistema "primo arrivato/primo servito" e l'accesso è stato messo a disposizione per gli agricoltori a partire dal mese di settembre.

Aiuto di adattamento[8]

Un aiuto di adattamento eccezionale potrà essere definito a livello di Stato membro per implementare un menu di misure per complessivi 350 milioni di euro, che gli Stati membri potranno cofinanziare, raddoppiando quindi il livello di sostegno che verrà fornito agli agricoltori. Gli aiuti ai produttori di latte e/o agli agricoltori nel settore della carne bovina, della carne suina e della carne ovi-caprina, si sostanzieranno in misure quali: riduzione della produzione superiore a quanto previsto dal regolamento precedente o non aumento della produzione; agricoltura su piccola scala; applicazione di metodi di produzione estensivi; applicazione di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e del clima; realizzazione di progetti di cooperazione; applicazione di regimi di qualità o progetti per promuovere la qualità e il valore aggiunto; formazione in materia di strumenti finanziari e strumenti di gestione dei rischi.

Per l'Italia sono stati assegnati fondi UE per un importo pari a 20.942.300 euro, che possono diventare 41.884.800 euro con il cofinanziamento nazionale.

Estensione dell'intervento pubblico per il latte scremato in polvere (SMP)[9]

Il periodo di acquisto per l'intervento pubblico per il latte scremato in polvere, nel 2016, è prorogato fino al 31 dicembre 2016 e nel 2017 è disponibile dal 1° gennaio al 30 settembre. Le domande di aiuto all'ammasso privato per il latte scremato in polvere presentate prima del 1° marzo 2017 (quindi entro il 28 febbraio 2017), continuano ad essere applicate.

Proroga al 28 febbraio 2017 della data limite per la presentazione delle domande per l'ammasso privato per il latte scremato in polvere (PSA)[10]

[7] Regolamento delegato (Ue) 2016/1612 della Commissione dell'8 settembre 2016 che istituisce un aiuto per la riduzione della produzione lattiera.

[8] Regolamento delegato (Ue) 2016/1613 della Commissione dell'8 settembre 2016 che prevede un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori di latte e gli allevatori di altri settori zootecnici.

[9]Regolamento delegato (Ue) 20116/1614 della Commissione dell'8 settembre 2016 che istituisce misure di sostegno eccezionali a carattere temporaneo per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari sotto forma di una proroga del periodo d'intervento pubblico per il latte scremato in polvere nel 2016 e di un anticipo del periodo d'intervento pubblico per il latte scremato in polvere nel 2017 e recante deroga al regolamento delegato (Ue) 2016/1238 per quanto concerne il proseguimento dell'applicazione del regolamento (Ce) n. 826/2008, con riguardo agli aiuti all'ammasso privato a norma del regolamento di esecuzione (Ue) n. 948/2014, e del regolamento (Ue) n. 1272/2009, con riguardo all'intervento pubblico a norma del presente regolamento.

[10] Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/1619 della Commissione dell'8 settembre 2016 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 948/2014 per quanto riguarda l'ultimo giorno per la presentazione delle domande di aiuto all'ammasso privato per il latte scremato in polvere.

Proroga della pianificazione volontaria della produzione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (in applicazione dell'Art.222)[11]

Il relativo regolamento di esecuzione autorizza le organizzazioni di produttori riconosciute, le loro associazioni e le organizzazioni interprofessionali riconosciute nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, a stipulare accordi misti volontari e ad adottare decisioni comuni sulla pianificazione del volume di latte prodotto nel corso di un periodo di sei mesi, a partire dal 13 aprile 2016 o dal 13 ottobre 2016. La validità di tali accordi o decisioni conclusi o prese durante il periodo che inizia il 13 aprile 2016, è prorogata per un periodo non superiore al 12 aprile 2017.

Revisione del sostegno accoppiato facoltativo per il settore lattiero - caseario[12]

In considerazione dei livelli di produzione relativamente elevati e la situazione di crisi del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari, gli Stati membri possono decidere di rivedere la loro misure volontarie di sostegno accoppiato specifiche per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per l'anno di domanda 2017, al fine di consentire che i relativi importi possano continuare ad essere pagati in base al numero di animali per i quali tale sostegno è stato accettato nel 2016. In tal caso, per le domande 2017, l'agricoltore avrà diritto il diritto a ricevere un pagamento (sotto forma disaccoppiata) sulla base del numero di animali per i quali l'agricoltore aveva diritto di sostenere in virtù di tali misure, per la domanda 2016.

Anticipo degli aiuti PAC per la domanda 2016[13]

Per la campagna di domanda 2016 gli Stati membri possono versare anticipi fino al 70% dei pagamenti diretti di cui all'allegato I del regolamento (UE) N. 1307/2013 e fino all'85% per il sostegno concesso nell'ambito delle misure connesse alla superficie e agli animali dello sviluppo rurale di cui all'articolo 67 (2), del regolamento (UE) n 1306/2013. Inoltre, gli Stati membri possono versare anticipi per i pagamenti diretti di cui all'allegato I del regolamento (UE) N. 1307/2013, dopo che i controlli amministrativi siano stati finalizzati.

Prodotti ortofrutticoli

La Commissione ha proposto un aggiornamento dei prezzi di sostegno per i ritiri effettuati dalle organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo. La proposta prevede che i massimali di sostegno fissati dagli Stati membri siano portati a un livello non superiore del 40% della media dei prezzi di mercato per gli ultimi cinque anni, in caso di libera distribuzione,

[11] Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/1615 della commissione dell'8 settembre 2016 che modifica il regolamento di esecuzione (Ue) 2016/559 per quanto riguarda il periodo di autorizzazione degli accordi e delle decisioni riguardanti la pianificazione della produzione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

[12] Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/1616 della Commissione dell'8 settembre 2016 recante deroga al regolamento (Ue) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'eventuale revisione delle misure di sostegno accoppiato facoltativo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per l'anno di domanda 2017.

[13] Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/1617 della Commissionedell'8 settembre 2016 relativo, per l'anno di domanda 2016, a una deroga all'articolo 75, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento (Ue) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, per quanto concerne il livello degli anticipi per i pagamenti diretti e le misure di sviluppo rurale connesse alla superficie e connesse agli animali nonché all'articolo 75, paragrafo 2, primo comma, di detto regolamento per quanto concerne i pagamenti diretti.

e a un livello non superiore del 30% della media dei prezzi di mercato per i cinque anni precedenti, per destinazioni diverse distribuzione gratuita.

1.1.4. Filiera alimentare e pratiche commerciali sleali

Negli ultimi anni molti Stati membri dell'Ue hanno valutato l'esistenza e l'applicazione di pratiche commerciali sleali nei rapporti commerciali come rischio per il corretto funzionamento della filiera alimentare, e, quindi, hanno introdotto o prevedono di introdurre una regolamentazione per contrastarle.

Un altro approccio al problema è quello proposto dai meccanismi volontari di autoregolamentazione, sia a livello europeo o nazionale. Nel 2013, è stata istituita l'iniziativa *Supply Chain* da parte di 8 associazioni pan-europee (escluse le organizzazioni agricole aderenti al Copa-Cogeca) il cui obiettivo è quello di promuovere le pratiche commerciali leali e permettere una risoluzione equa e trasparente delle controversie nei rapporti commerciali. Il suo reale contributo alla riduzione del grado di applicazione di pratiche commerciali sleali finora è stato scarso.

La globalizzazione genera importanti opportunità commerciali per il settore agroalimentare europeo, ma contemporaneamente lo espone a una maggiore instabilità dei mercati e una maggiore volatilità dei prezzi. In questo contesto, la Dg Agri della Commissione il 12 gennaio 2016 ha istituito un nuovo gruppo di esperti denominato *Task force Mercati agricoli*[14].

Il mandato della *Task force* è quello di discutere questioni quali la trasparenza del mercato, l'accesso agli agricoltori di strumenti finanziari e mercati a termine a copertura del rischio di prezzo, le opzioni per l'organizzazione dei rapporti contrattuali all'interno della catena e le possibilità legali per organizzare azioni collettive. Tutto questo con l'obiettivo di migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare. La *Task force* presenterà una relazione finale con le sue conclusioni nell'autunno del 2016, che possono includere raccomandazioni concrete per iniziative politiche e legislative.

Il 29 gennaio 2016 la Commissione europea ha pubblicato una relazione sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese[15], in cui afferma che l'approccio di armonizzazione a livello Ue al momento non ha fornito alcun valore aggiunto.

In risposta alla Comunicazione della Commissione del 15 luglio 2014 dal titolo "Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese"[16] la plenaria del Parlamento europeo nel giugno 2016 ha adottato la relazione sulla pratiche commerciali sleali nella catena alimentare[17], con la quale il Parlamento europeo ha preso una posizione chiara mettendo in evidenza che il problema è molto grave e che deve essere affrontato con urgenza.

Il 30 giugno e il 1 luglio 2016, una conferenza di esperti internazionale sul *Rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare* si è tenuta a Bratislava con l'obiettivo di valutare la posizione e le relazioni contrattuali all'interno della filiera alimentare, analizzare i fattori chiave che influenzano la distribuzione del potere economico della filiera e discutere i possibili strumenti e le misure che porterebbero a garantirne la sostenibilità a lungo termine.

---

[14] *Working Methods of the Agricultural Market Task Force.*

[15] COM(2016) 32 final.

[16] COM(2014) 472 final.

[17] P8_TA(2016)0250.

L'argomento più discusso della conferenza è stata la questione delle pratiche commerciali sleali, il loro impatto sugli agricoltori e sul funzionamento complessivo della filiera alimentare, e i diversi approcci per l'eliminazione di tali pratiche commerciali sleali.

Nel corso della riunione informale dei Ministri dell'agricoltura dell'Ue, organizzata dalla Presidenza slovacca, tenutasi il 13 settembre 2016, i Ministri hanno affrontato un dibattito sul tema *Il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare* sulla base di un documento predisposto dalla Presidenza. Nel corso del dibattito le delegazioni hanno dimostrato una diversità di vedute sulla necessità di un quadro comune legislativo dell'Ue per norme che disciplinano la filiera alimentare: alcuni Stati membri (tra cui Italia, Francia, Polonia, Romania, Irlanda, Austria, Lituania e Spagna) hanno sostenuto la necessità di una Quadro legislativo comune, mentre altri paesi (come Germania, Regno Unito, Finlandia, Belgio, Svezia, Danimarca, Lettonia e Paesi Bassi) vorrebbero continuare con le piattaforme volontarie e strumenti di autoregolamentazione.

La presidenza slovacca si propone l'adozione di conclusioni del Consiglio su questo tema prima della fine del suo mandato. Questo problema è stato identificato come una priorità dal commissario Phil Hogan, che ha espresso la sua volontà di lavorare a stretto contatto con la Presidenza al fine di finalizzare le conclusioni del Consiglio agricoltura a dicembre. Successivamente prevede di formulare delle proposte per l'inizio del 2017, che saranno basate sulle raccomandazioni contenute nella relazione finale della *Task force mercati agricoli* che sarà presentata a fine novembre 2016.

Anche il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione 2016, pronunciato alla plenaria del Parlamento europeo del 14 settembre, ha affermato il suo impegno per affrontare le pratiche commerciali sleali lungo filiera alimentare e che non intende accettare che il latte costi meno dell'acqua[18].

1.2. La semplificazione della PAC

Il programma di lavoro della Commissione europea, dal primo anno del suo insediamento nel 2015, ha avuto l'obiettivo di snellire la burocrazia ed eliminare gli oneri normativi, con una particolare attenzione alla semplificazione della Pac. La Commissione ha inizialmente agito con l'implementazione di linee guida e successivamente attraverso un pacchetto di emendamenti per modificare i pertinenti atti delegati e di esecuzione. Questo pacchetto è stato destinato a coprire diversi elementi (es. regime per i giovani agricoltori, sostegno accoppiato facoltativo e alcuni aspetti del Sistema integrato di gestione e controllo - Sigc) e successivamente per un ulteriore riesame delle regole di *greening* dopo il primo anno di applicazione.

Nel contesto della semplificazione della Pac, il 15 dicembre, la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica sulle misure del *greening* della PAC, che si è conclusa l'8 marzo 2016.

La Commissione ha recentemente pubblicato un documento di lavoro frutto dell'esito delle diverse consultazioni con il Parlamento europeo e il Consiglio, le organizzazioni degli agricoltori, le organizzazioni della società civile a tutela dell'ambiente e della natura, così come

[18] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_it.htm.

gli agricoltori, i cittadini e le altre parti interessate. Di questo si parlerà nel Cap. 3 sui pagamenti diretti.

Di seguito un aggiornamento sulle misure di semplificazione già adottate dalla Commissione.

- Adozione di un regolamento di esecuzione che consente la proroga del termine per le domande di pagamenti diretti (Regolamento di esecuzione (Ue) 2015/747 della Commissione, dell'11 maggio 2015).
- Adozione di un regolamento delegato che prevede maggiore flessibilità per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità al sostegno accoppiato facoltativo per gli animali (Regolamento delegato (Ue) 2015/1383 della Commissione, del 28 maggio 2015).
- Adeguamenti agli orientamenti di attuazione per i pagamenti diretti con effetto dal 2015 per quanto riguarda la mappatura delle Efa e dei terreni adibiti a pascolo permanente nel sistema di identificazione delle parcelle agricole (Sipa), il concetto di contiguità per le Efa, la dimensione dell'apertura consentita in siepi e fasce alberate e la correzione di dichiarazioni erronee durante i controlli in loco (*On the spot checks according to article. 24, 25, 26, 27, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 of regulation (Eu) 809/2014* e *Guidance for on the spot checks (Otsc) and area measurement, claim year 2015*).
- Semplificazione del Sigc per quanto concerne i controlli preliminari delle domande di aiuto e ulteriori semplificazioni delle norme nell'ambito del Sigc per ridurre la necessità di alcuni controlli in loco (Regolamento di esecuzione (Ue) n. 2015/2333 della Commissione, del 14 dicembre 2015).
- Sostegno accoppiato facoltativo con maggiore flessibilità per le amministrazioni nazionali e regime per i giovani agricoltori con più ampio margine discrezionale alle amministrazioni nazionali per quanto concerne l'accesso al regime per i giovani agricoltori (Regolamento delegato (Ue) 2016/141 della Commissione, del 30 novembre 2015).
- Misure di mercato, in particolare organizzazioni di produttori, intervento pubblico e ammasso privato, regimi di sostegno al settore vitivinicolo e ortofrutticolo, meccanismi applicabili agli scambi, classificazione delle carcasse e notifiche degli Stati membri (Regolamento delegato (Ue) 2016/232 della Commissione, del 15 dicembre 2015, Regolamento delegato (Ue) 2016/1238 della Commissione del 18 maggio 2016 e Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/1240 della Commissione del 18 maggio 2016).
- Sanzioni amministrative per i pagamenti diretti: introduzione di un sistema semplificato di sanzioni amministrative e di un sistema del "cartellino giallo" per chi commette irregolarità per la prima volta (Regolamento delegato (Ue) 2016/1393 della Commissione del 4.5.2016).
- Sviluppo rurale: semplificazione dei requisiti relativi alla pubblicità per i piccoli agricoltori e dei requisiti relativi alla programmazione per gli strumenti finanziari (Regolamento di esecuzione (Ue) 2016/669 della Commissione, del 28 aprile 2016).

Capitolo 2

Il Regolamento "Omnibus": revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) e semplificazione della Pac

2.1 Introduzione

A più di due anni dalla nascita della Pac 2014-2020, la Commissione europea ha presentato, il 14 settembre scorso, un pacchetto di proposte sulla revisione del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 (cosiddetto Regolamento "Omnibus"), che prevede alcune proposte di modifica dei regolamenti relativi alla Pac.

L'intervento, contenuto in un unico atto normativo, coinvolge complessivamente 15 atti legislativi concernenti più settori e dà vita ad un corposo documento composto da centinaia di pagine.

L'accorpamento delle diverse modifiche settoriali in un'unica proposta legislativa ha l'obiettivo di velocizzare la fase di negoziazione e approvazione delle disposizioni e di giungere alla conclusione dell'intero iter, salvo imprevisti, entro la metà del 2017. Il processo decisionale che porterà alla approvazione definitiva del testo seguirà la procedura di co-decisione tra Consiglio e Parlamento europeo.

Per quanto riguarda quest'ultimo, la procedura di approvazione del testo da parte del Parlamento europeo prevede la costituzione di una commissione parlamentare congiunta tra la commissione per i bilanci e la commissione per il controllo bilanci, che diventerà la commissione competente per il merito. Alla stesura della relazione da parte della commissione congiunta potranno contribuire anche le commissioni parlamentari settoriali (tra cui la commissione Agricoltura); esse, tuttavia, potranno suggerire solo emendamenti alle proposte di semplificazione formulate dalla Commissione europea e, dunque, non avranno molto margine di manovra. In ogni caso, inoltre, la commissione parlamentare competente si potrà riservare il diritto di rifiutare gli emendamenti proposti dalle commissioni settoriali. Come si è detto nell'Introduzione, questa procedura, di fatto, "blinda" il regolamento Omnibus rispetto alla possibile azione delle commissioni settoriali del Parlamento europeo, con il chiaro scopo di evitare il rischio di un allungamento dei tempi del riesame del QFP conseguente – ad esempio, nel caso della Pac – a una riapertura a tutto campo dei regolamenti di base.

In linea generale, l'estratto della normativa che riguarda il settore primario introduce una serie di misure volte alla semplificazione della Pac, al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico sia degli agricoltori che delle Autorità degli Stati membri.

L'intervento coinvolge entrambi i pilastri della Pac con diverse modifiche, più o meno rilevanti, sui quattro atti di base che la governano:

- Pagamenti diretti (Regolamento n. 1307/13);
- Sviluppo rurale (Regolamento n. 1305/13);
- Ocm (Regolamento n. 1308/13);
- Disciplina finanziaria (Regolamento n. 1306/13).

In questo capitolo si popone una sintesi delle principali novità introdotte dal Regolamento Omnibus. Successivamente, nei capitoli che seguono, verranno proposti degli approfondimenti in relazione alle tematiche specifiche.

2.2 Le novità introdotte per i Pagamenti diretti

Per quanto concerne i Pagamenti diretti,[19] la proposta prevede alcune novità di rilievo sintetizzate nei seguenti punti.

1. Definizione di Agricoltore attivo (di cui all'art. 9 del Reg. 1307/13). Si propone di concedere ai singoli Stati membri la facoltà di soddisfare la definizione di "Agricoltore attivo" attraverso uno o due dei tre requisiti al momento previsti all'articolo 9, paragrafo 2, sotto-paragrafo 3 del Reg.1307/2013, o addirittura la possibilità di non applicare affatto la definizione di agricoltore attivo. I tre requisiti sono:
   a) importo annuo dei pagamenti diretti almeno pari al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente;
   b) le attività dell'agricoltore non siano insignificanti;
   c) l'esercizio di un'attività agricola costituisca l'attività principale dell'agricoltore o il suo oggetto sociale.

   Nel caso in cui tale proposta venisse definitivamente adottata, entro il primo agosto 2017 gli Stati membri dovranno comunicare alla Commissione le proprie scelte, in modo da rendere operative le disposizioni a partire dall'anno di domanda 2018.

   Dal 2018, dunque, alcuni dei soggetti inclusi a suo tempo nella cosiddetta "lista nera" - e non propriamente agricoli - potrebbero avere accesso all'aiuto comunitario diretto proveniente dalla Pac.

   L'atteggiamento nei confronti del tema dell'Agricoltore attivo non è uniforme tra i diversi Stati membri, anche in relazione alla diversa ampiezza della potenziale platea di beneficiari della Pac. Vari Paesi, tra cui l'Italia e la Spagna, sono d'accordo sulla necessità di limitare l'accesso agli aiuti. In Germania ci sono circa 320mila beneficiari degli aiuti, mentre in Francia sono circa 350mila. In Spagna, per un volume di aiuti simili, il numero è molto più alto (tre anni fa, il numero dei destinatari superava i 900mila, oggi, se ne contano circa 797mila)[20]. In Italia si superano invece le 900mila unità.
2. Massimali nazionali del regime di pagamento unico a superficie per gli Stati membri che non utilizzano l'intero importo disponibile (Articolo 36). In questa prima fase di attuazione della Pac la Commissione ha i riscontrato che in alcuni Stati membri, in cui si applica il regime di pagamento unico per superficie, non è stato utilizzato l'intero importo dei fondi disponibili nell'ambito dei massimali di bilancio. Per questi casi il nuovo testo normativo concede la facoltà, entro gli stessi limiti comuni e fermo restando il rispetto dei massimali netti per i pagamenti diretti, di calcolare un aumento dell'importo.
3. Pagamento per i giovani agricoltori (Articolo 50). E' eliminato il limite massimo di titoli o di ettari ammissibili su cui calcolare il premio per il giovane (al momento tra 25 e 90). Gli Stati membri devono invece continuare a definire il numero massimo di diritti all'aiuto o di ettari ammissibili solo nei casi in cui questa limitazione serva a garantire il rispetto del massimale

[19] *Regolamento (UE) n. 1307/*2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune.

[20] *Bruxelles propone che i campi da golf ricevano aiuti agricoli* - "El Pais" (Spagna) 26 settembre 2016.

previsto per il pagamento (pari al 2% del massimale nazionale). Lo Stato membro dovrà comunicare l'introduzione di eventuali limiti entro il 15 settembre dell'anno successivo a quello in cui sono state presentate le domande di aiuto con l'applicazione dei limiti.

4. Possibilità di fornire, in periodi di crisi, aiuti accoppiati con lo stesso ammontare di sostegno anche in caso di riduzione della produzione. Questa modifica ha l'obiettivo di evitare il mantenimento di livelli di produzione elevati anche quando essi non siano necessari o siano addirittura controproducenti come nel caso, ad esempio, di squilibri strutturali del mercato.

   A tal fine la Commissione si riserva la possibilità di adottare atti delegati per far sì che il sostegno accoppiato continui ad essere erogato fino al 2020 sulla base del numero di capi o ettari richiesti a premio dal singolo agricoltore in un periodo di riferimento passato.

2.3 Le novità previste per lo Sviluppo rurale

La proposta di Regolamento Omnibus introduce novità anche per il secondo pilastro della Pac[21] sintetizzate nei seguenti punti.

1. Misure di Gestione del Rischio. E' introdotta la possibilità di prevedere fondi settoriali per lo Strumento IST (*Income stabilization tool*). Per questi fondi sarà prevista una riduzione della soglia che fa scattare la possibilità di accesso allo strumento, dal 30% al 20% della perdita subita nell'anno rispetto al reddito medio dei tre anni precedenti o media olimpica degli ultimi cinque[22]. Inoltre, i limiti di funzionamento riscontrati in questo primo periodo di attuazione dei fondi di mutualizzazione e dello strumento IST, hanno spinto la Commissione ad eliminare, attraverso la presente proposta normativa, il divieto di utilizzo di fondi pubblici per il capitale sociale iniziale.
2. Disposizioni relative allo "Sviluppo di nuove aziende da parte dei giovani agricoltori". In particolare:
   - è specificato che l'insediamento da parte del giovane può avvenire anche insieme ad altri agricoltori. Questa disposizione riduce in modo sostanziale l'ambito discrezionale delle singole regioni che, nell'attuale periodo di programmazione, hanno previsto regole differenti da regione a regione. Tale modifica conferisce infatti al giovane la possibilità di insediarsi per la prima volta in azienda da solo o congiuntamente con altri agricoltori.
   - cambia anche la normativa sulla data di primo insediamento che non coinciderà più con l'adempimento degli aspetti formali da parte del soggetto (apertura Partita Iva) bensì con l'implementazione da parte di quest'ultimo di azioni concrete per l'esercizio dell'attività d'impresa che saranno definite dai singoli Stati membri.
   - con riferimento al punto precedente, la nuova normativa specifica ulteriormente che l'attuazione del piano da parte del giovane deve iniziare dalla data di insediamento.
   - l'ultima novità riguarda la definizione della durata massima del Piano aziendale (non superiore a 5 anni) che deve essere presentato entro 24 mesi dalla data di insediamento.

[21] *Regolamento (UE) N. 1305/2013* del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

[22] Si considera la media dei valori degli ultimi 5 anni con l'esclusione del valore più basso e del valore più alto.

3. Valorizzazione degli "Strumenti Finanziari". Il Regolamento Omnibus intende incentivare l'utilizzo di tali strumenti nel settore agricolo e favorire l'accesso al capitale per gli agricoltori, soprattutto giovani. Tale volontà è chiaramente espressa anche nella misura appena approfondita per l'insediamento dei giovani in agricoltura. In questo caso, infatti, è previsto per i giovani l'ottenimento del sostegno anche sotto forma di strumenti finanziari, o come combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari. Ad ulteriore testimonianza di questo approccio vi sono una molteplicità di piccoli emendamenti previsti dal Regolamento Omnibus su diversi articoli (Modifiche Articolo 17 sugli investimenti aziendali; integrazione Articolo 19 su Sviluppo di nuove aziende).
4. Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 16. In questo caso la nuova proposta regolamentare specifica che il sostegno previsto potrà coprire i costi per le attività svolte da Associazioni di produttori "solo nel mercato interno".
5. Ammissibilità delle spese di cui all'articolo 60 sulle calamità naturali. In casi di emergenza, l'ammissibilità delle spese relative alle modifiche dei programmi può iniziare dalla data in cui si è verificato il disastro naturale. Il nuovo testo normativo estende questa facoltà ad altre circostanze quali, ad esempio, eventi catastrofici o cambiamenti significativi e repentini delle condizioni socio-economiche dello Stato Membro o della regione. Rientrano in quest'ultima sfera, a titolo esemplificativo, i cambiamenti demografici significativi ed improvvisi derivanti da fenomeni migratori o dall'accoglienza di rifugiati. Per quanto riguarda gli investimenti nel settore agricolo, sono ammissibili solo le spese sostenute dopo la presentazione della domanda. Tuttavia, gli Stati Membri avranno la possibilità di prevedere nei loro programmi l'ammissibilità delle spese sostenute dopo il verificarsi degli eventi se l'investimento è relativo alle misure di emergenza dovute a calamità naturali, eventi catastrofici, condizioni climatiche avverse o un cambiamento significativo e repentino delle condizioni socio-economiche dello Stato Membro o regione.
6. Ripristino del potenziale produttivo agricolo in seguito a calamità naturali. In questo caso, poiché tale sostegno è solitamente concesso a tutti i candidati ammissibili, gli Stati membri non saranno tenuti a definire i criteri di selezione per tali operazioni. Inoltre, la nuova proposta specifica che in casi debitamente giustificati, in cui non è possibile definire criteri di selezione a causa della natura delle operazioni, gli Stati membri sono autorizzati a definire metodi alternativi di selezione.

Nel Capitolo 6 si propone un ulteriore approfondimento sulle novità del Regolamento Omnibus per lo Sviluppo rurale.

2.4 Le novità previste per l'Organizzazione comune dei mercati (Ocm)

Anche l'Organizzazione comune dei mercati[23] risulta interessata dall'intervento normativo con modifiche che riguardano, in particolare, gli "Aiuti nel settore ortofrutticolo" ed i "Contingenti tariffari".

1. Per quanto concerne gli aiuti al settore ortofrutticolo sono previste le seguenti modifiche:

[23] *Regolamento (UE) n 1308/2013* del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

- Le misure di prevenzione e gestione delle crisi sono estese al sostegno con i fondi di mutualizzazione. Quest'ultimi potrebbero costituire pertanto nuovi strumenti per aiutare a combattere la crisi.
- Inserimento, tra gli obiettivi delle Organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo, della possibilità di svolgere attività di formazione per altre Organizzazioni di produttori, Associazioni di organizzazioni di produttori, Associazioni o singoli produttori, allo scopo aumentare il livello di organizzazione soprattutto negli Stati membri in ritardo di sviluppo. A tal fine, la nuova proposta normativa propone di includere nelle misure di prevenzione e di gestione delle crisi, attività di *coaching* finanziate al 100% tramite il bilancio UE. Tali disposizioni risultano contenute all'articolo 33 e 34 del Reg. Omnibus.
- Modifica delle norme relative l'aiuto finanziario nazionale (AFN) alle Organizzazioni di produttori nei Paesi in cui l'organizzazione della produzione nel settore ortofrutticolo è debole. In tale ambito, la nuova proposta normativa prevede novità per il calcolo del livello degli aiuti nazionali. Infatti, gli Stati membri in cui il tasso di organizzazione è particolarmente basso (inferiore al 20% nel 2013), potranno concedere aiuti nazionali in una percentuale aggiuntiva del valore della produzione commercializzata dall'OP. In tal modo, il livello di aiuto nazionale pari al massimo all'80% dei contributi ai Programmi operativi, è sostituito dall'1% del valore di produzione commercializzata dall'OP.
- Eliminazione dell'articolo 35.2 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 che disciplina la richiesta di rimborso dell'aiuto finanziario nazionale dall'Unione europea al verificarsi di talune condizioni. Di conseguenza le regioni che avevano la possibilità di chiedere il rimborso dell'aiuto nazionale non avranno più questa opportunità. Questa modifica provocherà evidenti ripercussioni negative su vari Stati membri tra cui Italia, Spagna e Portogallo.
- Proposta di stabilire una lista di Stati membri per i quali non sarà più necessaria l'autorizzazione della Commissione per la concessione dell'aiuto nazionale alle OP ortofrutticole. Questa lista appare al momento formata da 11 nuovi Stati membri ad eccezione della Repubblica Ceca e della Lettonia e da 3 Stati membri dell'UE-15: la Finlandia, il Lussemburgo e la Grecia.

2. Per quanto concerne i contingenti tariffari, vi sono alcune disposizioni specifiche sulle competenze di esecuzione. In questo caso la Commissione renderà pubblico, tramite un'apposita pubblicazione su un sito internet, i risultati dei coefficienti di assegnazione delle quote per le applicazioni notificate tenendo conto dei contingenti tariffari a disposizione e delle applicazioni notificate. Gli Stati membri rilasceranno invece i titoli d'importazione per i quantitativi richiesti nell'ambito dei contingenti tariffari di importazione, fermo restando i rispettivi coefficienti di attribuzione e dopo che siano stati resi pubblici dalla Commissione.

2.5 Le novità previste per il Regolamento Orizzontale: Finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC

Sono introdotte novità anche per il finanziamento, la gestione e monitoraggio della Pac di cui al Regolamento n. 1306/13. Le modifiche toccano in questo caso il tema della disciplina finanziaria, del disimpegno automatico e di eventuali pagamenti indebiti e sanzioni amministrative.

1. Disciplina finanziaria di cui all'articolo 26. E' soppressa la presentazione della proposta della Commissione relativa la tasso di adattamento, prevista entro il 31 marzo. Tale coefficiente di adattamento sarà fissato dalla Commissione entro il 30 giugno dell'anno civile per il quale si applica il medesimo valore. In questo caso, fino al 1° dicembre la Commissione potrà, sulla base di nuove informazioni, adottare atti di esecuzione volti ad adeguare il tasso di adattamento precedentemente fissato.
2. Disimpegno automatico di cui all'articolo 38 del Regolamento, Si propone che, in caso di procedimento giudiziario o di un ricorso amministrativo con effetto sospensivo, il periodo per il disimpegno automatico per quanto riguarda l'importo relativo alle operazioni interessate, può essere interrotto per la durata di tale procedimento o ricorso amministrativo. Questo a condizione che la Commissione riceva una notifica motivata dallo Stato membro entro il 31 gennaio dell'anno n+4.
3. Pagamenti indebiti e sanzioni amministrative di cui all'articolo 63. In tale ambito, nell'ipotesi di non conformità a norme dell'Unione o nazionali in materia di appalti pubblici, una parte dell'aiuto non sarà pagato o sarà revocato sulla base della gravità dell'infrazione e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Allegato al Capitolo 2: Descrizione dettagliata delle modifiche previste al Reg. Omnibus

SVILUPPO RURALE – MODIFICHE PREVISTE AL REGOLAMENTO 1305/2013

GIOVANI

La Definizione di giovane agricoltore di cui all'Articolo 2 è stata integrata come segue:

L'insediamento per la prima volta in azienda può essere fatto da solo *o congiuntamente con altri agricoltori*.

L'Articolo 2 è inoltre integrato con la lettera s) di seguito riportata:

s) "data di insediamento": data di insediamento si intende la data in cui il processo di insediamento inizia con un'azione da parte del richiedente.

L'Articolo 19 (Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese) è modificato come segue:

La domanda di sostegno per l'aiuto all'avviamento di imprese per giovani agricoltori deve essere presentata *entro 24 mesi dalla data di insediamento.*

Il sostegno è subordinato alla presentazione di un piano aziendale che *deve avere una durata massima di cinque anni*.

Per i giovani agricoltori beneficiari del sostegno *l'attuazione del piano aziendale deve iniziare dopo la data di insediamento.*

Per i giovani agricoltori il sostegno può anche essere fornito *sotto forma di strumenti finanziari*, o come una combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari.

STRUMENTI FINANZIARI

L'Articolo 17 (Investimenti in immobilizzazioni materiali) è interato con la seguente definizione:

Dove supportati *da strumenti finanziari*, essi possono riguardare anche input diversi da quelli previsti all'Allegato I a condizione che l'investimento contribuisca allo sviluppo delle priorità dell'Unione sullo sviluppo rurale.

GESTIONE DEL RISCHIO

L'Articolo 36 (Gestione del rischio) è modificato come segue:

Lo strumento IST può essere applicato per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori a seguito di un drastico calo di reddito in:

- tutti i settori (lettera c)
- *un settore specifico. (lettera d)*

È prevista l'abrogazione del Paragrafo 3 dell'Articolo 38.

Per i Fondi di mutualizzazione è rimosso il divieto di utilizzo del contributo di fondi pubblici per il capitale sociale iniziale poiché la Commissione ha riscontrato che tale divieto ostacola l'efficace funzionamento di questi fondi.

Abrogazione del Paragrafo 4 dell'Articolo 39 punto b) (Strumento di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori in tutti i settori).

E' eliminato il divieto di utilizzo del contributo di fondi pubblici per il capitale sociale iniziale, in quanto la Commissione ha riscontrato che tale divieto ostacola l'efficace funzionamento di questi fondi.

È prevista l'aggiunta dell'Art. *39 a (Nuovo) - Strumento di stabilizzazione reddito per gli agricoltori in un settore specifico.*

Il sostegno per tale strumento è concesso soltanto in casi debitamente giustificati e dove il *calo del reddito supera il 20% del reddito medio annuo* del singolo agricoltore nel precedente periodo di tre anni o di un media di tre anni sulla base del precedente periodo di cinque anni, escludendo il più alto e il più basso. I pagamenti di compensazioni finanziarie agli agricoltori, da parte del fondo di mutualizzazione, possono arrivare sino al 70% della perdita di reddito nel corso dell'anno.

REGIMI DI QUALITA'

L'Art.16 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari- è integrato come segue:

Il sostegno nell'ambito della presente misura può coprire i costi per le attività svolte da associazioni di produttori, per le attività che possono essere attuate *solo nel mercato interno.*

CALAMITA' NATURALI

Art.18 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo in seguito a calamità naturali.

Il sostegno agli investimenti per il ripristino del potenziale produttivo a seguito di catastrofi naturali ed eventi è di solito concesso a tutti i candidati ammissibili. Pertanto, gli Stati membri non saranno tenuti a definire i criteri di selezione per le operazioni di ripristino. Inoltre, in casi debitamente giustificati, in cui non è possibile definire criteri di selezione a causa della natura delle operazioni, gli Stati membri sono autorizzati a definire i metodi di selezione alternativi.

SELEZIONE DEGLI INTERVENTI E CRITERI DI SELEZIONE

L'Articolo 49 (Selezione degli interventi) è modificato come segue:

In casi eccezionali e giustificati dove non è possibile stabilire criteri di selezione a causa della natura dell'operazione l'Autorità di gestione può definire altri metodi di selezione che saranno descritti nel psr a seguito della consultazione dell'autorità di controllo.

PARTECIPAZIONE DEL FONDO

L'Articolo 59 (Partecipazione del fondo) è modificato come segue:

- Integrazione lettera h).
- Riferimento al tasso di partecipazione specifico introdotto per il nuovo strumento finanziario nel regolamento (UE) n 1303/2013.
- Inoltre è prevista la variazione di alcuni importi definiti nell'articolo (lett. F).

AMMISSIBILITA' DELLE SPESE

L'Articolo 60 (Ammissibilità delle spese) subisce delle variazioni:

In casi di emergenza dovuti a calamità naturali, l'ammissibilità delle spese relative alle modifiche dei programmi può iniziare dalla data in cui si è verificato il disastro naturale. Questa possibilità di fare spese ammissibili prima della presentazione di una modifica del programma può essere esteso ad altre circostanze, come ad esempio eventi catastrofici o un cambiamento significativo e repentino delle condizioni socio-economiche dello Stato membro o della regione, tra cui i cambiamenti demografici significativi e improvvisi derivanti dalla migrazione o la ricezione di rifugiati.

Per quanto riguarda gli investimenti nel settore agricolo, solo le spese sostenute dopo la presentazione di una domanda è ammissibile. Gli Stati membri avranno la possibilità di disporre nei loro programmi l'ammissibilità delle spese sostenute dopo il verificarsi di eventi, se l'investimento è relativo alle misure di emergenza dovute a calamità naturali, eventi catastrofici o a condizioni climatiche avverse o un cambiamento significativo e repentino delle condizioni socio-economiche dello Stato membro o regione.

PAGAMENTI DIRETTI

REGIME DI PAGAMENTO UNICO PER SUPERFICIE

Al paragrafo 4 dell'articolo 36 è aggiunto il seguente comma:

2. per ogni Stato membro, l'ammontare calcolato secondo quanto stabilito al comma 1 del presente paragrafo può essere aumentato al massimo del 3% del pertinente massimale nazionale annuo stabilito nell'Allegato II dopo la deduzione dell'ammontare derivante dall'applicazione dell'articolo 47,

paragrafo 1 (*greening*), per l'anno pertinente. Quando uno Stato membro applica tale aumento, la Commissione tiene conto di tale aumento quando stabilisce il massimale nazionale annuo per il pagamento unico per superficie a norma del primo comma del presente paragrafo. A tal dine, gli Stati membri notificano alla Commissione entro il 1° agosto 2017 le percentuali annue entro le quali l'importo calcolato a norma del paragrafo 1 del presente articolo deve essere aumentato per ogni anni di calendario dal 2018.

Gli Stati membri possono rivedere la loro decisione di cui al secondo comma su base annua e comunicano alla Commissione qualsiasi decisione basata su tale revisione entro il 1° agosto dell'anno precedente la sua applicazione.

MASSIMALI NAZIONALI

All'articolo 6, paragrafo 1 è aggiunto il seguente comma:

Qualora uno Stato membro utilizzi l'opzione prevista al comma 2 dell'articolo 36, paragrafo 4 (inserita con la modifica sopra riportata), il massimale nazionale stabilito nell'Allegato II per quello Stato membro e per l'anno corrispondente può essere superato dall'ammontare calcolato secondo quanto stabilito nel suddetto comma.

AGRICOLTORE ATTIVO

All'articolo 9 sono aggiunti i seguenti paragrafi.

7. Gli Stati membri possono decidere che dal 2018 solo uno o due dei tre criteri riportati al terzo comma del paragrafo 2 possono essere invocati da persone o da gruppi di persone che rientrano nell'ambito di applicazione del primo e secondo comma, del paragrafo 2, al fine di dimostrare la qualifica di agricoltori attivi. Tale decisione deve essere comunicata dallo Stato membro alla commissione entro il 1° agosto 2017.

8. Gli Stati possono decidere di non applicare le disposizioni del presente articolo dal 2018. Essi comunicano alla Commissione tale decisione entro il 1° agosto 2017.

GIOVANI AGRICOLTORI

Il paragrafo 9 dell'articolo 50 è cancellato.

Il paragrafo 3 dell'articolo 51 è sostituito dal seguente:

3. Se l'importo totale del pagamento per i giovani agricoltori richiesto in uno Stato membro in un dato anno supera il massimale del 2% stabilito al paragrafo 1 del presente articolo, gli Stati membri definiscono un limite massimo applicabile al numero di diritti all'aiuto attivati dall'agricoltore o al numero di ettari ammissibili dichiarati dall'agricoltore al fine di rispettare il limite massimo del 2% definito al paragrafo 1 del presente articolo. Gli Stati membri rispettano tale limite quando applicano il paragrafo 6, 7 e 8 dell'articolo 50.

Gli stati membri comunicano alla Commissione qualsiasi limite applicato ai sensi del comma 1 al massimo entro il 15 settembre dell'anno successivo a quello in cui sono state presentate le domande di aiuto con l'applicazione dei limiti.

SOSTEGNO ACCOPPIATO

All'articolo 52 è aggiunto il seguente paragrafo 10:

10. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70, riguardanti misure per evitare che i beneficiari del sostegno accoppiato mantengano livelli di produzione nonostante gli squilibri di mercato in un settore, consentendo che tale supporto continui ad essere pagato fino al 2020 sulla base delle unità produttive per le quali il supporto accoppiato volontario è stato concesso in un periodo di riferimento passato.

ORGANIZZAZIONE COMUNE DI MERCATO – MODIFICHE PREVISTE AL REGOLAMENTO 1308/2013

AIUTI NEL SETTORE ORTOFRUTTICOLO

PREVENZIONE E GESTIONE DELLE CRISI COMPRESO IL COACHING AZIENDALE

1. L'articolo 33 del Reg. 1308/13 relativo i "Programmi operativi" è modificato come segue:

(A) Al paragrafo 1, la lettera (f) è sostituita dalla seguente definizione integrata con il tema del coaching: (f) prevenzione e gestione delle crisi, *compresa la fornitura di coaching per altre organizzazioni di produttori, associazioni di organizzazioni di produttori, associazioni o singoli produttori; "*

(B) al paragrafo 3 (dedicato alla prevenzione e gestione delle crisi), è inserito il seguente punto (i):

"(I) di coaching per altre organizzazioni di produttori, associazioni di organizzazioni di produttori, le associazioni di produttori o un singolo produttore"

AIUTO FINANZIARIO DELL'UNIONE

All'articolo 34 (Aiuto finanziario dell'Unione), il paragrafo 4 è sostituito dal seguente:

Il limite del 50% dell'aiuto finanziario dell'Unione (50% della spesa effettivamente sostenuta) è portato al 100% nei seguenti casi:

(A) ritiri dal mercato di frutta e verdura che non superano il 5% del volume della produzione commercializzata da ciascuna organizzazione di produttori e che sono smaltiti per mezzo di:

(I) distribuzione gratuita ad organizzazioni caritative e fondazioni, a tal fine autorizzate dagli Stati membri, per l'impiego in attività a favore di persone riconosciute dalla legislazione nazionale come aventi diritto alla pubblica assistenza, in particolare a causa della mancanza dei necessari mezzi di sussistenza;

(II) distribuzione gratuita ad istituti di pena, scuole, istituti di istruzione pubblica e colonie di vacanze, nonché ad ospedali e ospizi per persone anziane designati dagli Stati membri, i quali adottano tutte le misure necessarie per garantire che i quantitativi così distribuiti si aggiungano alle quantità normalmente acquistate da tali collettività.

(B) azioni relative al coaching di altre organizzazioni di produttori, associazioni o singoli produttori degli Stati membri di cui all'articolo 35 (1). "

AIUTO FINANZIARIO NAZIONALE (AFN)

L'articolo 35 è sostituito dal seguente Articolo 35:

1. La Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia possono concedere alle organizzazioni di produttori, su loro richiesta aiuto finanziario nazionale pari ad un massimo dell'1% del loro valore di produzione commercializzata. Questo aiuto si aggiunge al fondo di esercizio.

2. La Commissione ha il potere di adottare atti delegati ai sensi dell'articolo 227, che modifica il comma 1 per aggiungere Stati membri in cui il livello di organizzazione dei produttori nel settore ortofrutticolo è particolarmente basso e per eliminare Stati membri in cui non è più il caso.

CONTINGENTI TARIFFARI

L'articolo 188 (Altre competenze di esecuzione) è sostituito dal seguente Articolo 188 (*Processo di allocazione dei contingenti tariffari*)

1. La Commissione rende pubblico, tramite un'apposita pubblicazione web, i risultati dei coefficienti di assegnazione delle quote per le applicazioni notificate tenendo conto dei contingenti tariffari a disposizione e le applicazioni notificate.

2. La pubblicazione di cui al paragrafo 1 devono anche fare riferimento, se del caso, alla necessità di respingere le domande pendenti, sospendendo la presentazione delle domande o assegnando i quantitativi non utilizzati.

3. Gli Stati membri rilasciano titoli d'importazione per i quantitativi richiesti nell'ambito dei contingenti tariffari di importazione, ferme restando i rispettive coefficienti di attribuzione e dopo che sono stati resi pubblici dalla Commissione a norma del paragrafo 1. "

Capitolo 3
Pagamenti diretti e *greening*

3.1. Introduzione

Con l'ultima riforma della Pac il regime dei pagamenti diretti ha subito modifiche sostanziali, tra cui spiccano le seguenti quattro:

1. innanzitutto, lo "spacchettamento" del precedente regime di pagamento unico in una serie di pagamenti, alcuni obbligatori altri facoltativi, con ampia facoltà concessa agli Stati membri di scegliere quali pagamenti attivare e in che misura;
2. in secondo luogo, è importante – almeno sul piano dei principi, se non della sua effettiva incidenza – l'introduzione della figura dell'*agricoltore attivo* come prerequisito per essere beneficiario della Pac, con l'obiettivo di indirizzare le risorse ai soggetti che effettivamente vivono di agricoltura e che fanno della stessa la fonte di reddito principale;
3. in terzo luogo, la regionalizzazione del pagamento e la convergenza verso un Valore unitario nazionale (VUN)[24]. Questi due meccanismi hanno l'obiettivo di ridurre le forti differenze nel valore dei pagamenti diretti spettanti agli agricoltori conseguenti al fatto che sono calcolati con criterio storico e di farli convergere in modo graduale verso un valore omogeneo a livello nazionale (l'Italia ha scelto di applicare la regionalizzazione sulla base della "regione unica" a livello nazionale);
4. infine l'introduzione del *greening*, un pagamento obbligatorio soggetto a una serie di vincoli ambientali e volto, da un lato, a garantire la sostenibilità ambientale della produzione agricola e, dall'altro, ad assicurare agli agricoltori la remunerazione per la produzione di beni pubblici.

Purtroppo, i dati a disposizione sul primo periodo di applicazione della nuova Pac sono molto scarsi e non consentono una valutazione esauriente dei relativi effetti. In base alle informazioni disponibili, si può dire che nel 2015, primo anno di applicazione della nuova Pac, sono state presentate 991.047 domande di aiuto, con una riduzione pari al 13,8% rispetto al 2014, mentre le superfici ammissibili sono risultate pari a circa 10 milioni di ettari, un ammontare di molto inferiore rispetto alle aspettative, considerando che con la nuova Pac tutta la SAU è considerata ammissibile al pagamento.

Secondo una prima elaborazione dei dati resa disponibile ad aprile 2016, per il primo anno di applicazione della Pac sono stati presi in considerazione, ai fini della definizione di agricoltore attivo, circa 1 milione di soggetti, mentre sono stati assegnati titoli a circa 957.000 agricoltori. Il Valore Unitario Nazionale, cioè il valore a cui devono convergere i titoli con il processo di convergenza, è stato calcolato pari a 217 euro, più alto rispetto alle previsioni a causa della

[24] Rispetto alla precedente programmazione, il valore dei titoli conferiti all'agricoltore con la prima assegnazione, non è costante nel tempo, ma può subire delle variazioni a causa del processo di convergenza. Infatti i pagamenti al 2019 dovranno "convergere" verso un valore uniforme per tutti gli agricoltori e corrispondente al VUN. Nel processo di convergenza ci saranno agricoltori che subiranno una riduzione del valore dei propri titoli, perché di valore superiore al VUN (perdita pari massimo al 30%) e – specularmente – agricoltori con valore dei propri titoli inferiore al 90% del VUN che li vedranno aumentare: al termine del processo di convergenza i titoli dovranno raggiungere un valore pari almeno al 60% del VUN, mentre i titoli il cui valore è compreso tra il 90% del VUN e il VUN stesso non subiranno alcuna riduzione.

minore superficie ammissibile. I produttori a cui è stato applicato il guadagno insperato sono circa 2.000, per un importo da riversare nella riserva nazionale pari a 6,8 milioni di euro, con una perdita media per soggetto pari a 3.400 euro[25].

Nel primo anno di applicazione gli Stati membri, compresa l'Italia, hanno riscontrato numerose difficoltà nell'implementazione del nuovo regime, tanto da portare la Commissione ad avviare un processo di semplificazione che ha visto coinvolti inizialmente gli atti delegati e di esecuzione e successivamente, con una proposta presentata il 14 settembre 2016 denominata "Regolamento Omnibus", gli atti di base.

3.2. Le proposte di semplificazione del regolamento Omnibus

Come si è visto nel Cap. 2, per quanto riguarda i pagamenti diretti la semplificazione che è stata proposta nel regolamento Omnibus coinvolge 4 aspetti: agricoltore attivo, giovani agricoltori, sostegno accoppiato facoltativo e regime di pagamento unico per superficie.

Per quanto riguarda l'agricoltore attivo, come si è visto, la principale proposta di modifica riguarda la possibilità per gli Stati membri di limitare le opzioni per la dimostrazione del rispetto del requisito dell'agricoltore attivo nei casi di esclusione e la possibilità di rendere la sua applicazione addirittura opzionale a livello di singolo Stato membro. La possibilità che uno Stato membro decida di non applicare il requisito dell'agricoltore attivo va considerata un passo indietro rispetto ai principi che hanno guidato la riforma della Pac per il periodo 2014-2020 e che vedevano tale requisito come un modo per indirizzare il sostegno ai soggetti che fanno dell'attività agricola la loro principale fonte di reddito. Per garantire il mantenimento di tale principio e per assicurare un indirizzo specifico delle risorse a chi vive di agricoltura, in Italia non si può ridiscutere la figura dell'agricoltore attivo che dovrà quindi essere mantenuta.

Riguardo al pagamento per i giovani agricoltori, al fine di garantire il maggior utilizzo del relativo pagamento, la proposta di regolamento prevede l'eliminazione del limite massimo al numero di titoli o di ettari sui quali calcolarlo. Lo Stato membro è obbligato a definire un limite massimo del numero di diritti all'aiuto o del numero di ettari solo quando necessario per il rispetto del tetto previsto per il pagamento e pari al 2% del massimale nazionale. Va detto che l'eliminazione delle soglie potrebbe generare casi di speculazione. Infatti, alcuni agricoltori potrebbero trovare conveniente effettuare ingressi fittizi di giovani nella compagine imprenditoriale al solo scopo di lucrare sulla maggiorazione prevista per il pagamento ai giovani agricoltori. Questo aspetto è accentuato dai requisiti richiesti per l'accesso al pagamento, legati solamente all'età del giovane e alla data di insediamento, diversamente da quanto previsto nella politica di sviluppo rurale, dove vi sono requisiti più restrittivi, quali per esempio l'iscrizione all'Inps e l'impegno per almeno 5 anni nello svolgimento dell'attività agricola. Queste speculazioni si aggiungerebbero alle disparità di trattamento create dal metodo di calcolo del pagamento per i giovani scelto dall'Italia, basato sul valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore.

[25] Il guadagno insperato è stato inserito al fine di evitare speculazioni nel periodo di transizione tra il 2014 e il 2015. Infatti la norma prevedeva che in caso di vendita, cessione o scadenza parziale o totale di un contratto di affitto di superfici agricole dopo il 16 maggio 2014 e prima del 15 maggio 2015 l'aumento del valore dei titoli generato da tale cessione fosse riversato nella riserva nazionale. L'Italia ha scelto di riversare nella riserva nazionale il 50% dell'aumento del valore dei diritti all'aiuto e di non applicarlo per gli affitti di durata inferiore o pari ad un anno e qualora l'importo da riversare nella riserva nazionale fosse inferiore a 1.000 euro.

Venendo al sostegno accoppiato, al fine di evitare che i livelli produttivi siano mantenuti anche quando non opportuno a causa della presenza di forti crisi di mercato, il Reg. Omnibus prevede che la Commissione possa adottare atti delegati per consentire che il sostegno accoppiato continui ad essere pagato fino al 2020 sulla base del numero di capi/ettari richiesti a premio dal singolo agricoltore in un periodo di riferimento passato. Nel contesto della crisi attuale, questa deroga temporanea mira a evitare di aggravare situazioni di sovrapproduzione, pur assicurando nel lungo il mantenimento di dati livelli produttivi, in particolare nelle zone sensibili. In pratica, con questa modifica la Commissione ha la facoltà di rendere "disaccoppiato" il sostegno accoppiato della Pac, legandolo alla produzione passata. Di conseguenza, in caso di applicazione, l'agricoltore riceverà un pagamento commisurato a livelli di produzione storici, con la possibilità di diminuire il numero di capi/ettari per i quali aveva effettuato la domanda di aiuto, ricevendo però il medesimo sostegno.

3.3. La semplificazione del *greening*

Relativamente al *greening*, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sugli effetti percepibili successivamente al primo anno di implementazione. In seguito alle forti richieste di semplificazione dei meccanismi di applicazione del *greening*, la Commissione ha pubblicato a luglio 2016 un documento di lavoro nel quale è stata posta attenzione agli oneri amministrativi derivanti dall'applicazione del pagamento, alla parità di trattamento degli agricoltori tra i diversi Stati membri e all'impatto sul potenziale produttivo. La valutazione non comprende un'analisi degli impatti ambientali, in quanto impossibili da valutare dopo un solo anno di applicazione.

Un'analisi più dettagliata sulle *performance* ambientali sarà effettuata nella prossima valutazione prevista per il 2017 (dalla quale deriverà la decisione di aumentare o meno dal 5% al 7% la percentuale di seminativi da destinare ad Aree di Interesse Ecologico) e nel contesto della prima relazione sugli effetti della Pac, prevista per la fine del 2018.

La Commissione, successivamente alle consultazioni, ha deciso di avviare una fase di semplificazione del *greening* attraverso modifiche all'atto delegato e all'atto di esecuzione, senza coinvolgere gli atti di base. Le modifiche finora proposte riguardano gli articoli del regolamento delegato. In particolare, si riscontrano delle perplessità e possibili complicazioni in merito alle Aree di Interesse Ecologico (EFA) e sui tempi di applicazioni.

Le maggiori preoccupazioni relativamente alle EFA (riscontrate nelle prime proposte di modifica) riguardano l'introduzione di un periodo minimo continuativo pari a nove mesi per i terreni lasciati a riposo e il divieto di utilizzare prodotti fitosanitari, oltre che sui terreni lasciati a riposo, anche sulle fasce di ettari ammissibili lungo i bordi forestali, sulle superfici con colture intercalari e sulle superfici destinate a colture azotofissatrici.

Per quanto riguarda il periodo minimo continuativo di nove mesi, considerando che deve essere calcolato nell'anno di domanda, esso risulta eccessivamente lungo per gli agricoltori in quanto ostacola la normale attività agricola. Da questo punto di vista, tale periodo minimo continuativo non dovrebbe essere superiore a sei mesi.

Molto più problematico appare il divieto di utilizzo dei prodotti fitosanitari sulle EFA sopra indicate. Esso oltre a rappresentare un ulteriore obbligo per l'agricoltore, sarà difficilmente controllabile da parte degli organismi preposti. Infatti, in base a quanto indicato dalla Commissione, la verifica del rispetto del divieto potrà essere effettuata tramite controlli in

loco che prevedano campionamenti. Questo, oltre a rappresentare una complicazione per l'agricoltore e per la pubblica amministrazione, potrebbe causare esiti negativi al controllo a causa, per esempio, della presenza sul terreno di residui della coltura precedente.

Altro aspetto da non sottovalutare riguarda i tempi di applicazione. In base alle intenzioni della Commissione il regolamento di modifica sarà pubblicato a dicembre 2016 e applicato a partire dall'anno di domanda 2017, in netto ritardo rispetto all'avvio delle attività agricole da parte degli agricoltori.

Nel corso del Consiglio agricoltura del 10 ottobre 2016, la delegazione polacca ha presentato una dichiarazione sostenuta da 17 delegazioni (Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Croazia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia, Finlandia e Regno Unito) sulle preoccupazioni condivise in merito al progetto di atto delegato proposto dalla Commissione sul *greening*. A tal proposito nel corso della conferenza stampa, il Commissario ha dichiarato che, per le proposte di modifica relative al *greening*, sarà riconosciuto un periodo transitorio in modo da dare la possibilità agli Stati membri di un'applicazione ritardata delle proposte di semplificazione al 1° gennaio 2018, con possibilità di applicazione dal 2017 per gli Stati membri che sono in grado di farlo.

Inoltre, in merito ai terreni lasciati a riposo, la durata del periodo minimo di riposo dei terreni sarà stabilita pari a 6 mesi, mentre rimane il principio del divieto di utilizzo dei prodotti fitosanitari su alcune superfici dichiarate ai fini Efa (terreni lasciati a riposo, sulle fasce di ettari ammissibili lungo i bordi forestali, sulle superfici con colture intercalari e sulle superfici destinate a colture azotofissatrici). Tali modifiche sono state successivamente riprese nell'ultima proposta di modifica dell'atto delegato.

3.4. L'impatto del *greening*

In base ai dati forniti dagli Stati membri, a livello europeo è emerso che la superficie agricola soggetta ad almeno un obbligo del *greening* è pari a circa il 72% della superficie agricola totale, mentre la quota di agricoltori soggetti ad almeno un obbligo di *greening* è pari a circa il 36% del totale dei beneficiari dei pagamenti diretti (dato 2014).

Analizzando a livello di singolo Stato membro la quota di superficie agricola soggetta ad almeno un obbligo *greening*, emerge che la percentuale è superiore alla media europea in 17 Stati membri e arriva a picchi superiori al 90% in 11 Stati membri (in Bulgaria tutta la superficie agricola è soggetta ad ameno un obbligo del *greening*). In Portogallo e a Malta la superficie soggetta ad almeno un obbligo è inferiore al 20%. In Italia, così come in Grecia, Romania, Regno Unito e Croazia, la percentuale di superficie soggetta ad almeno un obbligo di *greening* è compresa tra il 30% ed il 60% (Italia circa il 37%). Per questi Stati membri la bassa incidenza percentuale è dovuta alle esclusioni. Malta è il caso più estremo: solo 25 agricoltori sono soggetti ad almeno un obbligo di *greening*, mentre più di 5.000 sono esclusi, di cui 4.500 sono piccoli agricoltori. In Italia, 130.000 agricoltori (corrispondenti a circa 4,5 milioni di ettari) sono soggetti ad almeno un obbligo di *greening*, mentre circa 815.000 sono esclusi in quanto aziende biologiche, aziende sotto soglia (< 10 ettari) o rientranti nel regime dei piccoli agricoltori.

Analizzando i dati relativi al numero di agricoltori, la percentuale di quelli soggetti ad almeno un obbligo di *greening* varia considerevolmente tra i diversi Stati membri: nella maggior parte degli Stati membri (in particolare nei Paesi del Nord Europa), la percentuale è superiore alla

media europea, mentre troviamo picchi minimi al di sotto del 15% in Italia (pari a circa il 12%), Grecia, Malta, Portogallo e Romania. E' bene precisare che tali percentuali sono state calcolate escludendo le aziende specializzate con sole colture permanenti per le quali non è previsto nessun obbligo. In generale, le variazioni nell'applicazione degli obblighi tra i diversi Stati membri sono dovute principalmente al numero di agricoltori esclusi.

In sintesi, dunque, si può affermare che *gli obblighi greening coprono la prevalenza della superficie agricola europea*. La superficie agricola soggetta ad almeno un obbligo di *greening* corrisponde a circa il 72% della superficie agricola totale, il che dimostra la potenzialità del *greening* nel raggiungimento dei benefici ambientali e climatici anche sulle superfici non soggette alle misure agro-climatico-ambientali dello Sviluppo rurale. Nella media europea, solo una piccola percentuale della superficie agricola è esclusa dagli obblighi di greening. Gli agricoltori esclusi dall'obbligo di *greening* per la partecipazione al regime dei piccoli agricoltori rappresentano il 41% del totale degli agricoltori (48% in Italia), ma solo il 5% della superficie agricola totale (10,3% in Italia). Le aziende biologiche sono considerate *greening* per definizione e, in termini di esclusione, rappresentano solo 1% dei beneficiari e il 4% della superficie agricola totale, mentre gestiscono il 7% dei prati permanenti europei. In Italia la superficie agricola esclusa dagli obblighi, perché condotta in biologico, è molto più alta, superando il 20% della superficie totale. Tuttavia è bene precisare che, considerando per esempio l'obbligo della diversificazione, a livello UE il totale dei seminativi delle aziende agricole che hanno l'obbligo di diversificare le loro colture al fine di essere conformi con le soglie di diversificazione è pari all'8% della superficie totale dei seminativi, che rappresentano circa il 10% dei seminativi soggetti a diversificazione, molto basso rispetto al totale. Ciò vuol dire che le aziende che hanno dovuto modificare il proprio piano colturale per rispettare gli obblighi sono poche rispetto a quelle assoggettate al *greening* sulla base delle loro dimensioni e/o uso del suolo.

Relativamente all'impatto sul potenziale produttivo, il *greening* a livello europeo non sembra aver prodotto effetti significativi nel breve periodo. E' molto difficile isolare gli impatti del *greening* sul livello produttivo rispetto agli altri fattori che possono influenzarlo (prezzi, andamento del mercato, condizioni climatiche o commercio), tuttavia per alcuni settori (cerali e oleaginose) il trend a lungo termine non sembra essere influenzato dall'introduzione del *greening*. Anche la diversificazione nel medio termine non comporterebbe sostanziali cambiamenti nel potenziale produttivo e nell'uso del suolo, anche se ci si potrebbe attendere un aumento dei prati permanenti, dei terreni a riposo e delle colture proteiche (in Italia si è assistito a tale fenomeno, a scapito di particolari colture quali mais e grano).

In generale si può affermare che in Italia il *greening* non ha causato forti disagi alle aziende agricole in quanto la maggior parte di esse, nonostante fossero tenute al rispetto di almeno un obbligo, non hanno dovuto apportare cambiamenti all'ordinamento colturale. I maggiori disagi nel rispetto della diversificazione e delle EFA si sono verificati nelle regioni in cui era prevalente la monocoltura (es. Veneto per il mais e Puglia per il grano duro). L'applicazione degli obblighi di *greening* solo sulle superfici a seminativo con esclusione delle permanenti si è rivelato particolarmente vantaggioso per l'agricoltura mediterranea, come viene sottolineato nello studio condotto dalla Commissione. A oggi non si conosce il futuro del *greening* nel post 2020, ma è ragionevole supporre che la "componente verde" sarà comunque presente, se non altro per contribuire a giustificare la spesa per la Pac, ma anche nella prossima programmazione si dovrà prestare attenzione agli aspetti caratterizzanti

l'agricoltura mediterranea, così come fatto con le colture permanenti nella fase negoziale della Pac 2014-2020.

Uno degli aspetti che in Italia ha generato maggiori complicazioni e preoccupazioni nell'applicazione del *greening* è stata la definizione dell'erba medica come "coltura" e non più come "foraggera"[26]. Ciò ha comportato l'impossibilità di utilizzare, a partire dall'anno di domanda 2016, tale coltura ai fini delle esclusioni previste per la diversificazione e, indirettamente, per le EFA. I danni maggiori si sono verificati per le aziende che hanno impiantato medicai nel 2015 o nel 2014 e che quindi si sono trovati a dover diminuire il proprio medicaio non ancora pienamente produttivo.

[26] L'interpretazione secondo cui l'erba medica non può essere considerata una foraggera è stata fornita attraverso delle Linee guida sul mantenimento dei prati permanenti. In base ad un chiarimento fornito dalla Commissione i medicai possono essere considerati come foraggera, anche successivamente al 2016, solo se soggetti ad obblighi contrattuali e fino al termine degli stessi.

Allegato al Capitolo 3: Analisi dell'impatto del greening

L'impatto del greening a livello europeo

In base ai dati forniti dagli Stati membri, a livello europeo è emerso che la superficie agricola soggetta ad almeno un obbligo del *greening* è pari a circa il 72% della superficie agricola totale, mentre la quota di agricoltori soggetti ad almeno un obbligo di *greening* è pari a circa il 36% del totale dei beneficiari dei pagamenti diretti (dato 2014).

Analizzando a livello di singolo Stato membro la quota di superficie agricola soggetta ad almeno un obbligo *greening*, emerge che la percentuale è superiore alla media europea in 17 Stati membri e arriva a picchi superiori al 90% in 11 Stati membri (in Bulgaria tutta la superficie agricola è soggetta ad ameno un obbligo del *greening*). In Portogallo e a Malta la superficie soggetta ad almeno un obbligo è inferiore al 20%. In Italia, così come in Grecia, Romania, Regno Unito e Croazia, la percentuale di superficie soggetta ad almeno un obbligo di *greening* è compresa tra il 30% ed il 60% (Italia circa il 37%). Per questi Stati membri la bassa incidenza percentuale è dovuta alle esclusioni. Malta è il caso più estremo: solo 25 agricoltori sono soggetti ad almeno un obbligo di *greening*, mentre più di 5.000 sono esclusi, di cui 4.500 sono piccoli agricoltori. In Italia, 130.000 agricoltori (corrispondenti a circa 4,5 milioni di ettari) sono soggetti ad almeno un obbligo di *greening*, mentre circa 815.000 sono esclusi in quanto: aziende biologiche, aziende sotto soglia (< 10 ettari) e rientranti nel regime dei piccoli agricoltori.

Analizzando i dati relativi al numero di agricoltori soggetti ad almeno un obbligo di *greening*, la percentuale varia considerevolmente tra i diversi Stati membri: nella maggior parte (in particolare nei Paesi del Nord Europa), la percentuale è superiore a alla media europea, mentre negli altri Paesi la percentuale è inferiore, con picchi minimi al di sotto del 15% in Italia (pari a circa il 12%), Grecia, Malta, Portogallo e Romania. Anche in questo risultano molto influenti le esclusioni. E' bene precisare che tali percentuali sono state calcolate escludendo le aziende specializzate con sole colture permanenti per le quali non è previsto nessun obbligo.

In generale, le variazioni nell'applicazione degli obblighi tra i diversi Stati membri sono dovute principalmente al numero di agricoltori esclusi.

Diversificazione colturale

A livello europeo i seminativi soggetti alla diversificazione sono pari a circa il 75% dei seminativi totali. Anche in questo caso la maggior parte degli Stati membri ha una percentuale superiore a quella media europea, con particolare impatto nei paesi del Nord Europa e picchi vicini al 98% si hanno in Ungheria e Repubblica Ceca. Le percentuali più basse si registrano in Portogallo e Malta (dove il mancato obbligo è dovuto alle esclusioni) e in Irlanda e Austria dove il mancato obbligo è dovuto all'elevata presenza di prati permanenti, non soggetti alla diversificazione. In Italia i seminativi soggetti alla diversificazione sono pari a circa il 50% dei seminativi totali.

Circa il 25% dei seminativi non è soggetto alla diversificazione, il 13% deve rispettare le due colture e il restante 62% le tre colture. In Italia, sui seminativi con obbligo di diversificazione, prevalgono le tre colture.

A livello Ue, il totale dei seminativi delle aziende agricole che hanno l'obbligo di diversificare le loro colture per rispettare le soglie di diversificazione è pari all'8% della superficie totale dei seminativi, corrispondente a circa il 10% dei seminativi soggetti a diversificazione. In Italia circa il 37% degli agricoltori soggetti all'obbligo di diversificazione (pari a circa 44.000 agricoltori, pari ad una superficie di circa 180.000 ettari) hanno dovuto apportare cambiamenti al proprio ordinamento colturale.

Considerando la dimensione economica delle aziende, quelle di dimensione maggiore hanno una percentuale inferiore di ettari da diversificare, mentre le aziende di piccola e media dimensione sono più affette dalla necessità di diversificazione. In termini assoluti, più del 50% delle aziende che devono diversificare le loro colture appartengono alla classe che varia da 8.000 a 50.000 euro. E' bene precisare che molte delle aziende rientrano nell'esclusione dimensionale dell'applicazione del

greening. I 918.000 ettari che sono stati soggetti a diversificazione sono investiti principalmente a grano, mais e orzo.

Mantenimento dei prati permanenti

L'obbligo di mantenimento dei prati permanenti dipende dalle designazioni degli Stati membri all'interno o al di fuori delle aree Natura 2000. Inoltre, influiscono anche le esenzioni dall'obbligo (regime dei piccoli agricoltori) e la presentazione da parte dell'agricoltore della domanda di aiuto per i pagamenti diretti.

A livello europeo la percentuale di prati permanenti in aree sensibili è pari al 16%, con variabilità sensibile tra i diversi Stati membri. Le percentuali maggiori di prati permanenti in aree sensibili si registrano in Ungheria, Repubblica Ceca e Grecia.

A livello europeo il 75% dei prati permanenti nelle aree Natura 2000 sono designati come prati permanenti in aree sensibili. Un totale pari al 40% dei prati permanenti nelle aree Natura 2000 sono stati dichiarati come prati permanenti in aree sensibili.

In Italia è stato dichiarato circa il 28% dei parti permanenti designati come prati permanenti in aree sensibili.

Aree di interesse ecologico (EFA)

A livello europeo, la superficie di seminativo appartenente ad agricoltori soggetti all'obbligo di EFA corrisponde al 68% dei seminativi totali, con picchi intorno al 90% in Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Ungheria e Slovacchia, mentre le percentuali più basse (<40%) si registrano negli Stati membri dove gli agricoltori hanno beneficiato maggiormente delle esclusioni (Malta e Grecia), dove c'è un'alta percentuale di prati permanenti (Irlanda e Austria) e dove è stata applicata l'esclusione delle foreste (Finlandia).

Analizzando le tipologie di esclusioni di cui gli agricoltori hanno potuto beneficiare, la più comune è legata alla dimensione aziendale (superficie a seminativo < 15 ettari): a livello europeo hanno usufruito di tale esclusione circa il 70% della superficie soggetta ad esclusione, con picchi vicini al 100% in Danimarca, Irlanda, Grecia, Croazia, Cipro, Lituania, Malta, Olanda, Austria e in Romania.

In Italia le esclusioni dall'obbligo di EFA sono dovute principalmente alle tipologie di colture che occupano i seminativi (oltre il 75% dei seminativi occupati da prato permanente, terreni a riposo, o leguminose) e per la dimensione aziendale.

Considerando i fattori di ponderazione da applicare alle superfici da destinare ad EFA, a livello europeo risultano occupati ad EFA il 9% dei seminativi, corrispondenti a quasi il doppio dell'obbligo imposto dalla normativa, pari al 5% (in Italia pari circa al 9%). Non considerando i fattori di ponderazione, i seminativi destinati ad EFA arrivano in media tra tutti gli Stati membri al 14% (in Italia pari a circa il 12%).

A livello europeo, le EFA maggiormente utilizzate per il rispetto dell'obbligo sono le azotofissatrici, i terreni lasciati a riposo e le *catch crops* (quest'ultime non attivate in Italia). Tra gli elementi caratteristici del paesaggio spiccano nell'utilizzo le siepi e le fasce alberate (67%). I margini dei campi, invece, rappresentano il 15% del totale e sono state utilizzate in 17 Stati membri tra cui l'Italia.

Il greening in Italia: analisi degli impatti condotta da Coldiretti.

Il campione analizzato

Successivamente al primo anno di applicazione del *greening*, la Coldiretti ha analizzato l'impatto del nuovo obbligo sulle aziende italiane attraverso un'indagine interna che ha visto coinvolti circa 1.000 operatori degli uffici Coldiretti dislocati su tutto il territorio nazionale e che seguono le aziende agricole nella presentazione della domanda di accesso al pagamento. L'indagine è stata implementata attraverso un questionario strutturato in cinque sezioni: le prime quattro di inserimento dati e relative ai diversi obblighi previsti, mentre la quinta sezione riguardante considerazioni generali di tipo

qualitativo. In quest'ultima sezione è stata richiesta l'opinione degli agricoltori e degli operatori sull'obbligo di *greening*

In totale sono state analizzate circa 300.000 aziende. In base alle indicazioni fornite, circa il 37% delle aziende analizzate ha dovuto rispettare almeno un obbligo di *greening*. Tali aziende sono concentrate principalmente al Centro Italia a causa della minore presenza di aziende esonerate (seminativi < 10 ettari, colture permanenti legnose), mentre l'incidenza maggiore del *greening* si registra in Lombardia, Toscana, Marche e Sicilia per la presenza di grandi aziende a seminativo. Anche in Sardegna le aziende con almeno un obbligo di *greening* coprono una quota significativa rispetto al totale delle aziende a causa dell'elevata presenza dei prati permanenti. L'incidenza più bassa si registra in Liguria e Campania dove le aziende hanno dimensioni inferiori e dove risultano maggiormente diffuse le colture permanenti legnose.

Gli effetti della diversificazione

L'analisi sulla diversificazione ha coinvolto le aziende che hanno a disposizione superfici a seminativo. In gran parte delle regioni, le aziende con una superficie inferiore a 10 ettari sono la maggioranza. Ciò comporta che la maggior parte delle aziende sono esonerate dall'obbligo di diversificazione grazie alla loro dimensione. In alcune regioni, quali Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia, Toscana e Sardegna, prevalgono le aziende con superficie a seminativo superiore a 10 ettari e con la maggiore concentrazione nell'intervallo 10-30 ettari.

Molto meno numerose sono le aziende con una superficie a seminativo superiore a 30 ettari. Infatti, solo il 12% delle aziende del campione ha una superficie a seminativo superiore a 30 ettari, con una incidenza maggiore al Centro (16,4%) e al Nord (13%), rispetto alle regioni del Sud (9,5%).

Interessante è valutare dove la necessità di rispettare l'obbligo della diversificazione ha costretto le aziende a cambiare il proprio ordinamento colturale: le maggiori variazioni si sono verificate al Nord rispetto al Sud, anche se hanno interessato meno del 50% delle aziende. Le regioni più coinvolte sono Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Puglia, ossia quelle dove è maggiormente diffusa la pratica della monocoltura (mais al Nord e Grano duro in Puglia). Questo risultato coincide con quanto indicato nell'indagine della Commissione, secondo la quale le colture per le quali si è registrata la maggiore diminuzione di ettari coltivati sono proprio il mais, il grano e l'orzo. Un'alta incidenza di aziende che hanno dovuto apportare cambiamenti al proprio ordinamento colturale si registra anche in Trentino, Lazio e Abruzzo anche se con bassi valori assoluti.

Al fine di valutare l'impatto del *greening* sul potenziale produttivo, all'interno del questionario è stato chiesto di indicare per quali colture si sono registrate le maggiori riduzioni di superficie in ragione di quanto imposto dalla normativa comunitaria. In base alle risposte fornite, le colture che hanno subito le maggiori diminuzioni sono il grano e il mais, rispettivamente pari a circa 36.000 e 51.000 ettari. Seppur con valori nettamente inferiori, anche l'orzo, il girasole e il pomodoro da industria hanno visto diminuire la propria superficie.

Considerando, invece, le colture in aumento, che per il rispetto della diversificazione hanno sostituito le colture eccedenti le quote consentite, quella che ha guadagnato di più è la soia, in sostituzione del mais. Tale sostituzione ha interessato principalmente le regioni del Nord dove si è registrata la maggiore diminuzione di mais e non può considerarsi del tutto casuale: la soia beneficia del sostengo accoppiato e consente il rispetto dell'obbligo EFA in quanto azotofissatrice.

Nelle regioni del Sud si sono registrati aumenti per l'erba medica, per le leguminose e per i terreni lasciati a riposo. Anche in questo caso tali colture sono andate a sostituirsi al grano, con la possibilità di utilizzarle ai fini del rispetto dell'obbligo EFA e per ottenere il sostegno accoppiato (leguminose da granella ed erbai annuali di sole leguminose).

Le colture maggiormente utilizzate per il rispetto dell'obbligo sono state le azotofissatrici che consentono di assolvere anche all'obbligo EFA. I terreni a riposo, probabilmente per i vincoli a cui sono soggetti (almeno 8 mesi di ritiro dalla produzione) e per la totale perdita di produzione, sono stati utilizzati in misura minore.

In base a quanto stabilito dalla normativa comunitaria, le aziende i cui seminativi sono investiti per più del 75% da erba o altre piante erbacee da foraggio sono esonerate dalla diversificazione. In base alle indicazioni fornite, per le varie regioni e considerando il campione di aziende analizzate, le foraggere maggiormente utilizzate sono state le leguminose in purezza e, in particolare, l'erba medica (ad eccezione della Calabria). Nel caso delle leguminose da foraggio, tale situazione non si potrà più verificare a causa della modifica apportata dalla Commissione a valere dall'anno di domanda 2016, secondo la quale le leguminose da foraggio o i miscugli di sole leguminose sono da considerarsi come "coltura" ai fini della diversificazione e non potranno più essere utilizzate per le deroghe come "erba o altre piante erbacee da foraggio".

Mantenimento dei prati permanenti

Le aziende con superficie a prato permanente rappresentano solo il 18% del totale del campione analizzato, in linea con la media nazionale e risultano maggiormente concentrate nella montagna alpina e in Sardegna.

La norma prevede la possibilità per le aziende di convertire le superfici a prato permanente localizzate al di fuori delle aree sensibili (aree Natura 2000). Dato l'obbligo del mantenimento, affinché l'agricoltore possa convertire tali superfici è necessario presentare una richiesta di autorizzazione all'Organismo di Coordinamento (Agea). Dall'analisi è emerso che il 15% delle aziende con prati permanenti ha manifestato la volontà di conversione. Questa percentuale relativamente bassa, insieme alla scelta italiana di assolvere all'obbligo del mantenimento a livello nazionale e non di singola impresa, semplifica il rispetto dell'obbligo.

Aree di Interesse Ecologico (EFA)

L'obbligo di prevedere aree di interesse ecologico sui propri seminativi si applica alle aziende con una superficie a seminativo superiore a 15 ettari e su una superficie pari al 5% del totale dei seminativi a disposizione dell'azienda.

In base ai dati forniti, la maggior parte delle aziende del campione sono esonerate dall'obbligo EFA, data la superficie inferiore a 15 ettari. Per il rispetto dell'obbligo, il 46% delle aziende con più di 15 ettari ha dovuto modificare il proprio ordinamento colturale. Tali aziende sono presenti principalmente al Nord (51%) e al Sud (48%). Così come per la diversificazione, l'esigenza di cambiare il proprio piano colturale deriva dalla maggiore presenza di aziende che praticano la monocoltura. Le regioni in cui l'obbligo delle EFA ha inciso maggiormente sono la Puglia, il Piemonte, la Lombardia e la Sicilia.

Inoltre, nonostante l'elevata presenza nei nostri ambienti di elementi caratteristici del paesaggio, questi elementi non sono stati utilizzati a causa delle difficoltà di individuazione e di misurazione. Infatti, le colture maggiormente utilizzate per il rispetto del 5% di EFA sono state le azotofissatrici e a seguire i terreni lasciati a riposo.

La soia è l'azotofissatrice che più di tutte ha contribuito al raggiungimento del 5% nel Nord Italia, anche perché beneficiaria del sostegno accoppiato e utilizzata anche ai fini del rispetto della diversificazione. Mentre al Sud Italia e in Emilia Romagna è l'erba medica l'azotofissatrice che è stata scelta dagli agricoltori per il rispetto del 5% di EFA.

In seguito alla modifica di interpretazione della Commissione sull'erba medica, è evidente che le aziende con una superficie a seminativo investita per più del 75% a leguminose non potranno più usufruire della deroga. Con tale modifica si è generata una incongruenza all'interno della norma.

L'opinione degli agricoltori e degli operatori

Oltre ad individuare gli impatti aziendali, il questionario richiedeva anche l'opinione degli agricoltori e degli operatori sull'applicazione del *greening*. Interessante è l'opinione degli agricoltori: la maggior parte di essi ha compreso gli obiettivi e il 40% lo giudica positivamente, mentre un terzo ha un'opinione

negativa. Gli agricoltori che giudicano negativamente il *greening* sono concentrati principalmente nelle regioni dove ha creato i maggiori vincoli: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Puglia).

Anche la maggior parte degli operatori giudica positivamente il *greening* (54%) sia per i benefici che dovrebbe generare sull'ambiente, sia per il suo ruolo di giustificazione dei pagamenti diretti agli occhi dell'opinione pubblica.

Gli operatori, tuttavia, segnalano che il *greening* non può essere considerato positivamente per le aziende che si trovano a dover rispettare obblighi la cui definizione è arrivata in ritardo rispetto all'inizio della campagna agraria e quindi dell'organizzazione delle attività aziendali.

Il 32% degli operatori valuta il *greening* negativamente, per la complessità della normativa e degli obblighi che ne derivano e per la diminuzione delle superfici dedicate a produzioni necessarie alle attività di allevamento.

Il 14% degli operatori valutano il *greening* irrilevante in quanto di fatto già inglobato negli ordinamenti colturali delle aziende da loro gestite.

Capitolo 4

L'Ocm unica e le misure per stabilizzare i mercati e rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera

4.1 Introduzione

Come si è visto nelle pagine precedenti, il tema della stabilizzazione dei mercati e dei prezzi è emerso in modo incalzante nel primo periodo di applicazione della nuova PAC 2014-2020, a seguito di due fenomeni di notevole rilievo:

- la forte volatilità dei prezzi agricoli, con forte tendenza al ribasso negli ultimi 10 mesi;
- l'ampliamento della forbice tra i prezzi alla produzione e i prezzi al consumo e la progressiva perdita di potere negoziale degli agricoltori lungo la filiera alimentare.

L'Ue, da tempo cosciente del problema, ha creato nel 2009 un Gruppo di alto livello sul latte e nel 2010 un Forum di alto livello per un miglior funzionamento della filiera alimentare, allo scopo di raccogliere proposte per il miglioramento di strumenti per rafforzare la posizione negoziale degli agricoltori.

Un deciso passo in questa direzione è stato il Reg. 261/2012, detto anche "pacchetto latte", nato in seguito ai lavori del Gruppo di alto livello sul latte (High Level Group on Milk, 2010).

La riforma della Pac 2014-2020 ha inglobato le decisioni del "pacchetto latte", estendendole ad altri settori agricoli; infatti, il potenziamento degli strumenti di regolazione del mercato da parte dei produttori sono le vere uniche novità del regolamento sull'Ocm unica del pacchetto di riforme della Pac 2014-2020 (Reg. 1308/2013).

L'attualità e l'urgenza del tema non sono cessati. Nell'ultimo anno, il tema è ritornato di grande attualità per le conseguenze negative dell'Embargo russo sui mercati agricoli europei, in particolare nell'ortofrutta, e per l'avvento di una nuova grave crisi dei mercati nel 2016, in particolare nel settore lattiero-caseario e dei cereali.

4.2 Il contesto

La volatilità dei prezzi agricoli è fortemente cresciuta dopo il 2007, tanto da divenire un elemento strutturale del mercato agricolo mondiale e anche europeo. Alcuni Autori ritengono che non si debba parlare di "volatilità", ma di "incertezza" (Esposti, 2016); indipendentemente dall'interpretazione scientifica, questo fenomeno genera una situazione di grave difficoltà per le imprese agricole.

L'instabilità dei prezzi agricoli comunitari è il frutto di due fattori che sono emersi nell'ultimo decennio: le dinamiche evolutive dei mercati mondiali e l'eliminazione delle politiche di sostegno dei prezzi dell'Unione europea.

L'esempio più evidente è quello del settore lattiero-caseario, caratterizzato per 31 anni dalla presenza del regime delle quote latte, un potentissimo strumento che ha contingentato i quantitativi prodotti dagli agricoltori europei. In virtù delle difficoltà che il regime delle quote latte aveva iniziato a incontrare e del manifestarsi della volatilità dei prezzi anche nel comparto lattiero-caseario (Commissione europea, 2010), l'Ue ha deciso di smantellarlo e di sostituirlo con strumenti in grado di assecondare le esigenze dei produttori e di evitare un intervento diretto nel mercato da parte dell'Autorità pubblica.

La volatilità dei prezzi del settore lattiero-caseario è stata impressionante, a livello mondiale e nazionale, sia prima che dopo l'abolizione delle quote latte. Fino a luglio 2007, i prezzi medi nazionali erano abbastanza stabili e oscillavano tra 32 e 39 euro/hl (fonte: Ismea). Da quel momento, i prezzi hanno iniziato a salire fino a giungere a 42 euro/hl a marzo 2008. Nel secondo trimestre 2008, è iniziata una fase di forte e rapido declino, che ha portato il prezzo medio nazionale a 30 euro/hl nel luglio 2009, raggiungendo il livello più basso dell'ultimo quindicennio. Dopo il 2009 si è verificata una nuova risalita dei mercati, che ha portato il prezzo del latte a 40 euro/hl nel febbraio 2012, poi una nuova discesa a 36 euro/hl a maggio 2012, quindi un nuovo aumento a 44 euro/hl a febbraio 2014, seguita da un ennesimo crollo a 32 euro/hl a giugno 2016.

Un andamento analogo, con fluttuazioni persino maggiori, si è registrato nel settore dei cereali, in particolare del grano duro. Nel 2007, i prezzi dei cereali avevano registrato una fortissima impennata, con il valore eclatante del grano duro che aveva superato 500 euro/ton. Ma già nel 2009 il prezzo dei cereali aveva registrato il livello più basso dei precedenti cinque anni, con quotazioni medie nazionali di 150 euro/ton. Già dopo un anno, nel 2011, il prezzo segnava aumenti consistenti ed imprevisti per effetto di andamenti climatici avversi. Negli anni successivi, i prezzi dei cereali si sono mantenuti sostenuti fino al 2014, poi è iniziato il crollo nel 2015, prima del mais, poi del grano tenero e dei cereali foraggeri, infine nel 2016 anche del grano duro.

Anche la perdita di potere negoziale lungo la filiera e l'ampliamento della forbice tra prezzi alla produzione e i prezzi al consumo si possono considerare come un fattore strutturale, per almeno due ragioni.

In primo luogo, la posizione di mercato degli acquirenti è tradizionalmente stata sempre più forte dei fornitori di beni agricoli per il motivo che essi sono i produttori del bene finito, più vicini al consumatore finale e, di conseguenza, possono differenziare il prodotto in maniera più efficiente. In secondo luogo, il diverso grado di concentrazione ed il diverso potere di mercato tra il settore agricolo e i settori a valle si traduce nello scarso potere negoziale degli agricoltori lungo la filiera.

A questo si aggiungono numerosi altri fattori che possono portare a gravi carenze nell'adeguamento dell'offerta alla domanda e a pratiche commerciali sleali. Più in generale, il valore aggiunto nella filiera non è distribuito in modo equilibrato, sempre a danno degli agricoltori, e c'è un problema rilevante di funzionamento efficiente dei meccanismi di trasmissione del prezzo lungo la filiera (Commissione europea, 2009).

4.3 Le risposte della Pac

Per comprendere le attuali misure di mercato della Pac, occorre risalire a una tappa fondamentale dell'evoluzione della politica dei mercati che è stata l'introduzione dell'Ocm unica, entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Fino al 31 dicembre 2007, la politica dei mercati era costituita da ventuno Ocm, istituite tra il 1962 e il 1970, ciascuna facente capo a un regolamento di base del Consiglio, spesso corredato da un corollario di norme integrative.

L'Ocm unica ha sostituito le precedenti ventuno e in un unico regolamento (Reg. 1234/2007) sono state riunite ed armonizzate tutte le norme degli strumenti classici della politica di mercato: intervento, ammasso privato, contingenti tariffari di importazione, restituzioni all'esportazione, misure di salvaguardia, normativa sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza.

Dal punto di vista operativo, l'Ocm unica non ha introdotto nuovi strumenti: semplifica solamente il quadro giuridico attraverso un'operazione di architettura normativa. Tuttavia, se da una parte non ci sono innovazioni sostanziali, dall'altra l'Ocm unica è politicamente molto importante, perché rende espliciti gli effetti di un percorso di radicale cambiamento della Pac, iniziato nel 2003 con la riforma Fischler (Frascarelli, 2007). In questo percorso, dominato dal disaccoppiamento, i sostegni specifici di ogni settore sono confluiti nel regime del pagamento unico aziendale (Pua), lasciando alle Ocm la regolazione degli scambi con i Paesi terzi, le disposizioni generali e un certo numero di norme relative al mercato interno. In altre parole, la riforma del 2003 ha spogliato in tutto o in parte le Ocm dai sostegni specifici (sostegni ai prezzi e/o aiuti accoppiati), per cui dal 2008 le misure di mercato hanno potuto assumere un approccio "orizzontale" per tutti i settori.

L'*Health check* del 2008 ha proseguito lo smantellamento della politica dei mercati con l'ulteriore riduzione degli interventi garantiti e con l'abrogazione di tutti gli strumenti di regolazione dell'offerta: *set aside* (al 1° gennaio 2009), quote latte (al 1° aprile 2015), diritti di impianto dei vigneti (al 1° gennaio 2016).

Proprio in questo periodo, dal 2007, inizia a manifestarsi pesantemente il fenomeno della volatilità dei prezzi, interessando tutte le *commodity* agricole e aggiungendosi al cronico problema dello scarso potere contrattuale degli agricoltori nella filiera alimentare. Nel 2009, la crisi del settore lattiero-caseario ha toccato livelli drammatici per la sopravvivenza delle imprese zootecniche e ha spinto l'Ue a ricercare nuove tempestive soluzioni.

In questo nuovo scenario, l'Ue non ha potuto reagire alla crisi con i vecchi strumenti della politica dei mercati, ad eccezione di qualche limitato intervento di stoccaggio, ma con il "pacchetto latte" che ha accelerato il passaggio dagli strumenti diretti di intervento sui mercato (intervento, restituzioni all'esportazione, ammasso) agli strumenti indiretti di stabilizzazione: economia contrattuale, organizzazioni dei produttori, interprofessione, trasparenza delle informazioni, regolazione dell'offerta dei formaggi con denominazione di origine (Matthews, 2013). I primi quattro strumenti non sono una novità per il comparto agroalimentare, tuttavia vengono potenziati, mentre la possibilità di regolare l'offerta dei formaggi con denominazione di origine compare per la prima volta nella Pac.

Dal punto di vista giuridico, il "pacchetto latte" è un regolamento (Reg. Ce 261/2012) che ha modificato l'Ocm unica allora vigente (Reg. Ce 1234/2007), introducendovi quattro strumenti specifici per rafforzare la posizione dei produttori lattiero-caseari lungo la filiera:

- relazioni contrattuali scritte tra produttori di latte e trasformatori;
- possibilità di negoziare collettivamente le condizioni contrattuali attraverso le Organizzazioni dei produttori (Op);
- norme specifiche per la costituzione e il funzionamento delle Organizzazioni interprofessionali (Oi);
- programmazione dell'offerta delle produzioni Dop e Igp.

Il significato politico del "pacchetto latte" è andato ben oltre le specifiche misure adottate per il settore lattiero-caseario; come si è detto, esso ha anticipato il cambiamento del paradigma portante della politica dei mercati che caratterizzerà la Pac negli anni successivi.

Nel progetto che ha dato vita alla Pac 2014-2020, emergono chiaramente gli obiettivi di migliorare la competitività del settore agricolo e di aumentare la percentuale di valore che

esso rappresenta nella filiera alimentare. Sulla scia delle precedenti riforme, le misure di mercato della nuova Pac sono state progressivamente indebolite, riducendosi a vere e proprie reti di sicurezza, e le quote di produzione non fanno più parte degli strumenti della Pac (anche le quote zucchero saranno abolite dal 1° ottobre 2017).

Dunque, con l'obiettivo di ridurre la forbice tra prezzi alla produzione e prezzi al consumo, l'Ue propone un approccio finalizzato al miglioramento della filiera agroalimentare, grazie agli strumenti della nuova Ocm unica, che mirano a rafforzare il ruolo degli attori della filiera stessa. In sostanza, non potendo più assicurare la stabilizzazione dei prezzi con le vecchie misure di mercato, l'ultima riforma della Pac propone di raggiungere questo obiettivo tramite il rafforzamento del ruolo dei produttori (Frascarelli, 2012 e 2014).

Dal punto di vista giuridico, gli strumenti della politica comune dei mercati sono contenuti nella nuova Ocm unica (Reg. 1308/2013), che mantiene l'impalcatura della precedente Ocm unica (Reg. 1234/2007) più le novità del "pacchetto latte" e altre innovazioni scaturite nel corso del negoziato sulla riforma.

Dal punto di vista finanziario, il budget delle nuove misure di mercato è molto limitato: 2.680 milioni di euro annui, con una diminuzione di 628 milioni di euro annui rispetto al 2013. Oltretutto questa dotazione finanziaria è utilizzata principalmente per i programmi operativi dell'ortofrutta e per i programmi nazionali del settore vitivinicolo. Se ne deduce che l'importanza delle nuove misure per il funzionamento delle filiere agroalimentari non risiede nei fondi a disposizione, ma nel potenziamento delle norme e degli strumenti.

In sintesi, l'Unione europea ha progressivamente cambiato la propria strategia di stabilizzazione dei mercati agricoli, passando da strumenti più invasivi e distorsivi (prezzi garantiti, restituzioni all'esportazione, ammassi pubblici, quote, set aside, ecc.) a strumenti di regolazione indiretta del mercato, quali:

1. organizzazioni di produttori (OP) e associazioni di organizzazioni di produttori (AOP);
2. organizzazioni interprofessionali (OI);
3. trasparenza del mercato;
4. contratti, che l'autorità pubblica può rendere anche obbligatori (estendendo quelli del "pacchetto latte" ad altri settori);
5. sviluppo di filiere corte dal produttore al consumatore, senza intermediari;
6. programmazione dell'offerta delle produzioni Dop e Igp (già prevista nel "pacchetto latte" per i formaggi, è stata estesa ai prosciutti).

A questi strumenti si aggiungono quelli di gestione del rischio, in particolare i fondi di mutualità, collocati nel secondo pilastro della Pac.

Delle vecchie misure di mercato rimangono in vigore alcune residue forme di protezione alla frontiera dal lato delle importazioni (dazi) e reti di sicurezza sul mercato interno: ritiri dal mercato e ammasso pubblico (con prezzi di riferimento talmente bassi da non rappresentare alcuna protezione per gli agricoltori) e aiuti all'ammasso privato.

4.4 Gli avvenimenti più recenti

La Pac 2014-2020 ha rafforzato gli strumenti indiretti di regolazione del mercato (Op, Oi, contratti, regolazione dell'offerta), in alternativa alle vecchie misure di intervento e di

stabilizzazione. La validità delle nuove misure è ancora aleatoria, come dimostra la scarsa efficacia del "pacchetto latte" nell'affrontare la crisi del settore nel 2016; eppure non vi è alternativa a questi strumenti, che quindi devono funzionare meglio.

Per queste ragioni, il funzionamento delle filiere agroalimentari rimane un tema centrale per la Pac 2014-2020. Lo stesso sostegno al reddito tramite i pagamenti diretti – che in Italia si attestano su una media di 340 euro/ha – sarebbe inutile se gli agricoltori continuassero a perdere valore aggiunto nella filiera, a causa dell'inefficace trasmissione dei prezzi e dello squilibrio di potere negoziale.

Negli ultimi due anni (2015 e 2016), le crisi di mercato hanno picchiato duramente, soprattutto nel settore lattiero-caseario, nel settore dell'ortofrutta (per i comparti interessati all'Embargo russo) e nel settore dei cereali (in particolare per l'Italia il grano duro).

In risposta alle forti sollecitazioni degli agricoltori e degli Stati membri, la Commissione europea e il Consiglio hanno affrontato le crisi, in primo luogo, con interventi congiunturali di breve periodo e, in secondo luogo, con interventi strutturali di lungo periodo.

4.4.1 Le misure congiunturali di contrasto delle crisi di mercato

Come illustrato nel Cap.1, per fare fronte alle crisi dei mercati agricoli, il primo pacchetto di misure congiunturali è stato presentato dal commissario Phil Hogan nel corso del Consiglio agricoltura del 14 marzo 2016.

Tali misure, orientate al mercato e neutre dal punto di vista del bilancio, s'incentrano, tra l'altro, sui seguenti aspetti:

- regolamentazione volontaria e temporanea di produzione di latte a norma degli articoli 222 e 219 del Reg. 1308/2013;
- pieno utilizzo e miglioramento delle misure di mercato esistenti compreso un temporaneo raddoppiamento delle soglie quantitative indicate per l'intervento pubblico di latte scremato in polvere (modifica del regolamento 1370/2013) e di burro e di aiuto all'ammasso privato per la carne suina;
- maggior flessibilità del sostegno in materia di aiuti di Stato.

Inoltre vengono rafforzate le misure di gestione volontaria dell'offerta, introdotte con l'applicazione dell'articolo 222 del Reg. 1308/2013, articolo che può essere applicato durante i periodi di grave squilibrio dei mercati. Si tratta di una misura eccezionale istituita con la Pac 2014-2020 per salvaguardare il mercato interno dell'UE, ma mai usata prima, che dimostra una certa flessibilità dell'Ocm unica nell'affronto delle crisi gravi di mercato.

A queste misure – come illustrato nel Cap. 1 – si aggiungono altri interventi congiunturali: possibilità per gli Stati membri di erogare aiuti di Stato alle imprese in difficoltà; raddoppio dei massimali di intervento per il latte scremato in polvere e il burro; aiuto all'ammasso privato per le carni suine; prorogate le misure eccezionali per gli orto-frutticoli, per il alleviare le conseguenze dell'Embargo russo.

A metà 2016, la gravità della crisi del settore lattiero-caseario ha richiesto ulteriori interventi straordinari. Nella riunione del Consiglio agricoltura del 18 luglio 2016, la Commissione europea ha presentato un nuovo pacchetto di misure del valore di 500 milioni di euro (fondi Ue), a sostegno degli agricoltori che si trovano ad affrontare le attuali difficoltà del mercato (vedi Cap. 1).

Le misure congiunturali di contrasto delle crisi di mercato, appena illustrate, sono state adottate all'interno dell'attuale quadro normativo (Reg. 1308/2013), ad eccezione dello stanziamento straordinario per il settore lattiero-caseario. Le forti pressioni esercitate dagli agricoltori per un ritorno ai vecchi interventi di mercato sono state quindi respinte dalla Commissione: una dimostrazione che la Pac conferma l'approccio basato sull'orientamento al mercato, senza un ritorno "al passato".

4.4.2 Il rafforzamento del produttore nella filiera

Il ruolo e la posizione dei produttori nella filiera agroalimentare continuano a destare grande preoccupazione. Gli sforzi della Commissione in questa direzione sono stati notevoli.

Il 12 gennaio 2016, la DG AGRI della Commissione europea ha istituito un nuovo gruppo di esperti, denominato *Agricultural Markets Task Force*, con il mandato di discutere questioni rilevanti, quali la trasparenza del mercato, l'accesso per gli agricoltori agli strumenti finanziari e mercati a termine a copertura del rischio di prezzo, le opzioni per l'organizzazione dei rapporti contrattuali all'interno della catena e possibilità legali per l'organizzazione di azioni collettive degli agricoltori.

Il problema è stato recentemente affrontato nella riunione informale organizzata dalla Presidenza slovacca il 13 settembre 2016, in cui i Ministri dell'agricoltura dell'UE hanno animato un ampio dibattito sul tema "Il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare", in risposta a un documento predisposto dalla Presidenza (vedi Cap. 1).

Il miglioramento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare è un obiettivo molto complesso, a causa di fenomeni strutturali difficilmente contrastabili.

Negli ultimi anni, i processi di globalizzazione dei mercati mondiali ed europei hanno portato a cambiamenti strutturali a livello di concentrazione e di integrazione transfrontaliera dei soggetti che operano nel settore della trasformazione alimentare, ma soprattutto nel settore del commercio al dettaglio. I produttori agricoli sono progressivamente diventati l'anello della filiera con il potere contrattuale più basso. Questa situazione di debolezza della produzione agricola minaccia, non solo gli agricoltori, ma tutta la filiera, e non solo nella sua capacità di soddisfare le esigenze dei consumatori, ma anche rispetto ad altri obiettivi in campo economico, ambientale e sociale.

Inoltre gli agricoltori sono soggetti esposti a notevoli rischi dovuti all'instabilità dei mercati e alla volatilità dei prezzi. A causa della loro posizione contrattuale più debole, che si riflette in modo particolare nella formazione dei prezzi e nella distribuzione dei margini di profitto nella filiera alimentare, gli agricoltori sono penalizzati anche nelle condizioni in cui i margini di filiera sono favorevoli.

Un altro fenomeno aggrava la situazione. Con l'espansione delle *private label* nel commercio al dettaglio, i clienti (la Gdo) diventano concorrenti diretti dei loro fornitori eliminando in tal modo la specificità dei prodotti di questi ultimi, in particolare dei prodotti naturali locali regionali.

Nonostante gli strumenti attivi nel quadro della Pac, non si sono avuti cambiamenti positivi e sostanziali al fine di rafforzare la posizione e il potere contrattuale degli agricoltori; in particolare per il sostegno alla creazione e allo sviluppo delle Organizzazioni di produttori.

Nel suo intervento alla riunione informale di Bratislava del 13 settembre 2016, il Commissario europeo Phil Hogan ha precisato che la Commissione, oltre a lavorare per affrontare la crisi agricola con misure di breve termine, sta continuando a lavorare ad eventuali soluzioni di lungo termine che possano strutturalmente migliorare la situazione degli agricoltori e contrastare le pratiche commerciali sleali lungo la filiera alimentare.

La Commissione prevede di formulare delle proposte legislative a inizio del 2017, dopo la presentazione della relazione finale della "*Task force* mercati agricoli" (prevista per inizio dicembre 2016). L'impegno dell'Ue sul tema del rafforzamento del potere contrattuale dei produttori nella filiera alimentare quindi è molto attivo e – nel breve periodo – saranno emanate soluzioni legislative.

4.4.3 Le pratiche sleali nella filiera alimentare

Un altro tema molto dibattuto negli ultimi anni, finalizzato a migliorare il funzionamento della filiera alimentare è stato quello delle pratiche commerciali sleali.

Le iniziative della Commissione in questo campo sono state molteplici e di grande rilevanza: la comunicazione dal titolo "Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese" (COM(2014) 472 final) del 14 luglio 2014; la relazione sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare del 29 gennaio 2016; lo studio relativo al Monitoraggio dell'applicazione dei principi di buone prassi inerenti ai rapporti verticali all'interno della filiera alimentare del 2 febbraio 2016 (vedi Cap. 1).

I risultati dell'indagine evidenziano che le pratiche commerciali sleali sembrano verificarsi in tutti gli Stati membri e in tutte le fasi della filiera alimentare. L'indagine conclude che le soluzioni più efficaci possono derivare da una legislazione a livello Ue rispetto alla legislazione nazionale o per l'approccio "misto" (Ue/nazionale).

Anche il tema delle pratiche sleali nella filiera alimentare sarà quindi oggetto di proposte legislative nel 2017.

4.4.4 L'Ocm unica nella proposta di Regolamento omnibus

La proposta di revisione della Pac 2014-2020, nota come "Regolamento Omnibus", presentata dalla Commissione europea il 14 settembre 2016 contiene alcuni cambiamenti di natura tecnica che riguardano anche le attuali misure di mercato, andando a modificare il Reg. 1308/2013.

Il Commissario Hogan precisa che non si tratta di una riforma, ma di un impegno di semplificazione della Pac, che aveva assunto fin dall'inizio del suo mandato.

Come illustrato nel Cap. 1, le proposte del Reg. 1308/2013 sono molto limitate e riguardano gli aiuti al settore ortofrutticolo (art. 33-34, Reg. 1308/2013) e i contingenti tariffari (art. 188, Reg. 1308/2013).

In conclusione, dalla proposta di Regolamento omnibus, non emergono novità sull'impianto normativo delle misure di mercato.

4.5. Una valutazione conclusiva

Mercati ben funzionanti, il meno possibile distorti dall'intervento pubblico, sono il modo migliore per avere un settore agricolo orientato al soddisfacimento della domanda, innovativo e competitivo (Anania et al., 2009); tuttavia la politica agraria ha il compito di far funzionare i mercati e rimuovere i loro "fallimenti" (asimmetria informativa, squilibri nella struttura di mercato) che non si risolvono in tempi e condizioni socialmente accettabili. Il rischio, infatti, è che i fallimenti di mercato inneschino effetti indesiderabili a catena, tali da minare i livelli di competitività complessiva dei sistemi agricoli e alimentari e perfino la loro stessa sopravvivenza (Frascarelli, Sotte, 2010; Frascarelli, 2014).

La Pac del passato, attraverso l'isolamento del mercato interno e i prezzi garantiti, forniva una soluzione al problema, anche se perversa per gli effetti collaterali che si producevano, in termini di eccessi di offerta, di creazione di sacche di inefficienza, di prezzi più elevati imposti ai consumatori, di accentuazione degli squilibri di mercato a danno soprattutto delle economie più povere del mondo.

Inoltre, le vecchie garanzie pubbliche non sono più risuscitabili, perché costituiscono un rallentamento alla competitività delle imprese, oltre ad essere un costo insostenibile per l'Autorità pubblica.

Nelle recenti riforme della Pac si propongono nuove soluzioni per rimuovere gli ostacoli al mancato funzionamento del mercato: da una parte le reti di sicurezza, dall'altra gli strumenti indiretti per la stabilizzazione dei mercati.

Le reti di sicurezza rappresentano una minima protezione in caso di crisi gravissime, ma le soluzioni più efficienti ed efficaci (almeno potenzialmente) sono i nuovi strumenti: associazionismo, interprofessione, contratti, regole di concorrenza e trasparenza del mercato.

Gli agricoltori devono prendere atto del cambiamento del contesto di riferimento e continuamente adattarsi al mercato: il processo di globalizzazione è inevitabile e inarrestabile e la limitazione all'apertura dei mercati è economicamente inopportuna, come dimostrano l'Embargo russo e i futuri rischi della Brexit.

Le prospettive a lungo termine dell'agricoltura non miglioreranno se gli agricoltori non riusciranno a stabilizzare i prezzi di vendita e ad invertire la tendenza costante alla diminuzione della percentuale del valore aggiunto che essi rappresentano nell'intera filiera alimentare. Il settore agricolo è, infatti, uno dei pochi in cui esistono migliaia di imprese direttamente in concorrenza tra loro a differenza degli altri comparti della filiera alimentare che, essendo più concentrati e meglio organizzati, dispongono di un maggiore potere negoziale.

In questo scenario, è giustificato un ruolo della politica agraria nella regolazione dei mercati? Con quali strumenti?

La Pac 2014-2020 ha definito con chiarezza gli obiettivi dell'intervento pubblico in questo campo:

- preservare e rafforzare la competitività delle imprese agricole in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una sempre maggiore volatilità dei prezzi;
- migliorare la competitività del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella filiera alimentare.

Da punto di vista degli strumenti, l'Ue punta sul sostegno alle forme organizzate dei produttori, in modo da rafforzarne il potere di mercato e il potere negoziale, nonché favorire la creazione di mercati locali accanto ai mercato globali.

Gli strumenti di politica agraria in questa direzione sono:

- il sostegno alle organizzazioni dei produttori (Op);
- la promozione di relazioni durature sul mercato tra gli operatori della filiera alimentare, tramite relazioni contrattuali collettive (contratti, accordi interprofessionali), con garanzie giuridiche ma senza sostegno diretto;
- l'estensione *erga omnes* delle regole, come è avvenuto nel caso del contratto del tabacco in Italia;
- l'estensione *erga omnes* delle regole dei Consorzi di Tutela dei vini;
- la promozione delle organizzazioni interprofessionali (Oi);
- la regolazione dell'offerta dei formaggi e dei prosciutti Dop e Igp;
- i pagamenti accoppiati ai produttori, subordinati all'adesione a contratti di coltivazione o contratti di filiera (ad esempio i pagamenti accoppiati al pomodoro e alla barbabietola da zucchero in Italia);
- la vigilanza e trasparenza del mercato, per stimolare la concorrenza, tramite il miglioramento dei sistemi di etichettatura e di certificazione e le norme di commercializzazione;
- la gestione del rischio di mercato tramite strumenti assicurativi e/o fondi mutualistici.

Questi strumenti consentono di creare mercati locali, concertati e programmati, che si accompagnano parallelamente a mercati globali. Gli esempi più efficaci in Italia in questa direzione sono la programmazione realizzata dai Consorzi di Tutela dei vini, la regolazione dell'offerta dei formaggi e il contratto per il tabacco con la sua estensione *erga omnes*.

L'impresa agricola deve uscire dalle condizioni di concorrenza perfetta e dalla condizione di *price-taker*, per passare alla concorrenza oligopolistica, il che significa che deve poter decidere, non solo il volume della produzione, ma anche il prezzo di offerta (*price-maker*), considerando i vincoli posti dalle imprese concorrenti.

Capitolo 5
L'intervento europeo per la gestione dei rischi

5.1. Introduzione

La riflessione sugli strumenti individuali di gestione del rischio si è sviluppata, in Europa, parallelamente alla riduzione del sistema di garanzie finalizzate alla stabilizzazione dei mercati agricoli. Le trasformazioni che hanno accompagnato il ciclo di riforme della politica agricola comune (Pac) hanno, infatti, determinato il progressivo abbattimento delle soglie dell'intervento pubblico, oltre che una radicale rivisitazione delle finalità e dell'organizzazione del sistema dei pagamenti diretti. Questo arretramento delle protezioni accordate al settore, ha generato un ampliamento dell'area del rischio per gli imprenditori agricoli europei. Alla peculiare esposizione ai rischi naturali si è aggiunta, infatti, quella prodotta dall'integrazione con i mercati internazionali, legata alla variabilità dei prezzi degli input e degli output e spesso acuita dalle modalità con cui i segnali di mercato si trasferiscono lungo le filiere. Il maggior peso assunto dalle dinamiche di mercato si somma all'incertezza e allo stress associati ai processi di ristrutturazione, in alcuni casi profonda, tuttora in corso in diverse importanti componenti dell'agricoltura europea.

5.2. Un nuovo *Toolkit* disponibile per gli agricoltori europei

Le peculiari caratteristiche dell'agricoltura hanno da sempre giustificato l'intervento pubblico a supporto della gestione dei rischi. Tanto al di fuori dell'Europa, con esperienze importanti, per tradizione e rilevanza finanziaria, soprattutto in Canada e Stati Uniti, quanto all'interno, con diversi Stati membri, tra i quali l'Italia, che da molto tempo fanno ricorso alla contribuzione pubblica per sostenere in particolare la stipula di polizze assicurative contro i danni alla produzione agricola. L'argomento trova anche una sua specifica regolamentazione in ambito Omc: in via generale i contributi pubblici finalizzati a supportare l'accesso degli agricoltori alle diverse formule di copertura sono classificati come distorsivi e, quindi, inclusi nella *Amber box*, tranne quelli che rispondono ai criteri molto rigidi dell'Allegato 2 dell'Accordo[27] che sono, invece, classificati come non distorsivi (*green box*).

L'Europa solo con la riforma del 2008 (il cosiddetto *Health Check*) decide di introdurre questo ambito di interventi a livello comunitario. E' in questa occasione che la Pac per la prima volta si occupa di incentivi alla stipula di assicurazioni agricole e al funzionamento di fondi di mutualizzazione[28], prevedendo che gli Stati membri possano, in maniera facoltativa, devolvere una parte del budget destinato ai pagamenti diretti a parziale copertura dei premi assicurativi erogati dagli agricoltori e delle compensazioni pagate dai fondi mutualistici. Ma è con l'ultima riforma (2013) che l'intervento comunitario per la gestione dei rischi in agricoltura assume una fisionomia organica, che trova collocazione nell'ambito del II pilastro della Pac

[27] artt. 7 e 8 dell'Allegato II dell'accordo sul Commercio Internazionale (Uruguay Round 1994), che disciplina i limiti della contribuzione pubblica della gestione dei rischi in agricoltura entro i quali il sostegno è considerato "non distorsivo".

[28] Per fondo di mutualizzazione" si intende un regime riconosciuto dallo SM che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate da avversità atmosferiche o dall'insorgenza di focolai di epizoo zie o fitopatie o da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale.

dedicato allo sviluppo rurale. In particolare viene previsto che, all'interno dei piani di sviluppo rurale (PSR) possano essere allocate specifiche risorse destinate ad agevolare il ricorso degli agricoltori a tre tipologie di sostegni, disciplinate dagli articoli 37, 38 e 39 del Regolamento 1305/2013[29]:

- contributi finanziari alle polizze assicurative per avversità atmosferiche, fitopatie, epizoozie, infestazioni parassitarie (art. 37); il contributo copre una parte del costo assicurativo (65%) e la copertura interviene quando la perdita supera il 30% della produzione media annua dell'agricoltore[30];
- contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per le fitopatie, epizoozie, emergenze ambientali (art. 38); il contributo copre una parte delle perdite (65%) e la compensazione interviene quando la perdita supera il 30% della produzione media annua dell'agricoltore;
- contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito - *income stabilization tool* (Ist) (art.39)[31]. Il contributo copre una parte dei cali di reddito (65%) e la compensazione interviene quando la perdita supera il 30% del reddito medio annuo dell'agricoltore.

5.3. I numeri delle politiche di gestione dei rischi in Europa

Se l'obiettivo del legislatore europeo era quello di aumentare la diffusione degli strumenti di copertura agevolati, i dati sull'attivazione delle opportunità offerte dallo sviluppo rurale per la gestione dei rischi non appaiono confortanti. La ricostruzione (parziale ma sufficientemente indicativa) delle scelte nazionali e regionali in tema di allocazione del budget dedicato alle misure di cui agli articoli 37 – 39 del Regolamento 1305/2013 restituisce la sensazione di un mero effetto sostituzione tra risorse nazionali e risorse comunitarie, accompagnata da una marcata diffidenza verso le formule di mutualizzazione, che pure rappresentano la maggiore novità dell'approccio europeo.

Se guardiamo ai Paesi per i quali sono disponibili sia dati relativi al periodo 2007-2013 (Tabella 1), che quelli relativi alla spesa programmata per il 2014-2020 (Tabella 2), possiamo notare come le differenze rilevate tra i due cicli di programmazione siano minime. Nei Paesi in cui c'è stata una maggiorazione delle risorse questa si è attestata su valori massimi di 10/15 milioni di euro per anno (in Italia, Francia e Romania), mentre negli altri casi parliamo di 1 o 2 milioni per anno.

[29] Il Regolamento in questione disciplina l'organizzazione dell'intervento in favore dello sviluppo delle aree rurali europee.

[30] Si fa riferimento alla media del triennio precedente o alla media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. Lo stesso tipo di media è utilizzato quando si fa riferimento ai fondi di mutualizzazione di cui agli articoli 38 e 39.

[31] Si tratta di fondi di mutualizzazione finalizzati a compensare drastici cali di reddito degli aderenti.

Tabella 1: Spesa pubblica per compensazioni in forma di aiuti di stato, assicurazioni agevolate e fondi di mutualizzazione nel periodo 2007-2013, con dettaglio per singolo stato membro. (/= non disponibile)

Stato membro	Compensazioni	Assicurazioni		Fondi mutualistici	Assicurazioni + Fondi	Totale
	Aiuti di Stato	*Pac*	*Aiuti di Stato*	*Pac*		
Austria	42	0,32	250,2	0	**250,52**	292,52
Belgio	185,6	4,87	0	0	**4,87**	190,47
Bulgaria	31,8	3,26	1,1	0	**4,36**	36,16
Cipro	126,3	0,88	28,7	0	**29,58**	155,88
Croazia	/	/	/	/	**0**	/
Danimarca	61	0	0	0	**0**	61
Estonia	4,9	/	/	0	**0**	4,9
Finlandia	27,1	0	0	0	**0**	27,1
Francia	1.941,9	351,18	66,4	84	**501,58**	2.443,48
Germania	807,4	18,3	0,9	0	**19,2**	826,6
Grecia	1144	0	0	0	**0**	1144
Irlanda	311,2	/	0	0	**0**	311,2
Italia	707,9	407,03	941	0	**1.348,03**	2055,93
Lettonia	3	0	3,6	0	**3,6**	6,6
Lituania	48,8	0	40,4	0	**40,4**	89,2
Lussemburgo	13,6	0	8,6	0	**8,6**	22,2
Malta	/	/	/	/	**0**	/
Paesi Bassi	210,4	39	0,5	0	**39,5**	249,9
Polonia	733,3	0	203,3	0	**203,3**	936,6
Portogallo	117,8	7,81	0	0	**7,81**	125,61
Regno Unito	1245,3	0,35	/	0	**0,35**	1.245,65
Rep. Ceca	150,3	0,25	78,7	0	**78,95**	229,25
Romania	641	1,49	16,2	0	**17,69**	658,69
Slovacchia	18,2	0,72	9,3	0	**10,02**	28,22
Slovania	87,4	-	46,6	0	**46,6**	134
Spagna	538,4	0	2123	0	**2123**	2.661,4
Svezia	297,6	0	/	0	**0**	297,6
Ungheria	233,4	15	/	0	**15**	248,4
Totale	**9.729,6**				**4.752,96**	**14.482,56**

Va poi sottolineato che tra i Paesi per i quali è stata possibile una rilevazione di dettaglio gli unici ad aver attivato l'Ist sono Italia, Spagna e Ungheria (queste ultime due sembrerebbe in via più sperimentale data l'esiguità delle risorse programmate, mentre l'Italia non ha ancora perfezionato la regolamentazione attuativa). Gli unici ad aver attivato i fondi mutualistici sono, invece, Francia, Italia e Romania.

Tabella 2: Il quadro europeo degli interventi per la gestione dei rischi in agricoltura nel periodo 2014-2020 (mln di euro)

Stato membro	Premi assicurativi	Fondi mutualistici	Ist	Totale	Contributo Ue (%)	Differenza con il periodo 2007 – 2013
BELGIO	5,1	0	0	**5,1**	63	0,23
FRANCIA	540,7	60	0	**600,7**	97,85	99,12
ITALIA	1396,8	97	97	**1590,8**	45	242,77
LETTONIA	10	0	0	**10**	68	6,4
LITUANIA	17	0	0	**17**	85	-23,4
MALTA	2,5	0	0	**2,5**	75	2,5
PAESI BASSI	54	0	0	**54**	27	14,5
PORTOGALLO	53,2	0	0	**53,2**	82,5	45,39
ROMANIA	0	200	0	**200**	85	182,31
SPAGNA	0	0	14	**14**	53	/
UNGHERIA	76,3	0	19	**95,3**	82	80,3

5.4. Alcune considerazioni sull'avvio dell'esperienza europea in tema di gestione dei rischi

I numeri esaminati sono abbastanza eloquenti e raccontano di un avvio non proprio entusiasmante dei nuovi strumenti. I motivi possono essere molteplici. La maggiore critica, già emersa nel corso del dibattito sulla Pac post 2013, è riconducibile alla collocazione delle risorse destinate alla gestione dei rischi nell'ambito dello sviluppo rurale. I principali dubbi sollevati riguardano principalmente due questioni: la prima richiama la difficoltà di adattamento alle regole del II Pilastro di una misura che richiede tempestività di procedure e di erogazione; la seconda fa riferimento al pregiudizio che la scelta di destinare un'ampia parte del budget dello sviluppo rurale alla gestione dei rischi arrecherebbe alle altre finalità della stessa programmazione.

In questo senso, la decisione di trasferire la gestione dei rischi nel II pilastro – se ha portato a queste misure la dote del cofinanziamento – è apparsa una scelta poco coerente altresì con l'esigenza di promuovere una gestione organica delle risorse e delle misure dedicate alla gestione dei rischi. Se è, infatti, vero che la gestione dei rischi rientra a pieno titolo nell'ambito di una delle priorità tradizionali dei PSR – la competitività del sistema agricolo – è altrettanto vero che la declinazione di questa si è progressivamente orientata a valorizzare approcci dal basso e di natura sistemica, che mal si conciliano con le esigenze dei piani di gestione e dei rischi che inevitabilmente diventano tanto più efficienti quanto più è ampio e diversificato il pool di coloro che accedono alla copertura.

Accanto a questi limiti, che potremmo definire connessi all'architettura dell'intervento comunitario, se ne rilevano altri che attengono all'attrattività degli strumenti utilizzati. La scelta di collocare i limiti dell'intervento pubblico e la soglia di indennizzo all'interno dei parametri della *green box* ha in alcuni casi rappresentato un arretramento rispetto a quanto previsto nel Reg. 73/2009 e nel precedente quadro legislativo sugli aiuti di Stato. Nei Paesi con una consolidata tradizione in tema di sistemi assicurativi agevolati la riforma ha rappresentato, di fatto, un passo indietro per gli agricoltori, dal momento che la riduzione dell'intensità del contributo pubblico (dall'80 al 65% del costo), si è aggiunta alla conferma della soglia di danno superiore al 30%, quale requisito di eleggibilità per l'accesso a tutti i contributi. E' in tal senso emblematico il caso della Spagna che in Europa rappresenta, insieme all'Italia, una esperienza importante (per diffusione tra gli agricoltori) di sistema assicurativo agricolo agevolato. Al fine di garantire il livello dei valori assicurati il governo spagnolo ha deciso di rinunciare all'uso dei fondi comunitari per mantenere il sistema nazionale, le cui risorse sono notificate in regime di aiuti di stato e, quindi, parzialmente al di fuori della *green box*.

Allo stesso modo, la scelta di rientrare nei limiti della scatola verde operata dal legislatore europeo ha limitato anche l'attrattività dei fondi, per i quali si aggiunge anche la complessità dell'architettura gestionale e finanziaria sottostante. Il fatto che una delle misure considerate più innovative dell'intera riforma del 2013, l'Ist, abbia ricevuto nella programmazione per lo sviluppo rurale un'attenzione così residuale e parcellizzata rappresenta sicuramente un risultato deludente. Tanto più alla luce del fatto che anche in Italia, dove la misura è stata attivata con il budget più alto tra gli Stati membri, l'Ist stenta a partire.

5.5. I correttivi recentemente proposti nel regolamento Omnibus. La Commissione prova a correggere la rotta?

Molte delle considerazioni sin qui svolte sono probabilmente alla base dell'intenzione di introdurre, attraverso le proposte contenute nel "pacchetto omnibus", modifiche alla regolamentazione dell'intervento europeo per la gestione dei rischi in agricoltura. Le proposte peraltro si concentrano, riduttivamente, sui fondi di mutualizzazione che, come visto, ad oggi rappresentano il nervo più scoperto del nuovo *toolkit* proposto dall'Europa per la copertura dei rischi.

Vengono apportate modifiche e integrazioni finalizzate, in particolare, a rendere meno onerosa la fase di avvio dei fondi e ad abbassare la soglia delle perdite reddituali oltre la quale scatta l'indennizzo dell'agricoltore e il relativo contributo comunitario. In questa direzione, da un lato, viene consentita la possibilità di coprire anche attraverso risorse pubbliche il montante necessario alla costituzione del capitale iniziale dei fondi; dall'altro, la soglia di decremento del reddito, necessaria a far scattare il risarcimento da parte degli Ist, viene fissata, ma solo per i fondi di natura settoriale, al 20% (contro il 30% dell'attuale regolamentazione).

Con l'introduzione di queste modifiche l'Europa potenzia il carattere incentivante della misura scegliendo, contrariamente alla tradizione che si era consolidata a partire dalla prima riforma (1992), di trasferire una parte dell'aiuto al di fuori della scatola verde dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto). Un segnale che potrebbe essere significativo alla vigilia dell'avvio del dibattito sulla Pac post 2020, in cui il tema della gestione dei rischi sarà, alla luce dei recenti tumulti del mercato, un sicuro protagonista.

La scelta di agire, almeno parzialmente, al di fuori del perimetro degli interventi non distorsivi del mercato, potrebbe essere, auspichiamo, il preludio ad una riflessione più articolata sull'uso degli strumenti anticiclici a difesa del reddito degli agricoltori. A partire dall'opportunità di trasferire la materia della gestione dei rischi dal secondo al primo pilastro. La stessa volontà introdotta con le proposte del regolamento Omnibus di porre l'accento su strumenti di carattere settoriale dell'Ist sembrerebbe andare nella direzione di tener conto delle crisi che hanno interessato recentemente settori specifici come il lattiero caseario e, da ultimo, quello dei cereali, che hanno sofferto di una estrema volatilità dei prezzi internazionali, con pesanti conseguenze sui redditi degli imprenditori agricoli, anche in un'ottica di complementarietà tra le iniziative di gestione dei rischi e quelle destinate alla gestione delle crisi di mercato. Questo soprattutto alla luce dei recenti orientamenti introdotti dalle misure emergenziali varate per fronteggiare situazioni di crisi dei mercati, in particolare quelli lattiero caseari, che hanno privilegiato, in molti casi, il ruolo delle formule imprenditoriali organizzate per la gestione delle misure finalizzate a gestire l'offerta. Questi tasselli messi insieme sembrano essere coerenti con la possibilità che in un prossimo futuro le realtà organizzate degli imprenditori agricoli possano essere punti di riferimento per una parte consistente delle iniziative per la gestione dei rischi.

Queste modifiche proposte nel Regolamento *Omnibus*, possono essere considerate primi indizi di un cambiamento di rotta, indotto probabilmente da una perdurante situazione di incertezza per gli operatori, determinata dalle condizioni di mercato, dall'arretramento delle reti di protezione e dal mancato effetto sostituzione con gli strumenti di gestione del rischio. I provvedimenti che, ripetutamente, nel corso degli ultimi anni sono stati varati per tamponare le diverse e profonde situazioni di crisi del mercato sono l'inequivocabile sintomo della necessità di una revisione, forse strutturale, del tema nel suo complesso. Le suggestioni in questa direzione possono essere diverse e pur essendo forse prematuro avventurarsi in esercizi di approfondimento appare utile mettere sul tavolo qualche riflessione sui possibili approcci al tema dei rischi agricoli nella Pac post 2020.

Un primo approccio può essere identificato nello "status quo", rappresentato dall'idea di proseguire sul solco tracciato con la riforma del 2013, con i correttivi che probabilmente saranno apportati con l'approvazione del Regolamento Omnibus. A questo si potrebbero aggiungere altri correttivi: alcuni specificatamente settoriali (latte in primis) e altri che potrebbero raccogliere il frutto del dibattito sullo sbilanciamento dei pesi negoziali lungo la filiera agroalimentare. Si tratterebbe di lievi modifiche rispetto alla situazione attuale e di fatto si certificherebbe l'idea di ristrutturare alcuni comparti dell'agricoltura europea.

Un secondo approccio possibile è quello della rivisitazione di tutte le componenti Pac destinate alla stabilizzazione dei redditi, compresi i pagamenti diretti. Un approccio orientato al modello nord – americano, in cui le componenti anticicliche sono molteplici e comprendono l'ambito degli aiuti diretti. Data la struttura (rigida) del bilancio comunitario la possibilità di riforma del sistema dei pagamenti in questa direzione è limitata. Ma si potrebbe considerare, ad esempio, la possibilità che l'attuale componente "accoppiata" dei pagamenti diretti possa svolgere più un ruolo anticiclico, agganciato all'andamento dei prezzi, che di aiuto settoriale stabilito ex ante e rinegoziabile su base biennale come oggi. Questo approccio rappresenterebbe una lettura estrema della volontà manifestata nel Regolamento Omnibus di collocare una parte delle risorse per la gestione dei rischi al di fuori della scatola verde del

Wto. Una lettura nella quale anche la strumentazione per la gestione dei rischi potrebbe essere meno rigida di quella attuale e fruire di coperture più sostanziose.

Un terzo approccio, da collocare tra i due precedenti, è quello di una maggiore organicità della strumentazione dedicata alla gestitone dei rischi e delle crisi di mercato con una approfondita riflessione sulla scelta di collocare la gestione dei rischi nel II Pilastro al fine di promuovere la complementarietà tra reti di protezione, sistema assicurativo/mutualistico e misure di gestione dell'offerta. Questo terzo approccio potrebbe avvalersi di formule più incentivanti sul versante della gestione dei rischi, non solo confermando le proposte del pacchetto *Omnibus* sui fondi di mutualizzazione, ma anche estendendone la portata, in primo luogo al fine di favorire la sostenibilità economica delle iniziative attivate. La scelta di favorire le aggregazioni settoriali, se ha una chiara motivazione in termini di abbattimento dei costi di transazione (dovuto alla conoscenza reciproca che accomuna i partecipanti) risulta meno comprensibile dal punto di vista della rischiosità, che inevitabilmente aumenta con il diminuire della diversificazione delle attività dei partecipanti. Sarebbe auspicabile, per dare all'intero *toolkit* europeo l'effettività auspicata, che la maggiore flessibilità, per ora accordata all'Ist settoriale, fosse estesa ad altri strumenti. Questo non solo promuoverebbe la loro diffusione date le migliori condizioni di accesso accordate all'agricoltore, ma consentirebbe di sviluppare anche ipotesi di copertura assicurativa più moderne rispetto a quelle attuali. Lo stesso regolamento 1305 contempla tra gli strumenti attivabili le assicurazioni cosiddette parametriche, che hanno il pregio di essere legate ad indici rappresentativi non solo della quantità ma anche della qualità dei prodotti.

Capitolo 6
La politica di sviluppo rurale

6.1 Introduzione sullo stato di attuazione

Seppur con ritardo rispetto al cronoprogramma previsto, la nuova programmazione sullo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 è partita con l'approvazione da, parte della Commissione europea, di tutti i Programmi di sviluppo rurale nazionali e/o regionali dei 28 Stati membri. Infatti, tra il 12 dicembre 2014 e l'11 dicembre 2015, la Commissione europea ha definitamente congedato tutti i 118 programmi previsti. Venti Stati membri hanno adottato un solo programma nazionale, mentre otto, tra cui l'Italia, hanno deciso di utilizzare più di un programma per rispecchiare la loro struttura geografica o amministrativa.

L'Italia ha chiuso l'iter di approvazione dei suoi 23 programmi previsti per il periodo 2014-2020, il 24 novembre 2015, con l'ok definitivo della Commissione al Psr delle Regioni Puglia e della Regione Sicilia. I Programmi gestiti dal Mipaaf: Programma di sviluppo rurale nazionale (Gestione del rischio, infrastrutture irrigue e biodiversità animale) e Programma Rete rurale nazionale, invece, sono stati adottati, rispettivamente, il 26 maggio e il 20 novembre 2015.

La fase di attuazione delle politiche di sviluppo rurale è ora, dunque, nel pieno della sua operatività con la pubblicazione da parte delle regioni dei primi bandi a valere sulla programmazione 2014-2020.

6.2 Le Novità del Regolamento Omnibus per lo Sviluppo Rurale

Come si è visto nel Capitolo 2, il pacchetto di proposte regolamentari (cosiddetto Regolamento "Omnibus"), delinea importanti novità anche per il II Pilastro della Pac che qui di seguito si richiamano e si commentano.

L'intervento che riguarda lo Sviluppo rurale può essere riassunto nelle seguenti macro-aree di intervento:

1. Misure di Gestione del Rischio *(fondi settoriali e riduzione percentuale per attivazione dello strumento al 20%)*;
2. Strumenti Finanziari *(incentivo degli strumenti finanziari);*
3. Disposizioni su sviluppo di nuove aziende *(insediamenti multipli; durata piano aziendale; definizione di primo insediamento);*

Le novità più rilevanti riguardano il tema della Gestione del Rischio con la possibilità concessa dal Regolamento di prevede un'attivazione settoriale, ovvero per specifici settori, dello strumento di stabilizzazione del reddito. In questo caso è inoltre garantita una riduzione del parametro di accesso per l'attivazione dello strumento. Con la nuova proposta normativa, nel caso di fondi settoriali, lo strumento si attiverà nel momento in cui il calo del reddito superi il 20 % rispetto al reddito medio annuo (media dei 3 anni precedenti o media olimpica su 5 anni[32]) e non più il 30 % come invece definito precedentemente.

Queste modifiche hanno l'obiettivo di garantire una maggiore attrattività dello strumento visti i risultati non ottimali registrati in questa fase di avvio. Sono tuttavia necessarie opportune considerazioni. Se da un lato, infatti, vi è l'obiettivo di favorire l'applicazione dello strumento

[32] Media dei valori degli ultimi 5 anni con l'esclusione del valore più basso e del valore più alto.

e di definire un meccanismo di tutela per le crisi settoriali (es. Crisi del settore lattiero-caseario) dall'altro questo potrebbe compromettere la sostenibilità del fondo a causa del venir meno della diversificazione del rischio, garantita, viceversa, da un approccio multi-settoriale.

Accanto a ciò, la riduzione del parametro di accesso all'intervento dal 30 al 20 % della perdita, risulta sicuramente una scelta apprezzabile che potrebbe garantire effetti positivi anche nel caso in cui venisse estesa agli altri strumenti di gestione del rischio. Stiamo parlando, nello specifico, dei fondi di mutualizzazione o dell'IST non settoriali. Tali riduzioni, tuttavia, dovrebbero essere accompagnate da strumenti in grado di garantire la sostenibilità dei fondi, elemento imprescindibile per il corretto funzionamento degli stessi.

I limiti riscontrati nel funzionamento dei Fondi di mutualizzazione e dell'IST hanno inoltre spinto la Commissione ad eliminare il divieto di utilizzo di fondi pubblici per la costituzione del Capitale sociale iniziale del fondo (abrogazione del terzo sub-paragrafo del Par.3 dell'Art. 38 e modifica dell'Art. 39). Questa apertura crea spazi a forme di contribuzione pubblica al fondo in grado di incentivarne l'utilizzo.

Il secondo ambito di intervento del Regolamento Omnibus riguarda il tema degli strumenti finanziari. L'obiettivo è quello di incentivare il loro utilizzo nel settore agricolo e favorire l'accesso al capitale per gli agricoltori, in particolare per i giovani. A testimonianza di tale apertura si rilevano una molteplicità emendamenti previsti dal Regolamento omnibus su tale tema.

È importante sottolineare, a tal proposito, l'utilità degli strumenti finanziari come elementi complementari ma non sostitutivi dei più tradizionali strumenti di supporto previsti dai programmi di sviluppo rurale, tra cui, ad esempio, i contributi in conto capitale. Se da un lato, infatti, risulta utile rafforzare l'impalcatura degli strumenti finanziari, è altresì fondamentale integrarli in una "più ampia e consolidata rete di sostegno" composta da altri meccanismi di sostegno funzionali allo sviluppo delle aziende agricole.

Sono previste, infine, novità anche per lo "Sviluppo delle aziende agricole da parte di giovani agricoltori", di cui all'articolo 19. La nuova proposta di modifica regolamentare garantisce, infatti, la possibilità da parte del giovane di insediarsi per la prima volta in azienda da solo o congiuntamente con altri agricoltori. Da un'analisi dei primi bandi giovani recentemente pubblicati emerge, invece, una forte disomogeneità territoriale. Vi sono infatti alcune regioni (Es. Abruzzo, Toscana, Emilia Romagna, FVG, Puglia, Umbria, Piemonte, Marche ecc.) che prevedono l'insediamento congiunto ed altre che invece lo escludono categoricamente (Es. Liguria, Lombardia, Lazio, Sardegna, Calabria, Campania, Molise, Veneto, Basilicata ecc). Un coordinamento in tal senso appare pertanto opportuno.

Rimanendo sul tema giovani, il Regolamento Omnibus definisce inoltre la durata massima del Piano aziendale, che ora non può superare 5 anni. Sarebbe tuttavia opportuno attivare una riflessione sulla congruità di tale valore per valutare se il limite temporale individuato risulta in linea con i tempi richiesti per l'avvio di una Start-up agricola.

Le proposte di modifica prevedono anche una nuova definizione di "Primo insediamento" (integrazione della lettera s all' Articolo 2), che coincide con l'implementazione da parte del giovane di azioni concrete per l'esercizio dell'attività e non risulta più legato ad aspetti meramente formali come l'apertura della Partita Iva.

Le proposte regolamentari poc'anzi illustrate dovranno ora seguire l'iter normativo articolato su una procedura di co-decisione tra il Consiglio e il Parlamento europeo. Si prevede, salvo

imprevisti, il raggiungimento di un accordo per l'inizio del 2017, in modo che le proposte possano entrare in vigore con l'inizio del 2018. Una volta concluso l'iter comunitario queste disposizioni potranno essere recepite dagli Stati membri e dalle singole regioni.

6.3 Le nuove sfide della Politica di Sviluppo rurale: Cork 2.0 "*A better life in rural areas*"

A venti anni dalla prima dichiarazione di Cork del 1996 che ha portato alla nascita della Politica europea per lo Sviluppo rurale, lo scorso 5 e 6 settembre si sono riuniti, nella stessa città irlandese, 300 Stakeholder di tutta Europa per confrontarsi sul futuro delle Politiche di sviluppo rurale.

Cork 2.0, questo il nome con cui è stato battezzato l'evento, ha individuato 10 priorità alla base della nuova dichiarazione sullo Sviluppo rurale: Una vita migliore per le zone rurali.

Il manifesto ricalca per molti aspetti la versione targata 1996 della *Cork Declaration on rural development* ma introduce delle significative novità, finalizzate, in particolare, ad aggiornare l'approccio allo Sviluppo rurale con le nuove sfide emergenti: lotta ai cambiamenti climatici, necessità di assicurare equità alla filiera alimentare, innovazione e superamento del digital divide.

Analogamente a quanto previsto nel 1996 anche l'attuale dichiarazione è strutturata su 10 punti cardine. Tuttavia, a differenza di quanto previsto venti anni fa, essi focalizzano gli "obiettivi" delle nuova Politica di sviluppo rurale e non più gli "strumenti" come si evince dalla tabella di seguito riportata.

Dichiarazione di Cork 2016 **"Una vita migliore per le zone rurali"**	**Dichiarazione di Cork 1996** **"Un Europa rurale viva"**
1. Promuovere la prosperità nelle aree rurali; 2. Rafforzare la catena di valore nelle aree rurali; 3. Investire nella sopravvivenza e nella vitalità delle aree rurali; 4. Preservare l'ambiente rurale; 5. Gestire le risorse naturali; 6. Incoraggiare l'azione per il clima; 7. Rafforzare la conoscenza e l'innovazione; 8. Rafforzare la governance rurale; 9. Avanzare i risultati della politica e la semplificazione; 10. Migliorare la performance e la responsabilità.	1. Preferenza rurale; 2. Approccio integrato; 3. Diversificazione; 4. Sostenibilità; 5. Sussidiarietà; 6. Semplificazione; 7. Programmazione; 8. Finanziamento; 9. Gestione**;** 10. Valutazione e ricerca;

Da un'analisi dettagliata dei 10 orientamenti indicati dalla nuova Conferenza sullo sviluppo rurale, il comparto agricolo sembra assumere un ruolo di rilievo quasi esclusivamente nel punto 2 del documento, concernente il "Rafforzamento della catena di valore nelle aree rurali". In tale ambito, infatti, si fa esplicito riferimento al tema dell'integrazione di filiera, alla qualità delle produzioni e dei processi produttivi e allo sviluppo di business emergenti per l'agricoltura. Ma su questi argomenti ci soffermeremo tra poco.

Rispetto all'attuale Politica di sviluppo rurale, la nuova dichiarazione introduce nuove sfide che vale la pena commentare:

- lotta ai cambiamenti climatici
- necessità di assicurare equità alla filiera alimentare;
- superamento del digital divide (banda larga);
- conoscenza ed innovazione.

Per quanto concerne il tema della lotta ai *cambiamenti climatici*, il documento sottolinea l'importanza delle zone rurali per la cattura e il sequestro del carbonio. La priorità 6 della dichiarazione, in particolare, fa riferimento a due aspetti: da un lato il ruolo attivo che può essere assunto in tal senso dal settore agricolo, i cui operatori "dovrebbero essere incoraggiati a fornire servizi climatici"; dall'altro, il contributo che l'economia rurale può fornire in chiave di rafforzamento della circolarità dei processi produttivi.

Il secondo elemento di novità rispetto al 1996 riguarda la necessità di assicurare *equità nella filiera alimentare* (punto 2 della dichiarazione). A tal fine le Istituzioni comunitarie indicano tre aspetti prioritari:

1. qualità delle produzioni;
2. integrazione di filiera;
3. rafforzamento delle relazioni contrattuali.

Questi temi rappresentano, indiscutibilmente, le fondamenta per la valorizzazione del ruolo delle aziende agricole lungo la filiera. In tale ottica è apprezzabile l'intenzione manifestata dal documento di aprire, nell'ambito del II Pilastro della Pac, margini di intervento per il riequilibrio delle condizioni contrattuali lungo la filiera. Il residuale ruolo che sovente viene assunto dal comparto agricolo lungo la filiera alimentare, costituisce, infatti, un gravoso problema che sollecita soluzioni concrete ed immediate.

Vi è poi il tema del *digital divide* che assume una duplice valenza. Da un lato, ha l'obiettivo di offrire un supporto all'innovazione, alla formazione e al commercio, dall'altro è una delle condizioni per puntare sul ritorno dei giovani alla terra. A questo proposito, nonostante i dati mostrino un sostanziale avvicinamento dei giovani al mondo agricolo[33], nelle campagne l'età media resta ancora troppo elevata. La banda larga, può rappresentare dunque una soluzione necessaria ma non sufficiente per avviare un'evoluzione del comparto nel segno dell'innovazione tecnologica e del ricambio generazionale.

Proprio su quest'ultimo tema, però, il documento è alquanto generico, limitandosi a sollecitare la necessità di rendere sempre più attrattive le zone rurali per favorire il ricambio generazionale. (Obiettivo 3: Investire nella vitalità e mantenimento delle zone rurali).

33 Secondo dati Mipaaf, il 2015 si è rivelato un anno decisamente favorevole per l'occupazione giovanile in agricoltura. Il dato dell'occupazione nel settore è migliore di quello del totale economia, soprattutto per quanto riguarda i giovani. Settembre 2015 rispetto a settembre 2014:

Agricoltura- totale occupati: +4,1% (35.204 occupati in più) - di cui, giovani: +12,7% (19.860 occupati in più);

Totale economia- totale occupati +1,1% (246,8 mila occupati in più) - di cui, giovani: +1,1% (55,6 mila occupati in più);

Dati iscrizioni scuole secondarie:

Anno scolastico 2015-2016: 61mila iscritti alle scuole secondarie (46mila iscritti nei settori enogastronomia e alberghieri più 15mila iscritti alle prime classi degli Istituti tecnici e professionali agrari) con un aumento del 44% rispetto all'anno precedente.

L'interesse mostrato dai giovani verso il comparto agricolo pone, al contrario, la necessità di una vera e propria "Politica per i giovani" che non si limiti solo a sostegni all'insediamento ma sia orientata ad un approccio integrato e di più lunga portata.

Dall'analisi dei primi bandi emanati per lo sviluppo di nuove aziende agricole appare evidente l'ampia discrasia esistente tra il valore stimato degli insediamenti del Psr (20 mila insediamenti previsti in tutta Italia per il periodo 2014-2020) e le richieste sollevate dai giovani. Un maggiore sforzo in questa direzione è dunque decisamente auspicabile.

Il documento tratta, infine, i temi della *Conoscenza e dell'Innovazione* declinati, nello specifico, al punto 7 della dichiarazione "Rafforzare la conoscenza e l'innovazione". In particolare, emerge la necessità da parte della politica di porre maggiore attenzione sull'innovazione sociale, sulla formazione professionale e sull'apprendimento allo scopo di sviluppare le necessarie conoscenze. Obiettivi che dovrebbero essere accompagnati, inoltre, da un rafforzamento delle relazioni e della cooperazione tra le parti (aziende agricole, mondo della ricerca ecc.). Questi orientamenti confermano la necessità di puntare sullo sviluppo di approcci cooperativi per l'innovazione in cui rientra anche l'innovativo strumento del Pei. Il "Partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura" (Pei-AGRI) rappresenta, infatti, una delle grandi novità della nuova Politica di sviluppo rurale 2014-2020 ed evidenzia la crescente attenzione delle Istituzioni comunitarie verso il tema dell'Innovazione in agricoltura. Tale strumento ha l'obiettivo di promuovere l'innovazione attraverso un approccio cooperativo programmato dal basso, ovvero dalle singole aziende agricole, e trova operatività nei Gruppi operativi (GO) costituiti su specifiche tematiche. L'Italia è uno dei paesi europei che ha puntato maggiormente sullo strumento con 20 Psr su 21 hanno programmato l'intervento con l'unica eccezione della Valle d'Aosta che ha deciso di non attivare la Sottomisura 16.1. Fino al 2020 sono attesi complessivamente 625 Gruppi operativi che possono contare su una dotazione finanziaria di 320 milioni di euro.

I primi dati disponibili nelle regioni in cui il bando si è già chiuso (Emilia Romagna e Toscana) sono rassicuranti e mostrano un rilevante interesse verso lo strumento. Questi risultati fanno ben sperare nello sviluppo dello strumento nel prossimo futuro.

Venendo a qualche considerazione conclusiva, la Conferenza Cork 2.0 continua con decisione la strada intrapresa dalla precedente Conferenza del 1996, in base alla quale la Politica di sviluppo rurale è sempre più orientata ad un approccio territoriale.

Leggendo la dichiarazione finale della Conferenza Cork 2.0, si fa fatica ad immaginarla come il programma del II Pilastro di una politica "agricola", mentre essa appare piuttosto come la declinazione di un intervento di natura territoriale. Si tratta, sia chiaro, di uno sviluppo corretto e condivisibile della Politica di sviluppo rurale ma bisogna chiedersi se abbia ancora senso e/o se sia ancora possibile mantenere questo ambito di azione delle politiche europee all'interno della Pac. Il vantaggio di continuare a considerare la Politica di sviluppo rurale come il II Pilastro della Pac è ovviamente quello di mantenerne la dotazione finanziaria e le relative competenze all'interno della governance che riguarda il settore primario: DG Agri, Ministero dell'agricoltura, Assessorati agricoli delle regioni. Il problema, invece, è quello di riuscire a mantenere coerenza e unità di azione all'interno di una politica che diventa estremamente variegata. In altre parole, dovendo coniugare l'intervento strutturale sulle aziende agricole con azioni molto più generali (banda larga, cambiamenti climatici, ricerca e innovazione) e riguardanti una platea di beneficiari molto

eterogenea, c'è il rischio che la Politica di sviluppo rurale diventi sempre più complessa e difficile da gestire.

Più in particolare, con riferimento agli interessi specifici degli agricoltori, il rischio è che la parte più "tradizionale" dei Psr – vale a dire gli interventi per la produttività e la ristrutturazione delle aziende agricole diventino relativamente marginali. D'altro canto, la capacità di "cavalcare" in positivo l'allargamento delle competenze agricole alle nuove sfide prima richiamate è un'occasione per mantenere la centralità della Pac all'interno del bilancio dell'Ue: si tratta, evidentemente, di trovare il giusto equilibrio nella gestione di tale compromesso.

Capitolo 7
Brexit e i suoi effetti sul commercio agroalimentare, sul bilancio e sulla Pac

7.1 Introduzione

Il 23 giugno 2016 poco meno di 17,5 milioni di cittadini britannici (pari al 51,9%) hanno votato per lasciare l'Ue, rispetto ai 16,1 milioni (pari al 48,11%) che hanno votato per restare. La Scozia, l'Irlanda del Nord e Londra hanno votato largamente per il *Remain*, mentre il fronte del *Leave* ha prevalso in Galles e nel resto d'Inghilterra.

Più precisamente, in Inghilterra il *Leave* ha ottenuto 15,18 milioni di voti, il *Remain* 13,26 milioni. In Galles il *Leave* ha ottenuto 0,85 milioni di voti, il *Remain* 0,77 milioni, mentre in Scozia e in Irlanda del Nord il *Remain* ha vinto, rispettivamente, con 1,66 milioni di voti contro 1,01 milioni e con 0,44 milioni di voti, contro 0,35 milioni.

Fino a quando non lascerà l'Unione, al Regno Unito continuerà ad applicarsi il diritto dell'Ue. La base giuridica per il processo di uscita è fornita dall'articolo 50 del Trattato sull'Unione Europea, che viene attivato dalla notifica da parte del Paese che intende uscire. Dunque, spetta al governo britannico notificare al Consiglio europeo l'intenzione del Regno Unito di lasciare l'Unione.

Articolo 50

1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.

2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.

3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano.

Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49.

Theresa May, il premier britannico succeduto al dimissionario Cameron, ha recentemente dichiarato che intende attivare l'articolo 50 a fine marzo 2017, per cui da allora partirà il periodo di due anni durante il quale andranno negoziati i termini della separazione, che dunque probabilmente avverrà nei primi mesi del 2019**.** Come è stato sottolineato più volte da parte della Commissione europea e di molti autorevoli stati membri, nessun negoziato è possibile prima della notifica. Una volta che essa sia stata ricevuta, il Consiglio europeo

adotterà gli orientamenti relativi ai negoziati per l'uscita dall'Ue del Regno Unito. Nel processo che seguirà, la Commissione europea e il Parlamento europeo svolgeranno i loro ruoli in linea con i trattati.

Subito dopo il referendum, il commissario europeo Britannico Lord Jonathan Hill, responsabile per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e l'Unione dei mercati dei capitali, si è dimesso con una garbata lettera inviata al presidente della Commissione Jean-Claude Juncker. L'incarico è stato trasferito, con effetto dal 16 luglio 2016, al lettone Valdis Dombrovskis, responsabile per l'euro e il dialogo sociale e vicepresidente della Commissione europea.

Per quanto riguarda la presidenza di turno del Consiglio dell'Ue, che nel secondo semestre 2017 sarebbe toccata al Regno Unito, essa andrà all'Estonia. Tale sostituzione è stata decisa con un ampio consenso tra gli ambasciatori dei 28 Stati membri. Le successive presidenze saranno tutte anticipate di sei mesi.

Una volta che sarà uscito dall'Ue, per avere accesso al mercato unico il Regno Unito dovrà trovare un'intesa con gli altri 27 Stati membri e dovrà comunque accettare tutte e quattro le libertà fondamentali da esso previste: ossia la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali. Riguardo ai futuri rapporti tra Ue e Regno Unito, sono possibili diverse ipotesi: la partecipazione allo Spazio economico europeo ma senza avere voce in capitolo sulle regole, come avviene per la Norvegia; accordi su specifici settori (modello svizzero); libero scambio attraverso accordi commerciali per l'abbattimento dei dazi; oppure, al limite, una situazione in cui non si trovano accordi e i rapporti commerciali sono regolati dalle regole dell'organizzazione mondiale del commercio (Omc)[34].

Il modo con cui saranno condotti i negoziati e gli obiettivi concreti che il governo britannico si porrà, sul piano sia tecnico che politico, determineranno se prevarrà un'ipotesi di uscita "dura" e conflittuale (*Hard Brexit*) o se prevarrà un ipotesi di uscita morbida e, per così dire, amichevole (*Soft Brexit*). Su tale alternativa il dibattito interno al Regno Unito è molto intenso: i fautori della *Hard Brexit*, soprattutto tra i conservatori che in prospettiva non intendono perdere il sostegno elettorale di chi ha votato a favore di Brexit, utilizzano principalmente motivazioni politiche, mentre molti economisti e i politici più moderati lavorano con decisione per intavolare un negoziato orientato ad una *Soft Brexit*. Come ha correttamente ricordato l'*Economist* in un recente editoriale, sarebbe questa una soluzione, oltre che più sensata, anche più equilibrata e più in linea con il voto del referendum: infatti, ben il 48% dei cittadini britannici hanno votato per rimanere nell'Ue e molti di quanti hanno votato per uscire sono oggi preoccupati che ciò accada in modo traumatico (*The Economist*, 8-14 ottobre 2016)

Il 27 luglio 2016 il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha nominato Michel Barnier, ex Vice Presidente della Commissione europea ed ex ministro del Governo francese, alla funzione di Capo Negoziatore responsabile del gruppo di lavoro incaricato alla preparazione e alla guida dei negoziati con il Regno Unito come previsto dall'art.50. Michel Barnier riferirà direttamente al Presidente Juncker, e nel corso del negoziato sarà affiancato da esperti della Commissione e da un team di direttori generali. Inoltre, al fianco di Michel Barnier, la Commissione ha assegnato alla tedesca Sabine Weyand, attuale vicedirettore generale della Dg Trade, la funzione di vice negoziatore capo. In una nota l'Esecutivo ha

34 Anche in questo caso, tuttavia, la cosa non sarebbe automatica, perché il Regno Unito dovrebbe negoziare una in prima persona all'Omc e non più, come accade oggi, attraverso la sua adesione all'Ue.

sottolineato che tra le competenze di Weyand ci sono questioni quali il Wto, la difesa commerciale, il Ttip e le politiche commerciali con il vicinato.

Sul fronte britannico, Theresa May ha istituito un nuovo dipartimento del governo che si occuperà di Brexit e che sarà guidato dal deputato conservatore David Davis (attivista nella campagna pro Brexit). Davis sarà affiancato da Liam Fox, che ha ricevuto l'incarico di segretario del commercio internazionale, e da Boris Johnson, ministro degli Esteri, che ha guidato la campagna per l'uscita. I tre – soprannominati dai media i *Brexiteers* – avranno un ruolo centrale nei negoziati con l'Ue per definire i termini di uscita e per cercare nuovi accordi, anche se l'ultima parola spetterà comunque a Theresa May, come primo ministro. Su questo fronte c'è molta incertezza

Riguardo ai tempi, poiché come si è visto, non si ipotizza un'uscita prima del 2019, il Regno Unito parteciperà a tutti gli effetti a quadro finanziario pluriennale 2014-2020

In relazione a Brexit, i punti da approfondire sarebbero molteplici. Tra di essi nelle pagine che seguono ci soffermeremo sui seguenti:

- effetti sul commercio intra ed extra Ue, a breve e a lungo termine;
- effetti sul bilancio Ue;
- effetti sulla Pac e sul processo di integrazione europea.

7.2 Gli effetti di Brexit sul commercio agroalimentare

Con Brexit, come si è detto, la posizione commerciale del Regno Unito nei confronti dell'Ue dovrà essere rinegoziata. In assenza di un accordo, infatti, le esportazioni britanniche non potrebbero più beneficiare del libero accesso ai mercati europei e il Regno Unito dovrebbe decidere il tipo e il livello di barriere tariffarie verso gli ex partner. Questo significa che le esportazioni europee potrebbero trovarsi a dover pagare dei dazi per esportare sul mercato britannico, al pari di quanto accade oggi per gli esportatori giapponesi o statunitensi; ciò si tradurrebbe in una minore competitività delle imprese europee sul mercato del Regno Unito, ulteriormente ridotta dalla svalutazione della sterlina conseguente a Brexit, i cui effetti si avvertiranno sia in termini di rallentamento della domanda d'importazione da parte britannica, conseguente all'aumento dei prezzi in sterline delle merci europee , sia di maggiore competitività dei prodotti inglesi sui mercati extra-Ue.

Sui possibili effetti commerciali di Brexit i dati disponibili sono limitati a una fotografia descrittiva dei flussi attuali di import-export, che tuttavia, come tale, fornisce un'idea molto parziale di quanto potrebbe accadere. Disaggregando questi dati per prodotti e paese e giocando con opportuni indicatori, si potrebbe avere qualche indicazione sui comparti e i partner potenzialmente più colpiti o avvantaggiati, almeno a livello qualitativo. E' ovvio, tuttavia, che un'analisi completa e attendibile degli effetti commerciali di Brexit dovrebbe tenere conto del fatto che essi saranno frutto di fenomeni tutt'altro che statici, giacché sconteranno il riaggiustamento che si avrà nei flussi in base alla sostituzione tra prodotti e tra Paesi di origine e destinazione, nonché alla ricomposizione della domanda per consumi da parte del Regno Unito in risposta alle possibili modifiche del sistema dei prezzi. Il tutto, inoltre, andrebbe studiato sotto differenti ipotesi di accordi (o non accordi) commerciali tra Ue e Regno Unito. Un'analisi di questo tipo, data la natura degli effetti in gioco, andrebbe affrontata con modelli di equilibrio economico generale, che tuttavia hanno il problema di essere molto aggregati.

Tornando ai dati disponibili sui flussi attuali di commercio agroalimentare con il Regno Unito, si possono qui richiamare e commentare alcuni dati elaborati e messi a disposizione dall'Ismea subito dopo il referendum del 23 giugno.

I primi tre paesi fornitori di prodotti agroalimentari del Regno Unito sono l'Olanda (con una quota di mercato pari al 14%), seguita da Irlanda e Francia (con quote pari in entrambi i casi al 10%). L'Italia è il sesto fornitore, con una quota di mercato del 6%, ma in crescita nell'ultimo quinquennio, grazie a un aumento delle esportazioni italiane (+41%) superiore a quello delle importazioni complessive di prodotti alimentari del Regno Unito (+36%).

Importazioni agroalimentari del Regno Unito

Commercio Agroalimentare	Quote di mercato (2015)	Variazione % 2015/2010
Totale Import Regno Unito	**100%**	**36%**
Paesi Bassi	14%	35%
Irlanda	10%	52%
Francia	10%	26%
Germania	9%	41%
Spagna	6%	52%
Italia	6%	41%

Fonte: Elaborazioni ISMEA su dati IHS-Gta

Per quanto riguarda il nostro Paese, l'esportazione agroalimentare italiana nel Regno Unito è di tutto rilievo, con un giro d'affari superiore a 3 miliardi di euro e una crescita del 9% nel 2015. Il Regno Unito rappresenta il quarto mercato di sbocco dell'export agroalimentare italiano, dopo Germania, Francia e Stati Uniti. Sul versante delle nostre importazioni, l'Italia si è posizionata all'ottavo posto tra i clienti del mercato britannico, con una spesa di oltre 650 milioni di euro. Il saldo 2015 dell'interscambio agroalimentare italiano col Regno Unito, è, dunque, largamente positivo con un avanzo di 2,6 miliardi.

L'Italia come fornitore delle importazioni agroalimentari del Regno Unito (2015)

Comparto	Posizione Italia	Quota in valore	Valore (000 euro)
Vino e mosti	2°	19,1%	748.971
Ortofrutta fresca e trasformata	2°	14,0%	645.000
Pasta	1°	60,9%	313.173
Formaggi e latticini	4°	10,9%	189.708
Preparazioni suine e salumi	6°	8,6%	143.410

Fonte: Elaborazioni ISMEA su dati IHS-Gta

Le principali voci dell'esportazione agroalimentare italiana nel Regno Unito sono quelle tipiche del nostro *made in Italy*: primi fra tutte Vino e Mosti (23% del totale) e Ortofrutta fresca e

trasformata (22%), seguiti da Cereali e derivati (18%), Animali e Carni (7%), Lattiero-Caseari (6%). All'interno di queste aggregazioni, sul fronte dei singoli comparti e prodotti, di seguito si fornisce il quadro delle principali categorie merceologiche.

Vino e Mosti. Nel 2015 la Gran Bretagna ha importato vino e mosti dall'Italia per un valore di 748 milioni di euro, cui corrisponde una quota di mercato del 19%. In termini di volumi esportati, l'Italia è il primo fornitore del Regno Unito, con oltre 3 milioni di ettolitri nel 2015 e una forte crescita che negli ultimi anni è stata trainata dal prosecco. In termini di valore, l'Italia è seconda alla Francia, che vende a prezzi medi più elevati.

Ortofrutta fresca e trasformata. Dopo i Paesi Bassi, l'Italia è il secondo esportatore verso il Regno Unito, sia in valore che in quantità. La quota di mercato è del 14%, corrispondente a 645 milioni di euro di esportazioni.

Pasta. L'Italia è di gran lunga il primo esportatore di pasta nel Regno Unito, sia in quantità che in valore, con una quota di mercato del 61% corrispondente a ben 313 milioni di euro.

Formaggi e latticini. L'Italia è il quarto fornitore del Regno Unito, con una quota di mercato dell'11% in valore e un alto livello qualitativo dei prodotti esportati, con formaggi a medio-alta stagionatura, anche a denominazione di origine (come Grana Padano e Parmigiano Reggiano), che riescono a spuntare un prezzo medio più elevato rispetto ai competitor.

Preparazioni e salumi. Il Regno Unito è il primo importatore mondiale di preparazioni e salumi. L'Italia è il sesto fornitore in valore, con una quota di mercato dell'8,6%. Anche per i salumi il livello qualitativo delle nostre esportazioni è alto, con livelli di prezzo maggiori rispetto ai prodotti degli altri competitor.

7.3 Brexit e il bilancio dell'Ue

Il Regno Unito è un contributore netto del bilancio UE, anche se il suo disavanzo è strutturalmente ridotto da un rimborso – il cosiddetto *Rebate* – il rimborso negoziato nei primi anni ottanta da Margaret Thatcher[35]. L'uscita di un contributore netto comporterà, di per sé, un aumento del disavanzo degli altri stati membri contributori netti, Italia compresa, anche se le conseguenze potrebbero essere meno drammatiche di quanto si potrebbe a prima vista paventare. In particolare, il danno per l'Italia potrebbe essere sensibilmente minore di quello per altri Paesi contributori netti come Germania e Olanda, in ragione del *"Rebate* del *rebate"*, ossia dello sconto che Germania, Olanda, Svezia e Austria ricevono su quello che sarebbe il loro contributo al rimborso britannico. Poiché, come si è ricordato in nota, il contributo effettivo di tali Paesi al rimborso britannico è limitato al 25% di quanto sarebbe da essi dovuto, l'onere del *Rebate* finisce con il gravare soprattutto su Italia e Francia. Dunque, con Brexit l'Italia perde perché l'uscita del Regno Unito determina un "buco" di bilancio da coprire da parte di tutti gli altri paesi; ma perde meno perché scompare il *Rebate* al Regno Unito, al quale l'Italia contribuisce in misura maggiore di altri.

[35]L'accordo di Fontainebleau del 1984 ha stabilito che "ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito". L'accordo sancì il principio di una correzione generalizzata, ma in realtà il meccanismo è stato pensato (e ha funzionato) solo in favore del Regno Unito. Il meccanismo, di fatto, prevede che al Regno Unito sia riconosciuto il rimborso (*Rebate*) pari al 66% del suo contributo netto e che tale rimborso sia finanziato da tutti gli altri Stati membri in base alla loro Pil. Tuttavia per Germania, Paesi Bassi, Austria e Svezia il finanziamento della correzione è limitata al 25% di quanto dovuto. Per maggiori dettagli riguardo al complicato sistema di calcolo del rimborso britannico si veda De Filippis, Sardone (2010).

Per capire l'ordine di grandezza degli effetti sul bilancio Ue, richiamiamo brevemente i dati contabili relativi al 2014 e 2015.

Nel 2014, il contributo britannico al bilancio dell'UE era pari a 11,3 miliardi di euro, al netto del rimborso (6 miliardi di euro). Nello stesso periodo, la spesa per le politiche dell'Ue nel Regno Unito ammontava a poco meno di 7 miliardi di euro. Fatti i dovuti aggiustamenti di bilancio (in relazione soprattutto alle spese amministrative), per il 2014 il Regno Unito è stato un contribuente netto per circa 4,9 miliardi di euro (senza considerare le risorse proprie tradizionali che ammontano a 2,7 miliardi di euro e che sono escluse dal calcolo). Al rimborso del Regno Unito contribuisce anche l'Italia, con un importo che, nel 2014, è stato pari a 1,165 miliardi di euro.

Posizione netta nei confronti del bilancio dell'UE – Regno Unito e Italia (milioni di euro)

	REGNO UNITO		**ITALIA**	
	2014	**2015**	**2014**	**2015**
Contributo al bilancio (quota Pil + Iva)	-17.407	-24.293	-13.213	-13.107
Rimborso al Regno Unito (*Rebate*)	6.066	6.084	-1.165	-1.125
Contributo al bilancio al netto del *Rebate*	-11.341	-18.209	-14.368	-14.232
Risorse proprie tradizionali (dazi)	*-2.731*	*-3.200*	*-1.520*	*-1.689*
Spesa totale politiche	6.984	7.458	10.695	12.338
Di cui spesa agricola e pesca	*3.952*	*3.788*	*5.506*	*5.473*
Posizione netta verso il bilancio UE*	**-4.930**	**-11.521**	**-4.467**	**-2.637**

***** Saldo di bilancio operativo (escluse le spese amministrative e le risorse proprie tradizionali)
Fonte: DG Budget – Commissione europea **http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm**

Nel 2015 la situazione è stata molto diversa e il Regno Unito ha contribuito al bilancio dell'Ue in misura assai più consistente (18,2 miliardi, al netto del *Rebate*), a causa di due fattori congiunturali: da un lato, la forte rivalutazione della sterlina nel 2015 che ha fatto salire il valore monetario del Pil britannico (e, con esso, l'ammontare del suo contributo al bilancio legato al livello del Pil); dall'altro, il fatto che nel 2015 sono state contabilizzate al Regno Unito alcune correzioni statistiche relative al calcolo del Pil che lo hanno rivalutato e che, dunque, hanno agito nella stessa direzione (Matthews, 2016; Nunez Ferrer e Rinaldi, 2016).

La conseguenza è che nel 2015 il Regno Unito ha visto aumentare in misura considerevole il suo livello di contribuzione netta al bilancio Ue, che si è attestato a ben 11,5 miliardi di euro (senza considerare in questa cifra le risorse proprie tradizionali che ammontano a 3,2 miliardi di euro). Ma è bene sottolineare che si è trattato di un valore del tutto eccezionale, che nel 2016 è sicuramente destinato a ridursi in misura sensibile, anche perché la svalutazione della sterlina successiva al referendum pro-Brexit agirà in direzione opposta. Con buona pace di chi, nel Regno Unito, aveva fatto propaganda pro-Brexit promettendo che l'uscita dall'Ue avrebbe comportato un enorme risparmio per le casse del governo britannico.

Con ogni probabilità, come ricorda Matthews in un recente lavoro (Matthews 2016), dal 2016 in poi la posizione netta del Regno Unito nei confronti del Bilancio Ue si collocherà a un livello intermedio tra quello (sottostimato) del 2014 e quello (sovrastimato) del 2015; sempre che gli

effetti di Brexit in termini di riduzione del Pil britannico e di svalutazione del tasso di cambio della sterlina non rivelino ancora più pesanti di quanto atteso e tali da ridurre il saldo negativo del Regno Unito persino al di sotto di quello del 2014.

Tornando agli effetti sugli altri Stati membri, in un recente lavoro di Henke e Sardone (2016) si quantifica la possibile variazione della loro contribuzione in conseguenza di Brexit. Essendo impossibile ipotizzare il valore assunto dalle numerose variabili macroeconomiche in gioco, nel lavoro si propone una simulazione "a bocce ferme": in altre parole, si calcola quale sarebbe stata la variazione, della posizione netta dei vari Stati membri in una ipotetica Ue a 27, senza il Regno Unito già al 2014 e al 2015, in cui la contribuzione netta britannica già in quegli anni fosse stata a carico degli altri Paesi. In termini assoluti, gli Stati membri più colpiti sarebbero stati la Germania (con un aumento del suo saldo negativo di circa 2 miliardi di euro nel 2014 e oltre 4,3 miliardi nel 2015), la Francia (con aumenti di 1,1 miliardi nel 2014 e 1,8 miliardi nel 2015), e anche l'Austria e la Svezia, con cifre più basse in assoluto ma anche maggiori in termini relativi, come percentuale del loro Pil. Per quanto riguarda l'Italia, l'ipotetico aumento del suo contributo (459 milioni al 2014 e appena 312 milioni nel 2015) sarebbe stato molto più basso di quello degli atri Paesi contributori netti, in ragione di due fattori: da un lato, la già ricordata circostanza che l'Italia è tra i Paesi che oggi maggiormente finanziano il rimborso al Regno Unito (e che, dunque, in termini relativi "guadagna" dalla scomparsa di tale rimborso); dall'altro il fatto che nel 2014 e nel 2015 la crisi economica ha inflitto all'Italia una riduzione del suo Pil superiore a quella della media Ue, riducendo il suo tasso di contribuzione al bilancio Ue.

Nel calcolo di vantaggi e perdite, quando sarà possibile un calcolo preciso su dati relativi al momento in cui avverrà l'effettivo divorzio, andrà considerato anche l'effetto che l'uscita del Regno Unito (Paese più ricco della media Ue) avrà in termini di riduzione del Pil pro capite nella Ue a 27: ciò, infatti, potrebbe determinare il passaggio – nell'ambito della politica di coesione – di alcune regioni dal gruppo di quelle "meno sviluppate" (nel caso dell'Italia, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) al gruppo di quelle in "transizione" (Abruzzo, Molise e Sardegna) e/o da quest'ultimo a quello delle regioni più sviluppate. Tale rischio, tuttavia, non dovrebbe riguardare l'Italia, dal momento che negli ultimi anni il Pil pro capite del nostro Paese – e delle nostre regioni – è cresciuto più lentamente della media Ue.

Agli effetti contabili si potranno aggiungere conseguenze di tipo politico, nella misura in cui la prospettiva di uscita del Regno Unito potrà influenzare già dai prossimi mesi l'approccio con cui si gestirà di qui al 2020 il bilancio dell'Ue e le eventuali emergenze a cui fare fronte nei prossimi anni.

7.4 Gli effetti di Brexit sulla futura Pac e sul processo di integrazione europea

Come si è detto, i tempi della procedura di uscita non saranno brevi: il Regno Unito di fatto rimarrà dentro l'Ue fino al 2019 e ad esso si applicheranno tutte le politiche dell'Unione, per cui gli effetti di Brexit sulla Pac 2014-2020 saranno pressoché nulli. Guardando, invece, al dopo 2020, la futura Pac non potrà non risentire dell'uscita di un partner importante e ingombrante, che non ha mai nascosto la sua forte insofferenza nei conforti di una politica agricola ritenuta troppo dispendiosa rispetto ai propri interessi e poco in linea con la propria sensibilità politica. In particolare, in campo agricolo il Regno Unito ha sempre sposato un approccio liberista, contrario a ogni intervento pubblico – in particolare sul fronte del sostegno e della regolazione dei mercati – e ha sempre osteggiato le politiche di tutela della qualità e dell'origine, viste

come minaccia alle regole della concorrenza e fonte di un aumento indesiderato dei prezzi agricoli.

Dunque se, da un lato, con Brexit la Pac perde uno dei Paesi che maggiormente contribuisce (nonostante il *Rebate*) a finanziare la relativa spesa, dall'altro la spesa agricola potrebbe guadagnare posizioni nell'agenda politica dell'Ue, o almeno sperare di organizzare una più efficace difesa della propria fetta di bilancio per il periodo successivo al 2020. Non c'è dubbio, infatti, che l'uscita del Regno Unito può modificare in misura significativa gli equilibri politici in seno al Consiglio Ue, aprendo la strada a una possibile alleanza dei Paesi mediterranei a sostegno di una rafforzata leadership della Francia, lo Stato membro tradizionalmente più favorevole alla politica agricola.

Tutto ciò rimanda agli effetti di Brexit sul futuro bilancio dell'Ue che, come si è visto, sono molto incerti e di non facile determinazione: sia in relazione alla dimensione che il bilancio Ue avrà in assenza del Regno Unito e alle conseguenze "contabili" in termini di modifica delle posizioni finanziarie nette dei diversi Stati membri; sia, soprattutto, in termini politici, ovvero in riferimento a quale sarà l'ordine di grandezza del quadro finanziario successivo al 2020 e come in esso saranno ridefinite le diverse rubriche di spesa.

Ancora più difficili da prevedere sono gli effetti più generali di Brexit sul futuro processo di integrazione europea, rispetto ai quali si naviga nelle nebbie della geopolitica e per i quali molto dipenderà, come si è detto, se prevarrà una uscita "dura" o "morbida". Su questo terreno, specie se si andasse a un'ipotesi di *Hard Brexit*, c'è il rischio che l'uscita di un Paese importante come il Regno Unito possa innescare un contagio disgregatore che potrebbe rapidamente estendersi ad altri Stati membri, rafforzando le forze anti europee presenti in molti di essi; oppure, all'opposto – dato che anche a molti dei suoi sostenitori nel Regno Unito risulta chiaro che l'uscita dall'Ue è un percorso difficile, rischioso e forse meno appetibile di quanto atteso – Brexit potrebbe agire da "vaccino" contro la febbre separatista, bloccando la sua diffusione in altri Stati membri (De Filippis, 2016). Più in generale, mostrando, nel concreto del caso britannico, la grande incertezza, i possibili costi economici e politici e comunque l'estrema complessità di uscire dall'Ue, Brexit potrebbe addirittura generare un rilancio dell'europeismo: se non in termini ideali, almeno come incentivo a rivisitare con approccio pragmatico il progetto di integrazione europea, in modo che esso sia di nuovo percepito dai cittadini e dai governi del vecchio continente come un gioco a somma positiva.

Riferimenti bibliografici

Anania G. et al. (2009), Una Politica Agricola Comune per la produzione di beni pubblici europei. Presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari, http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview.

Commissione europea (2009), Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Com (2009) 591 definitivo, Bruxelles.

Commissione europea (2010), Andamento della situazione dei mercati e conseguenti condizioni per estinguere il regime delle quote latte. Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2010) 727 def.

De Filippis F., "Brexit, un gioco a somma negativa", *L'Informatore Agrario*, n. 34, 2016.

De Filippis F. e Sardone R. (a cura di), *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, INEA, Roma, 2010.

Esposti R. (2016), "Il tramonto della politica di mercato tra riforme dell'Ocm e andamento dei prezzi mondiali", Agriregionieuropa, Anno 12, Numero 46, Settembre 2016, Ancona.

Frascarelli A. (2007), "Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale", Agriregionieuropa, Anno 3, Numero 11, Dicembre 2007, Ancona.

Frascarelli A. (2012), "Migliorare il funzionamento della filiera alimentare: una valutazione degli strumenti per la Pac dopo il 2013", Rivista di Economia Agroalimentare, n. 1/2012.

Frascarelli A. (2014), Il sostegno della Pac tra competitività e beni pubblici, relazione convegno SIDEA, Benevento, 18-20 settembre 2014.

Frascarelli A., Sotte F. (2010), "Per una politica dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE", Agriregionieuropa, Anno 6, Numero 21, Giugno 2010, Ancona.

Henke R. e Sardone R., "La Brexit e il bilancio dell'UE. Una prima valutazione attraverso il calcolo dei saldi netti", *Agriregionieuropa*, n. 46, settembre 2016.

Matthews A., "Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States", *CAP Reform*, 2016.

Nunez Ferrer J. and Rinaldi D., "The impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event", *Ceps Policy Brief*, n. 347, settembre 2016.

Matthews A. (2013), Did we really need the Milk Package?, www.capreform.eu.