

Paolo De Castro

DALL'OMNIBUS ALLA RIFORMA DI MEDIO TERMINE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Cosa cambia per l'agricoltura italiana

Introduzione di **Maurizio Martina**

www.paolodecastro.it



Gruppo dell'Alleanza Progressista dei
Socialisti & Democratici
al Parlamento europeo

PAOLO DE CASTRO

DALL'OMNIBUS ALLA RIFORMA DI MEDIO TERMINE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Cosa cambia per l'agricoltura italiana



Gruppo dell'Alleanza Progressista dei
Socialisti & Democratici
al Parlamento europeo

Alla stesura del lavoro hanno
collaborato Massimo Spigola,
Gianmarco Lambertini e Felice Adinolfi.

Si ringraziano per il costante supporto
Antonella Alvisini, Federica Bovoli,
Angelo Di Mambro, Francesco Furlani,
Claudia Resmini e tutte le persone che
a vario titolo hanno contribuito alla
stesura di questo volume.

INTRODUZIONE

L'approvazione della parte agricola del regolamento cosiddetto "Omnibus" è stata il pezzo forte di questa legislatura europea per quanto concerne il settore agroalimentare. Un'opportunità che è diventata tale e poi è stata concretizzata grazie al determinante contributo del Parlamento europeo. In riferimento alla Politica agricola comune (PAC), la proposta di regolamento avanzata dalla Commissione circa un anno fa conteneva solo piccoli aggiustamenti e una timida apertura sul fronte della gestione dei rischi. Abbiamo ritenuto queste proposte insufficienti. Sia perché non consentivano di superare le difficoltà incontrate dagli agricoltori europei nell'applicazione delle misure varate nel 2013 con la riforma Ciolos, sia perché le proposte presentate non apparivano all'altezza delle sfide che i sistemi agroalimentari stanno affrontando. In più abbiamo ritenuto di dover lavorare per correggere il passo indietro che la Commissione proponeva sull'agricoltore attivo, ribaltando il principio, faticosamente sancito solo qualche anno fa, che le risorse della PAC devono essere destinate a chi l'attività agricola la pratica effettivamente.

La necessità di modificare, in alcuni casi anche profondamente, il sistema di regole varato nel 2013 è divenuta convinzione in seno alla Commissione agricoltura (COMAGRI) del Parlamento europeo quando il lavoro svolto dai relatori (oltre a me, i colleghi Albert Dess e Michel Dantin), ha iniziato a prendere consistenza. Una corposa mole di proposte di modifica, finalizzate soprattutto a promuovere la semplificazione delle misure PAC è stata così riversata nel processo decisionale, riscuotendo un consenso diffuso tra gli agricoltori e molti Stati Membri. La stessa Commissione europea, del resto, su molte delle proposte di modifica si è espressa prima in modo contrario, poi possibilista e infine favorevole. Su alcune indubbiamente il dibattito è stato più intenso, ma credo che sia stato trovato un

punto di equilibrio che soddisfa gli agricoltori e restituisce un bell'esempio di lavoro svolto dall'Europarlamento. Più che emendare una proposta della Commissione, gli eurodeputati ne hanno fatta una propria e l'hanno portata, grazie al processo di co-decisione, a compimento. Con un approccio coraggioso, ma allo stesso tempo consapevole. A dimostrarlo è la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che conferma la legittimità dell'intuizione del Parlamento europeo, oggi divenuta norma, di rafforzare le prerogative contrattuali delle organizzazioni dei produttori, delle loro associazioni e delle cooperative per riequilibrare i poteri lungo la filiera. Un'idea che aveva fatto fibrillare più di qualche scrivania della Commissione europea.

La portata delle innovazioni introdotte fa sì che questo lavoro si configuri come una vera e propria riforma di medio termine della Politica agricola comune. Per questo ho deciso di realizzare questo *instant book*, che non è solo una guida alle novità introdotte, ma rappresenta la volontà di spiegarne la portata all'interno del più complessivo percorso di riforma delle politiche europee.

Dal punto di vista istituzionale, il fatto che la parte agricola sia stata stralciata dal regolamento Omnibus per consentirne l'immediata entrata in vigore certifica il protagonismo del Parlamento europeo sul terreno delle politiche agricole.

Dal punto di vista dei contenuti, questa riforma di metà percorso ha un duplice valore. In primo luogo è la risposta, portata a casa con caparbietà, alla probabile se non inevitabile posticipazione della riforma della PAC alla prossima legislatura europea. Secondo aspetto, non meno importante, abbiamo fissato un punto di partenza sul quale innestare il ragionamento sul futuro delle politiche agricole, che si integra con le riflessioni contenute nella recente Comunicazione della Commissione sulla Pac post 2020, di cui proponiamo una sintetica analisi.

Paolo De Castro

*Capo della delegazione negoziale del Parlamento europeo
e Vice Presidente COMAGRI del Parlamento Europeo*

PRESENTAZIONE

La parte agricola del regolamento Omnibus rappresenta una prima risposta all'esigenza di semplificazione di alcune misure divenute complesse e forse poco efficaci dopo la riforma del 2013. Una risposta che è andata oltre le aspettative e che ci ha consentito di risolvere alcuni importanti criticità che in questi anni hanno reso difficile il lavoro degli agricoltori, ma anche quello delle autorità regionali e degli Stati Membri. Questa finestra di opportunità si è aperta nel momento in cui la Commissione europea ha presentato la sua proposta, ma il contributo del Parlamento europeo è stato decisivo affinché gli Stati Membri potessero disporre di una proposta di modifica consistente e organica. L'Italia ha lavorato per portare a casa modifiche coerenti con l'approccio che abbiamo sempre sostenuto in questi anni, che vede prioritari gli obiettivi della semplificazione, della mitigazione dei rischi e del riequilibrio dei poteri contrattuali lungo le filiere.

Abbiamo, quindi, accompagnato con decisione la concretizzazione dello spazio di manovra che si è aperto. Uno spazio di opportunità, che semplifica la vita di molti agricoltori e offre un nuovo quadro di convenienze sia per l'attivazione di strumenti di gestione del rischio, sia per l'irrobustimento delle formule organizzative con le quali il settore si relaziona con i mercati a valle.

Anche in questo caso il gioco di squadra è stato fondamentale per ottenere risultati importanti per tutti gli agricoltori europei, ma che stanno particolarmente a cuore alla nostra agricoltura. Faccio riferimento alla semplificazione del greening per le aziende risicole e per le superfici a leguminose e foraggere; agli strumenti di gestione del rischio di cui il nostro Paese è il maggiore utilizzatore in termini di risorse, che vengono ulteriormente incentivati; alle nuove possibilità offerte ai

produttori agricoli in forma organizzata, la cui diffusione nel nostro paese è da tempo consolidata. Abbiamo come sempre avuto in Paolo De Castro un fondamentale punto di riferimento e anche in questa occasione il suo lavoro e le sue competenze si sono rivelate preziose per concretizzare il primo tassello di un percorso che nei prossimi anni ci proietterà nel vivo della discussione sulla riforma della PAC.

Maurizio Martina

Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali

Dall'Omnibus alla riforma di medio termine pag. 11

Le novità introdotte pag. 15

L'agricoltore attivo	pag 15
Il greening	pag 16
La diversificazione colturale	pag 17
Il focus ecologico	pag 18
La definizione di pascolo permanente	pag 19
Il sostegno accoppiato	pag 19
Il supporto ai giovani agricoltori	pag 21
Il pagamento giovani	pag 21
Il primo insediamento giovani agricoltori	pag 22
La gestione dei rischi	pag 23
Lo strumento per la stabilizzazione dei redditi	pag 24
Il sostegno agli strumenti assicurativi	pag 25
I fondi mutualistici per le avversità naturali	pag 25
Il rafforzamento della posizione degli agricoltori lungo la filiera	pag 26
I programmi operativi per il settore ortofrutticolo	pag 29
L'aiuto finanziario nazionale	pag 30
Le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari	pag 30
Le organizzazioni dei produttori e le deroghe al diritto sulla concorrenza	pag 32
Value sharing	pag 33
Le organizzazioni interprofessionali	pag 34
Relazioni contrattuali	pag 34
Ancora sulle deroghe alle regole della concorrenza	pag 35
Accordi e decisioni durante i periodi di grave squilibrio sui mercati	pag 35

Le altre modifiche introdotte	pag. 37
La gestione del sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli	pag 37
La riserva nazionale	pag 38
Azioni di informazione	pag 38
Servizi di consulenza	pag 39
Regimi di qualità	pag 39
Investimenti aziendali	pag 40
Sistemi agroforestali	pag 40
Investimenti	pag 41
Ammissibilità delle spese	pag 41
Il negoziato sul capitolo agricolo del regolamento Omnibus	pag. 43
Omnibus, un'opportunità colta dal Parlamento europeo	pag. 45
La posizione del Parlamento europeo	pag. 47
Un negoziato complesso	pag. 49
I risultati	pag. 53
Conclusioni	pag. 57
Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura	pag. 59



DALL'OMNIBUS ALLA RIFORMA DI MEDIO TERMINE

IL VALORE E I CONTENUTI DELLE MODIFICHE APPORTATE ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

La convinzione che la riforma del 2013 avrebbe avuto bisogno di una revisione era già maturata nel corso dei lavori che precedettero quella riforma, durante i quali presentai un emendamento proprio per formalizzare tale eventualità. L'emendamento fu condiviso dal Parlamento per poi 'perdersi' nel percorso negoziale tra Consiglio, Parlamento e Commissione, i cosiddetti triloghi. La complessità della riforma e in particolare di alcuni suoi strumenti erano evidenti, così come la necessità di valutare il consenso che avrebbero riscosso tra gli agricoltori alcune importanti innovazioni allora introdotte, come nel caso della gestione dei rischi. Questa necessità è divenuta ancora più pressante quando il timore che in questa legislatura non ci sarebbero stati i tempi per approvare una nuova riforma è diventato certezza. Era ed è sotto gli occhi di tutti la complessità, non solo per gli agricoltori, ma anche per le regioni e gli Stati Membri, dell'attuazione degli obblighi del cosiddetto pagamento verde, il greening. È evidente l'insuccesso degli strumenti di gestione del rischio: lo abbiamo puntualmente verificato in uno studio promosso dalla COMAGRI, che ci ha raccontato come i paesi che hanno attivato tali strumenti si possono contare sulle dita di una mano. È anche palese, d'altronde, che i cambiamenti in atto nei mercati richiedono il ricorso a forme di stabilizzazione del reddito degli agricoltori che non possono più essere rappresentate solo da interventi per la gestione delle crisi che si attivano a situazione già compromessa. La recente crisi del latte ci ha insegnato che i temi organizzativi e contrattuali sono centrali su questo fronte. E non si poteva attendere ancora per fare passi concreti anche in questa direzione.

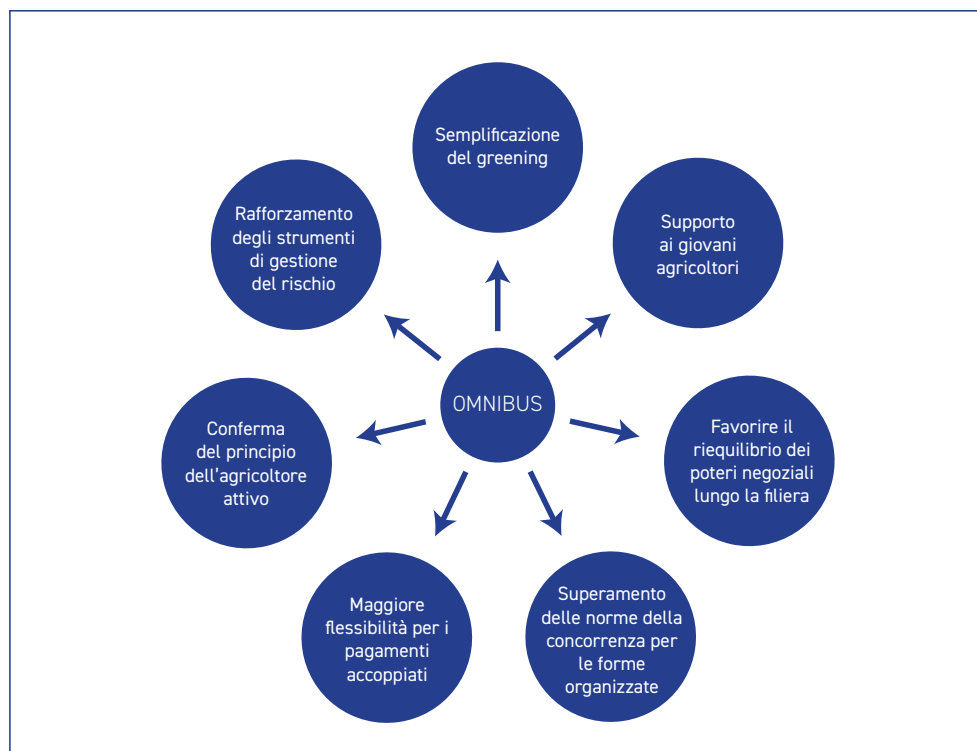
Queste convinzioni hanno animato il lavoro che ho portato avanti sull'Omnibus come capo della delegazione negoziale del Parlamento europeo e soprattutto come relatore, insieme ai colleghi Albert Dess e Michel Dantin. Parliamo di numerose modifiche sostanziali che abbracciano in particolare gli ambiti d'intervento sopra richiamati. Il greening, che viene semplificato in molti suoi aspetti senza pregiudicarne gli effetti positivi sull'ambiente. La gestione dei rischi, nella quale le misure attivabili vengono rese più attraenti per gli agricoltori grazie all'incremento del contributo pubblico e all'ampliamento dei valori ammessi alla compensazione. Il rapporto con i mercati dove, anche sulla scorta delle conclusioni del gruppo europeo di alto livello sul funzionamento delle filiere, vengono innalzate le prerogative della produzione agricola organizzata, sancendo deroghe sostanziali per il settore rispetto alle norme sulla concorrenza.

Guardando al numero delle modifiche apportate ai regolamenti di base della PAC, ma soprattutto al loro contenuto, non possiamo che essere molto soddisfatti. Si è partiti da una circoscritta e minimale proposta sull'agricoltura contenuta nella proposta avanzata dalla Commissione, per arrivare ad una vera e propria riforma di medio termine che non ha prodotto solo aggiustamenti, ma ha fissato un tassello importante all'interno del complessivo processo di riforma della Politica agricola comune. Si tratta, infatti, di modifiche che toccano l'impostazione delle misure e in parte anche le regole del gioco. Modifiche che sono destinate ad accompagnarci per qualche anno e che quando arriveremo al prossimo appuntamento con la riforma della PAC si saranno consolidate. Un appuntamento che come accennato non sarà purtroppo ravvicinatissimo. Le vicende di questa legislatura, prima su tutte la Brexit, hanno infatti portato ad allungare i tempi di lavoro a partire dalle prospettive finanziarie, per coinvolgere tutte le politiche, PAC inclusa. Con ogni probabilità, quindi, la Politica agricola comune dopo il 2020 sarà una questione della prossima legislatura.

Ma anche se la discussione sulla riforma non è dietro l'angolo, quanto deciso con l'Omnibus inevitabilmente condiziona il prossimo futuro. Le modifiche approvate

con questa mini riforma rappresenteranno il punto di riferimento più recente per gli attori istituzionali e non, coinvolti nel dibattito che accompagnerà i lavori sulla politica agricola di domani. Le norme introdotte sono numerose e determinano **semplificazioni, innovazioni e un sostanziale ampliamento delle opportunità di intervento. Se solo si guarda ai capitoli toccati già si percepisce l'importanza e la portata di quanto fatto. Si tratta, oltre a greening, gestione dei rischi e riequilibrio dei poteri negoziali lungo le filiere, anche di novità su giovani, pagamenti accoppiati e organizzazione comune dei mercati (OCM).**

FIGURA 1: I GRANDI TEMI DEL REGOLAMENTO OMNIBUS



LE NOVITÀ INTRODOTTE

L'agricoltore attivo

(Art. 9 Reg. 1307/2013)

Con la riforma della PAC 2014-2020 si è riusciti a fissare un principio basilare: i beneficiari del sostegno sono esclusivamente coloro che esercitano effettivamente l'attività agricola. Un principio non sempre rispettato, sul quale nella discussione pre-riforma si sono spese molte energie e parole. È stato così deciso di regolare la figura dell'agricoltore attivo, identificando in questa figura coloro capaci di dimostrare che l'attività agricola rappresenta la principale fonte di reddito ed è svolta in maniera principale. Tale definizione ha determinato alcune difficoltà applicative in diversi Stati Membri (SM), che la Commissione proponeva di risolvere tornando indietro. L'idea dell'Esecutivo era rendere facoltativa per i paesi l'applicazione della disposizione relativa all'agricoltore attivo, con un colpo di spugna su anni di dibattito e su precise sollecitazioni della Corte di giustizia europea riguardo alla necessità di una efficace individuazione dei beneficiari degli aiuti PAC.

Gli emendamenti votati dal Parlamento europeo hanno aperto la strada alla conferma del principio sancito nel 2013, venendo però incontro alle difficoltà di alcuni Stati Membri, prevedendo una semplificazione dei requisiti per identificare la figura dell'agricoltore attivo. In particolare, abbiamo inserito la possibilità per gli Stati Membri di non concedere pagamenti diretti ai soggetti che non sono registrati per le loro attività agricole in registri fiscali e/o previdenziali nazionali (INPS e registro IVA). Gli Stati Membri potranno inoltre utilizzare specifiche deroghe per

contenere il carico amministrativo connesso all'identificazione dell'agricoltore attivo (utilizzando uno o più criteri per identificare i beneficiari). In questo modo viene difeso il principio della connessione tra qualità di agricoltore attivo e qualità di potenziale beneficiario delle provvidenze della Politica agricola europea.

Il greening

(Art. 43 Reg. 1307/2013)

Con la riforma del 2014 il sistema dei pagamenti diretti è stato completamente ridisegnato sia dal punto di vista applicativo che finanziario. Non più solo un pagamento accompagnato da criteri di condizionalità (rispetto di requisiti minimi in materia di ambiente e benessere animale), ma una serie di componenti tra le quali il cosiddetto greening. Si tratta di obblighi a favore dell'ambiente che impegnano il 30% delle risorse comunitarie destinate ai pagamenti diretti. Anche se le finalità del pagamento greening sono condivisibili (rafforzare la diffusione di impegni improntati alla sostenibilità e alle buone pratiche agricole) la sua declinazione pratica in tre misure uguali per tutti gli agricoltori europei (diversificazione, focus ecologico e mantenimento prati permanenti) si è rivelata estremamente complessa, sia in azienda che per gli organismi nazionali e regionali deputati alla verifica del rispetto delle norme. Una complessità rilevata in tutti gli Stati Membri, che ha comportato per gli agricoltori la revisione degli orientamenti tecnico-economici a livello aziendale e non pochi problemi di carattere burocratico. Una complessità alla quale, peraltro, non sono corrisposti benefici ambientali significativi.

Il Parlamento, con l'obiettivo di salvaguardare la valenza ambientale del pagamento e semplificare i meccanismi di applicazione e monitoraggio, ha introdotto una serie di modifiche che semplificheranno la vita degli agricoltori europei e in particolare dei nostri imprenditori, come vedremo dal dettaglio delle modifiche introdotte.

Le innovazioni in tema di greening rappresentano una semplificazione molto significativa, in particolare per le aziende risicole e che coltivano leguminose (inclusa l'erba medica), con impatti positivi già dalla prossima campagna. Si stima che in complesso l'effetto delle modifiche apportate possa interessare circa 800.000 ettari di superficie agricola in Italia, che dal 2018 non saranno più sottoposti ad obblighi di diversificazione e focus ecologico.

La diversificazione colturale

(Art. 44 Reg. 1307/2013)

La modifica del paragrafo 2 dell'art. 44 del regolamento 1307/2013 consente alle aziende che investono oltre il 75% dei seminativi a colture sommerse, come il riso, di derogare ai criteri odierni in materia di diversificazione aziendale. In concreto significa che un produttore che coltiva 200 ettari di superficie agricola di cui 90 a riso, 7,5 a frumento, 2,5 a mais e 100 a vigneto non dovrà più ridurre la superficie a riso a 75 ettari per rispettare i limiti attualmente imposti dalla diversificazione (per i seminativi la coltura principale non deve superare il 75%).

L'intervento sul paragrafo 3 dello stesso articolo consente, invece, di ampliare i casi di esenzione dagli obblighi di diversificazione. Vengono, infatti, completamente escluse dall'applicazione di tali misure le aziende agricole che investono oltre il 75% dei seminativi a leguminose (inclusa l'erba medica). Lo stesso paragrafo è stato, inoltre, modificato nella parte che prevede che l'esenzione sia condizionata dal fatto che i seminativi diversi dalle leguminose non siano superiori ai 30 ettari. Abbiamo eliminato questo limite.

Il focus ecologico

(Art. 46 Reg. 1307/2013)

Le novità per le aree di interesse ecologico sono relative all'introduzione di ulteriori colture che possono essere considerate aree di interesse ecologico, ai casi di esclusione dall'applicazione degli attuali impegni e all'incremento dei fattori di conversione per specifiche produzioni per il calcolo delle superfici ecologiche. Per quanto riguarda le ulteriori colture potranno essere considerate aree di interesse ecologico anche le superfici a miscanto, a silfio perfoliato (entrambe con fattore di conversione pari a 0,7) e i terreni lasciati a riposo con piante mellifere ricche di polline e nettare (con fattore di conversione pari a 1,5).

Come già visto per la diversificazione, dal 2018 sarà eliminato anche il limite che impone che i seminativi non sottoposti agli impieghi che danno diritto all'esclusione (oltre il 75% dei seminativi a colture sommerse, erba e altre piante erbacee da foraggio e leguminose) non debbano superare i 30 ettari.

Infine, per quanto riguarda i fattori di conversione relativi a colture utilizzate per assolvere gli obblighi del focus ecologico sono stati incrementati per le colture azotofissatrici (da 0,7 a 1,0) e per le superfici a bosco ceduo (*short rotation coppice*, da 0,3 a 0,5). Questo consente di incrementare il valore ambientale di tali produzioni e di semplificare le operazioni di applicazione e controllo da parte di agricoltori ed autorità nazionali.

La definizione di pascolo permanente

(Art. 4 Reg. 1307/2013)

Al fine di semplificare il quadro regolamentare, tenere in debita considerazione le specificità produttive locali e migliorare le definizioni applicate per la gestione dei pagamenti diretti (attività agricola, agricoltore, superficie agricola,...), il Parlamento ha rivisto alcune disposizioni relative alla definizione di prato e pascolo permanente.

In particolare, potranno essere considerati come prato permanente le superfici a pascolo in cui l'erba e le altre piante erbacee da foraggio risultano non predominanti o assenti. In questo modo si valorizza il ruolo dei pascoli mediterranei, ricchi di arbusti e piante arboree, che potranno essere inseriti nelle superfici eleggibili a pagamento. Inoltre, gli Stati Membri avranno la facoltà di decidere di considerare come prato permanente non solo il terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio da cinque anni o più, ma anche i terreni che non vengono arati da cinque anni o più.

Il sostegno accoppiato

(Art. 52-53 Reg. 1307/2013)

I pagamenti accoppiati hanno la funzione di sostenere gli agricoltori che operano in comparti produttivi che fronteggiano particolari stati di crisi. Per l'Italia, come per gli altri Stati Membri che hanno deciso di attivarli, lo strumento ha potuto esplicare la sua efficacia purtroppo solo parzialmente.

A causa delle rigidità insite nell'attuale regolamentazione, infatti, non sempre le scelte nazionali hanno potuto seguire tempestivamente gli andamenti economici

dei diversi comparti, con la conseguente perdita di efficacia dello strumento. Il pagamento accoppiato (al numero di ettari o ai capi presenti in azienda) è una compensazione supplementare che può essere garantita a quei settori o territori in cui determinate produzioni agricole rivestono particolare importanza dal punto di vista economico, ambientale e sociale e si trovano in difficoltà. In Italia questo sostegno interessa il 12% del massimale nazionale annuo dedicato ai pagamenti diretti e viene concesso ad importanti produzioni agricole (frumento duro, riso, pomodoro da industria, olio, carne, latte, ...). Le modifiche apportate al quadro regolamentare rendono più flessibile la gestione degli interventi e garantiscono un funzionamento della misura maggiormente coerente con le mutevoli condizioni di mercato.

Abbiamo innanzitutto eliminato il vincolo secondo cui il pagamento può essere concesso solo al fine di mantenere gli attuali livelli di produzione nei settori o territori interessati. La Commissione potrà intervenire per evitare effetti negativi sugli agricoltori in caso di gravi squilibri di mercato, consentendo agli Stati Membri di erogare il supporto accoppiato fino al 2020 sulla base di un numero di ettari o capi riferiti ad un periodo del passato. In pratica, in condizioni di mercato caratterizzate da un eccesso di offerta, potrà essere erogato il pagamento accoppiato sulla base dei livelli di produzione storici pur diminuendo il numero di ettari o capi che hanno determinato le condizioni del sostegno. Sempre con l'obiettivo di garantire flessibilità, gli Stati Membri potranno rivedere annualmente le condizioni più importanti legate alla concessione del pagamento accoppiato (settori beneficiari del sostegno, livello di risorse finanziarie, criteri di accesso).

Queste modifiche consentono di rendere gli aiuti accoppiati, che hanno la precisa finalità di mitigare gli effetti di situazioni di crisi, più flessibili e di conseguenza più coerenti con l'evoluzione strutturale ed economica dei diversi comparti della produzione agricola.

Il supporto ai giovani agricoltori

(Art. 50 Reg. 1307/2013 e Art 2 Reg. 1305/2013)

Una delle principali criticità che deve affrontare l'agricoltura europea è l'invecchiamento degli imprenditori agricoli e le difficoltà connesse all'inserimento di giovani agricoltori, sia in termini di ricambio generazionale destinato a dare continuità all'attività aziendale, che di insediamento di nuove aziende giovani nel settore. Queste motivazioni sono state alla base della scelta, fatta nel 2013, di accordare ai giovani agricoltori un premio addizionale rispetto al pagamento di base. Questa previsione era destinata a rafforzare il sostegno e gli incentivi accordati agli agricoltori giovani e di nuovo ingresso all'interno della programmazione per lo sviluppo rurale. La discussione sull'Omnibus è stata per il Parlamento europeo, che di questo tema ha sempre fatto un punto di riferimento nei suoi lavori, un'occasione per rafforzare il quadro incentivante per i giovani agricoltori, sia sul versante dei pagamenti diretti che su quello dello sviluppo rurale.

Il pagamento giovani

(Art. 50 Reg. 1307/2013)

Per quanto concerne i pagamenti diretti, il lavoro si è concentrato sui limiti che in questi anni hanno penalizzato l'efficacia del sostegno dedicato ai giovani agricoltori. In particolare l'attuale pagamento giovani, disciplinato nell'ambito del sistema dei pagamenti diretti all'art. 50 del Reg. 1307/2013, è soggetto ad alcuni limiti (temporali e di valore) che ne hanno ridotto la portata.

Con l'obiettivo di massimizzare il contributo che tale pagamento specifico può offrire per supportare i giovani imprenditori nell'esercizio dell'attività agricola, abbiamo proposto e concretizzato diverse innovazioni. Innanzitutto il sostegno sarà di cinque anni, senza alcuna riduzione dovuta al numero di anni trascorsi dalla data di insediamento e la presentazione della domanda, come accade al momento. Altro elemento che opera nella direzione di rafforzare il supporto per i giovani riguarda la possibilità concessa agli Stati Membri di raddoppiarne il valore; viene infatti inserita la possibilità di portare il pagamento per i giovani agricoltori dall'attuale 25% al 50% del valore del pagamento di base.

Il primo insediamento giovani agricoltori

(Art. 2 Reg. 1305/2013)

Nonostante la misura dell'insediamento giovani abbia funzionato molto bene negli ultimi anni soprattutto nel nostro Paese, risulta evidente che gli sforzi fatti non sono ancora sufficienti per alimentare una base imprenditoriale che possa garantire la continuità nel tempo dell'attività agricola sia nelle aree vocate che in quelle più periferiche. Così abbiamo da un lato ampliato le possibilità incentivanti per il primo insediamento dei giovani agricoltori, dall'altro chiarito alcune disposizioni attuative che agevolano l'efficacia della misura.

Abbiamo quindi specificato che i giovani agricoltori potranno insediarsi a capo dell'azienda anche insieme ad altri agricoltori. L'insediamento congiunto potrà essere sia con agricoltori che abbiano superato i 40 anni di età, in un'ottica di maggior ricambio generazionale, sia con altri giovani, moltiplicando il sostegno, e senza nessun tipo di vincolo relativamente alla forma giuridica, promuovendo così formule organizzative diverse dall'impresa individuale e riducendo le barriere all'ingresso nella misura

gestita nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale (PSR). Abbiamo inoltre chiarito che la data di primo insediamento coinciderà con l'inizio di attività concrete collegate all'esercizio di impresa. Il supporto potrà essere erogato sia sotto forma di contributo che di strumento finanziario (o una combinazione delle due modalità).

La gestione dei rischi

(Art. 36 Reg. 1305/2013)

L'introduzione, con la riforma del 2013, di specifiche misure per la gestione dei rischi è stata ben accolta da tutti gli stakeholder del settore, ma agli effetti pratici non ha raggiunto gli obiettivi sperati. I dati su questo punto sono inequivocabili. Non solo non si è avuto un incremento apprezzabile del ricorso alle assicurazioni agevolate, ma anche i fondi di mutualizzazione e lo strumento più innovativo, i fondi per la stabilizzazione dei redditi (IST), hanno mostrato scarso appeal per gli agricoltori europei. 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 in via peraltro sperimentale). Invece, gli unici ad aver attivato i fondi mutualistici per gli eventi naturali avversi sono Francia, Italia e Romania. Troppo poco rispetto alle attese. Anche in Italia, ad oggi il paese che più di altri ha attivato le opzioni di risk management, in particolare gli strumenti assicurativi, i valori assicurati hanno fatto registrare un calo. È apparso subito chiaro che gli strumenti in questione, pur essendo utili a proteggere il reddito degli agricoltori, risultano di difficile accesso e troppo costosi per molte tipologie imprenditoriali. Questo è l'effetto inevitabile dell'applicazione delle regole sul commercio internazionale che fissano limiti precisi al livello di contribuzione pubblica e alle soglie di danno oltre le quali scatta l'indennizzo.

Il rispetto pedissequo di tali regole ha rallentato anche l'attivazione degli IST a causa delle difficoltà di ricostruire il reddito di imprese che spesso beneficiano di regimi di contabilità semplificata.

Data l'importanza delle misure in questione, in un frangente storico caratterizzato da intense variazioni climatiche che si ripercuotono sulle rese e da ampie variazioni dei prezzi dei prodotti agricoli come dei fattori di produzione, la COMAGRI ha colto l'opportunità del regolamento Omnibus per proporre soluzioni migliorative. Già la Commissione, nella sua proposta iniziale, aveva fatto un passo in avanti abbassando la soglia per l'indennizzo nel caso degli IST settoriali. Questo è stato lo spunto per una serie di modifiche all'attuale assetto delle misure per la gestione dei rischi disciplinate nell'ambito dello sviluppo rurale che mirano a rendere i meccanismi di copertura più attrattivi per gli agricoltori e a semplificarne il funzionamento.

Lo strumento per la stabilizzazione dei redditi

(Art. 39 e 39a Reg. 1305/2013)

Così è stata confermata l'ipotesi di uno strumento settoriale di stabilizzazione del reddito, che oggi può intervenire solo in caso di perdite annuali individuali superiori al 30% del reddito medio aziendale e che a partire dal primo gennaio potrà indennizzare le perdite superiori al 20% del reddito medio dell'agricoltore beneficiario. Inoltre è previsto che sia nell'ipotesi di IST settoriale che in quella di IST non settoriale il riferimento per il calcolo delle perdite possa essere rappresentato da indici economici, risolvendo in parte il problema della ricostruzione contabile dei redditi. Abbiamo inoltre stabilito che le risorse pubbliche destinate agli IST possano essere utilizzate anche per contribuire alla formazione del capitale iniziale del fondo. In questo modo si promuove la soluzione di un'altra importante

criticità rilevata analizzando il parziale fallimento dello strumento sino ad oggi, la disponibilità di capitale per l'avvio operativo dello strumento.

Infine la previsione di un aiuto pubblico maggiore per incentivare l'adesione degli agricoltori europei all'IST che porta la contribuzione pubblica dal 65% al 70% delle spese (perdite) ammissibili alla compensazione.

Il sostegno agli strumenti assicurativi

(Art. 37 Reg. 1305/2013)

Per quanto concerne il sostegno alla stipula delle assicurazioni sul raccolto, anche in questo caso sono state introdotte innovazioni tese a facilitare il ricorso a tale strumento da parte degli agricoltori. È stato previsto un abbassamento della soglia per l'indennizzo dal 30% al 20% delle perdite di produzione. E anche in questo caso è stato innalzato il contributo pubblico dal 65% al 70% della spesa ammissibile (premio assicurativo).

I fondi mutualistici per le avversità naturali

(Art. 38 Reg. 1305/2013)

Per i fondi mutualistici contro le avversità atmosferiche, sanitarie e ambientali è stata prevista la possibilità, come per l'IST, di utilizzare la contribuzione pubblica per la formazione del capitale iniziale del fondo e per integrare i pagamenti annuali del fondo. E anche per questo strumento, ancora poco diffuso, la contribuzione pubblica è stata elevata al 70%.

Il rafforzamento della posizione degli agricoltori lungo la filiera

(Reg. 1308/2013)

Su questo argomento, il Parlamento europeo ha avuto l'intuizione di lavorare prendendo a riferimento il lavoro promosso dalla Commissione europea e svolto dal gruppo di alto livello sul funzionamento dei mercati agroalimentari. Le conclusioni del gruppo di lavoro hanno evidenziato la necessità di ricorrere agli strumenti dell'economia contrattuale per favorire il riequilibrio dei poteri negoziali lungo le filiere agroalimentari. In questa direzione, d'altronde, l'Europa si era già mossa con il varo del "Pacchetto latte" che aveva attivato strumenti particolari per regolare l'offerta nel campo dei formaggi stagionati, e con misure specifiche e limitate ad altri comparti. L'idea di migliorare le prerogative contrattuali della parte agricola nasce dalla constatazione che il sistema organizzato dell'offerta necessita di ulteriori irrobustimenti per gestire i rapporti con componenti a valle sempre più concentrate e strutturate. Da qui la proposta di riservare alle formule organizzate degli agricoltori (organizzazioni dei produttori, loro associazioni e cooperative) prerogative contrattuali particolari che derogano ai limiti oggi imposti dalle norme sulla concorrenza. Questa intuizione, che oggi è norma, è stata peraltro corroborata dalla recente sentenza della Corte di giustizia europea (di seguito è riportato il comunicato stampa della Corte stessa) che esprimendosi su un caso riguardante alcune OP e AOP francesi accusate di essersi sottratte alle regole sulla concorrenza, non solo ha ribadito la preminenza della PAC su tali regole ma ha anche affermato che le deroghe sono comunque giustificate se finalizzate a perseguire gli obiettivi che l'Unione ha affidato alle formule organizzative degli agricoltori riconosciute come beneficiarie delle norme sull'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM).



Stampa e Informazione

Corte di giustizia dell'Unione europea

COMUNICATO STAMPA n. 120/17

Lussemburgo, 14 novembre 2017

Sentenza nella causa C-671/15

Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e a.

Una concertazione sui prezzi e sui quantitativi tra più organizzazioni di produttori agricoli e associazioni di tali organizzazioni può costituire un'intesa ai sensi del diritto della concorrenza

Tale pratica è invece consentita all'interno di una medesima organizzazione di produttori o di una medesima associazione di organizzazioni di produttori se risponde in maniera proporzionata agli obiettivi assegnati a tale organizzazione o associazione

Nel 2012, l'autorità francese garante della concorrenza ha sanzionato alcune pratiche giudicate anticoncorrenziali nel settore della produzione e della commercializzazione dell'indivia. Tali pratiche, poste in essere da organizzazioni di produttori (OP), da associazioni di organizzazioni di produttori (AOP), nonché da diversi organismi e società, consistevano essenzialmente in una concertazione sul prezzo dell'indivia e sui quantitativi immessi sul mercato nonché in uno scambio di informazioni strategiche.

Per contestare l'ammenda di quasi 4 milioni di euro che era stata loro inflitta, le organizzazioni di produttori e gli altri enti sanzionati si sono rivolti alla giustizia francese sostenendo che le loro pratiche non rientrano nel divieto delle intese sancito dal diritto dell'Unione in quanto si collocano nell'ambito della politica agricola comune (PAC). Essi sostengono, in particolare, che le organizzazioni di produttori e le loro associazioni hanno, in forza del diritto dell'Unione¹, il compito di stabilizzare i prezzi alla produzione e di adeguare la produzione alla domanda.

La Corte di cassazione francese, investita di tale questione, chiede alla Corte di giustizia chiarimenti in merito.

Con l'odierna sentenza, la Corte ricorda, innanzitutto, che, in forza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), **la PAC ha la preminenza sugli obiettivi della concorrenza**, e pertanto il legislatore dell'Unione può escludere dall'ambito di applicazione del diritto della concorrenza alcune pratiche che, al di fuori della PAC, dovrebbero essere qualificate come anticoncorrenziali. In particolare, nel settore degli ortofrutticoli, le pratiche necessarie affinché le OP e le AOP raggiungano uno o più degli obiettivi loro assegnati dal diritto dell'Unione (ossia assicurare che la produzione sia pianificata e adeguata in funzione della domanda, concentrare l'offerta e immettere sul mercato la produzione, ottimizzare i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione) possono sfuggire al divieto delle intese previsto dal TFUE.

La Corte ricorda, tuttavia, che **le organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti agricoli non costituiscono uno spazio senza concorrenza**.

¹ Regolamento n. 26 del 4 aprile 1962 relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (GU 1962, 30, pag. 993); regolamento (CE) n. 2200/96 del Consiglio, del 28 ottobre 1996, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU 1996, L 297, pag. 1); regolamento (CE) n. 1184/2006 del Consiglio, del 24 luglio 2006, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (GU 2006, L 214, pag. 7); regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio, del 26 settembre 2007, recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo, recante modifica delle direttive 2001/112/CE e 2001/113/CE e dei regolamenti (CEE) n. 827/68, (CE) n. 2200/96, (CE) n. 2201/96, (CE) n. 2826/2000, (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 318/2006 e che abroga il regolamento (CE) n. 2202/96 (GU 2007, L 273, pag. 1); regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU 2007, L 299, pag. 1).

La Corte ne deduce, anzitutto, che **le pratiche adottate all'interno di un ente non riconosciuto da uno Stato membro per perseguire uno degli obiettivi assegnati alle OP e alle AOP non possono sfuggire al divieto delle intese** (solo gli enti debitamente riconosciuti dagli Stati membri sono, infatti, legittimati ad attuare gli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato interessato).

La Corte dichiara, poi, che, nel caso in cui le **pratiche siano attuate da un'OP o un'AOP debitamente riconosciuta da uno Stato membro**, esse **devono rimanere interne a tale sola OP o AOP per poter sfuggire al divieto delle intese**. Infatti, i compiti affidati alle OP e alle AOP possono giustificare talune forme di coordinamento o di concertazione soltanto tra produttori membri della medesima OP o AOP riconosciuta da uno Stato membro. Ne consegue che gli accordi o le pratiche concordate che siano convenuti non all'interno di un'OP o di un'AOP, ma tra più OP e/o AOP, eccedono quanto necessario per l'assolvimento di tali compiti.

La Corte conclude che le pratiche in essere tra più OP o AOP e, a maggior ragione, le pratiche che coinvolgono, oltre a tali OP o AOP, enti non riconosciuti da uno Stato membro nell'ambito dell'attuazione della PAC nel settore di cui trattasi, non possono sfuggire al divieto delle intese.

Per quanto riguarda le pratiche concordate tra i produttori membri di una medesima OP o AOP riconosciuta da uno Stato membro, la Corte precisa che **solo le pratiche che rientrano effettivamente e rigorosamente nel perseguimento degli obiettivi assegnati all'OP o all'AOP considerata possono sfuggire al divieto delle intese**. Può essere questo il caso, in particolare, degli **scambi di informazioni strategiche**, del **coordinamento del volume di prodotti agricoli** immessi sul mercato, nonché del **coordinamento della politica tariffaria** dei singoli produttori agricoli, qualora tali pratiche mirino effettivamente a realizzare gli obiettivi assegnati alle OP/AOP considerate e siano strettamente proporzionate agli stessi.

Per contro, la fissazione collettiva di prezzi minimi di vendita all'interno di un'OP o di un'AOP non può essere considerata proporzionata agli obiettivi di stabilizzazione dei prezzi o di concentrazione dell'offerta, qualora non consenta ai produttori che provvedono essi stessi a smaltire la propria produzione di praticare un prezzo inferiore a tali prezzi minimi e abbia l'effetto di abbassare il livello già ridotto di concorrenza esistente sui mercati di prodotti agricoli.

IMPORTANTE: Il rinvio pregiudiziale consente ai giudici degli Stati membri, nell'ambito di una controversia della quale sono investiti, di interpellare la Corte in merito all'interpretazione del diritto dell'Unione o alla validità di un atto dell'Unione. La Corte non risolve la controversia nazionale. Spetta al giudice nazionale risolvere la causa conformemente alla decisione della Corte. Tale decisione vincola egualmente gli altri giudici nazionali ai quali venga sottoposto un problema simile.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna la Corte di giustizia.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia

Contatto stampa: Eleonora Montserrat Pappalettere ☎ (+352) 4303 8575

Immagini della pronuncia della sentenza sono disponibili su « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106

Ma oltre alle vicende relative alle relazioni contrattuali, il lavoro sull'Omnibus è stato anche l'occasione per puntellare il sistema dell'agricoltura organizzata, irrobustendo il carattere organizzativo delle organizzazioni dei produttori (OP), delle loro associazioni (AOP) e delle formule cooperative. In questo quadro è stato rafforzato il sistema degli aiuti e incentivate le azioni per migliorare il capitale umano e organizzativo dell'agricoltura europea protagonista dei sistemi agroalimentari organizzati.

I programmi operativi per il settore ortofrutticolo

(Art. 33 Reg. 1038/2013)

Al fine di superare i principali ostacoli alla costituzione di Organizzazioni di Produttori (OP), quali mancanza di fiducia ed esperienze negative passate, le attività di *coaching* vengono inserite tra gli obiettivi dei programmi operativi, nello specifico delle misure di prevenzione e gestione delle crisi. In particolare, sarà possibile sostenere iniziative di formazione verso altre OP, Associazioni di Organizzazioni di Produttori (AOP), gruppi di produttori o singoli agricoltori. Tali azioni sono finanziate al 100%. Sempre nell'ambito delle misure di prevenzione e gestione delle crisi vengono inserite le attività volte alla diversificazione e al consolidamento dei mercati ortofrutticoli (tra le attività di promozione e comunicazione). Il supporto ai fondi mutualistici non comprende più solo i costi amministrativi di costituzione ma può essere usato anche per arricchire i fondi che hanno versato compensazioni agli associati a seguito di un drastico calo di reddito dovuto a condizioni di mercato sfavorevoli.

L'aiuto finanziario nazionale

(Art. 35 Reg. 1308/2013)

Per favorire l'organizzazione dei produttori ortofrutticoli in forme associative in grado di migliorare il livello di competitività, gli Stati Membri potranno concedere aiuti integrativi nazionali rispetto a quelli previsti dai programmi operativi nelle regioni in cui il livello di organizzazione è significativamente inferiore alla media UE. La riforma conferma il calcolo del livello di organizzazione settoriale su base regionale (e non nazionale come proposto dalla Commissione) come elemento per la concessione del supporto integrativo nazionale. Abbiamo specificato che tale aiuto può essere pari ad un massimo dell'80% dei contributi finanziari versati dagli aderenti alle OP e fino al 10% del valore della produzione commercializzata dalle OP. Per poter concedere l'aiuto finanziario nazionale, il livello di organizzazione settoriale medio in una regione deve essere stato per tre anni consecutivi precedenti l'attuazione del PO inferiore al 20%. È stata inoltre eliminata la possibilità di richiedere il rimborso da parte degli Stati Membri dell'aiuto finanziario nazionale all'UE.

Le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari

(Art. 148 e 149 Reg. 1308/2013)

Per rafforzare ulteriormente la posizione dei produttori lungo la filiera lattiero-casearia è stata inserita una norma che supporta la definizione di accordi contrattuali tra produttori e trasformatori. In particolare, se uno Stato Membro non ha deciso (sulla base dell'art. 148 del regolamento 1308/2013) che ogni consegna

di latte crudo da un agricoltore ad un trasformatore deve formare oggetto di un contratto scritto e/o che i primi acquirenti devono presentare un'offerta scritta per un contratto per la consegna del latte crudo da parte degli agricoltori, questo potrà essere fatto dai produttori, singoli o associati. Un produttore, una OP o AOP potranno pretendere che ogni consegna di latte a un trasformatore sia oggetto di un contratto scritto tra le parti e/o oggetto di un'offerta scritta di contratto da parte dei primi acquirenti. Se il primo acquirente è una micro, piccola o media impresa ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE, il contratto e/o l'offerta contrattuale non sono obbligatori.

È stato inoltre precisato che quando gli Stati Membri abbiano deciso di utilizzare contratti scritti per la consegna di latte crudo da un produttore ad un trasformatore, possono richiedere oltre alla durata minima (6 mesi) del contratto anche l'obbligo di concordare un rapporto tra una determinata quantità di latte consegnata e il prezzo da pagare.

La modifica dell'art. 149 del regolamento 1308/2013 chiarisce inoltre che a negoziare contratti di vendita per la consegna di latte dai produttori ai trasformatori potranno essere tutte le OP riconosciute ai sensi dell'art. 161 paragrafo 1, in grado cioè di garantire rappresentatività e sufficienti garanzie circa la corretta esecuzione della propria attività (durata, efficienza, concentrazione dell'offerta).

Infine, le misure del pacchetto latte vengono estese a dopo il 30 giugno 2020, scadenza originaria del pacchetto.

Le organizzazioni dei produttori e le deroghe al diritto sulla concorrenza

(Art. 152 Reg. 1308/2013)

Le novità introdotte all'art. 152 del regolamento 1308/2013 hanno lo scopo di fare chiarezza sui criteri che devono condurre al riconoscimento delle OP da parte degli Stati Membri e sulle attività che le stesse possono svolgere per i produttori associati. Fermo restando gli obiettivi che le OP devono soddisfare (concentrazione dell'offerta, assistenza tecnica,...), sono state specificate le attività che devono essere realizzate per ottenere il riconoscimento di OP.

In dettaglio, le OP dovranno dimostrare di svolgere almeno una delle attività seguenti:

1. Lavorazione comune;
2. Distribuzione comune, comprese piattaforme di vendita e trasporto;
3. Confezionamento, etichettatura o promozione comune;
4. Organizzazione comune del controllo di qualità;
5. Uso comune di attrezzature o impianti di stoccaggio;
6. Gestione comune dei rifiuti connessi alla produzione;
7. Approvvigionamento collettivo di input di produzione;
8. Altre attività congiunte di servizio.

Per quanto riguarda le attività che le OP possono esercitare, è stato chiarito che in deroga al diritto di concorrenza (articolo 101, paragrafo 1 del TFUE) una OP riconosciuta può pianificare la produzione, ottimizzare i costi di produzione, immettere sul mercato la produzione e negoziare contratti a nome degli associati per la fornitura di tutta o parte della produzione totale, indipendentemente dal fatto che vi sia o meno il trasferimento di proprietà del prodotto dall'agricoltore alla

OP. A poter svolgere queste attività potranno essere le OP che realmente pongono in essere una delle attività comuni (da 1 a 7), che concentrino e commercializzino l'offerta (indipendentemente dal fatto che il prezzo negoziato sia lo stesso per quanto riguarda la produzione aggregata di alcuni o tutti i membri), i cui produttori non siano membri di altre OP e che il prodotto non sia coperto da obbligo di consegna derivante dall'appartenenza ad una cooperativa.

Le deroghe al diritto di concorrenza non sono tuttavia assolute; viene infatti specificato che l'autorità nazionale per la concorrenza può decidere in singoli casi che, per il futuro, una o più delle attività in deroga siano modificate, sospese o non svolte affatto se ritiene che ciò sia necessario per tutelare la concorrenza o per salvaguardare gli obiettivi della PAC. Infine, gli Stati Membri potranno garantire un riconoscimento "multisetoriale" per le OP operanti in diversi settori (art. 154 par. 2).

Value sharing

(Art. 172A Reg. 1308/2013)

L'introduzione di uno specifico articolo relativo alla condivisione del valore consente agli agricoltori e loro associazioni, attivi in qualsiasi settore produttivo (attualmente è previsto per lo zucchero), di concordare con i primi acquirenti modalità di distribuzione del valore. Si potranno definire specifiche regole per determinare come ripartire tra produttore e primo acquirente utili e perdite derivanti dall'evoluzione di mercato di precisi prodotti di riferimento. Si tratta di una norma che può ampliare gli ambiti di collaborazione lungo la filiera e contribuire alla stabilizzazione dei rapporti commerciali.

Le organizzazioni interprofessionali

(Art. 157 Reg. 1308/2013)

Vengono ampliati gli obiettivi demandati alle Organizzazioni Interprofessionali (OI), prevedendo specificatamente che potranno essere definite clausole di condivisione del valore come pure misure volte ad evitare e gestire rischi ambientali, legati alla salute degli animali e alla protezione delle piante. Inoltre, come anticipato per le OP, anche nel caso delle OI gli Stati Membri potranno riconoscere organizzazioni operanti in diversi settori.

Relazioni contrattuali

(Art. 168 Reg. 1308/2013)

Anche se lo Stati Membri non ha specificatamente previsto che la vendita di prodotti agricoli⁽¹⁾ debba essere oggetto di un contratto scritto o di un'offerta di contratto scritto (come avviene per l'olio di oliva, le carni bovine e alcuni seminativi), viene inserita la possibilità di attivare indipendentemente tale clausola prevista dall'art. 168. Infatti, tutti i produttori, OP e AOP potranno richiedere che ogni consegna di prodotto a un trasformatore o distributore sia oggetto di un contratto scritto tra le parti e/o oggetto di un'offerta scritta di contratto da parte del primo acquirente (questo rende di fatto superflue le specifiche previsioni settoriali). Il contratto e/o l'offerta contrattuale non sono obbligatori se il primo acquirente è una micro, piccola o media impresa, fatta salva la possibilità che le parti utilizzino uno standard di contratto stipulato da una OI.

(1) Diversi dal latte e dai prodotti lattiero-caseari e dallo zucchero.

Ancora sulle deroghe alle regole della concorrenza

(Art. 209 Reg. 1308/2013)

La modifica dell'art. 209 del regolamento 1308/2013 chiarisce le deroghe previste alle regole di concorrenza nel mercato interno. In particolare, si stabilisce che l'art. 101 del TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate di agricoltori, associazioni di agricoltori o associazioni di tali associazioni o di OP/AOP, che riguardano la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'uso di strutture comuni per lo stoccaggio, il trattamento o la trasformazione di prodotti agricoli. Tale deroga viene meno solamente nel momento in cui possono essere compromessi gli obiettivi della PAC (art. 39 TFUE). Inoltre, con l'obiettivo di garantire certezza giuridica agli accordi, gli agricoltori, OP e AOP possono chiedere un parere alla Commissione sulla compatibilità degli accordi, delle decisioni e delle pratiche concordate rispetto agli obiettivi dell'articolo 39 del TFUE. La Commissione invia il parere al richiedente entro 4 mesi dal ricevimento completo della richiesta di parere.

Accordi e decisioni durante i periodi di grave squilibrio sui mercati

(Art. 222 Reg. 1308/2013)

Al fine di migliorare l'impatto delle misure disponibili durante i periodi di grave squilibrio sui mercati, la Commissione può (tramite atti di esecuzione) prevedere che le deroghe al diritto di concorrenza (art. 101 del TFUE) non si applicano solo ad agricoltori, associazioni di agricoltori, OP e AOP ma anche ad altri soggetti, quali ad esempio le OI riconosciute. Questo vale nel caso in cui gli accordi e le decisioni non pregiudichino il corretto funzionamento del mercato interno e puntino strettamente alla stabilizzazione del settore interessato.

Abbiamo inoltre specificato che le misure di stabilizzazione dei mercati previste nell'ambito dell'art. 222 (tra cui la pianificazione della produzione utilizzata durante la crisi del prezzo del latte) non dovranno più sottostare alla precedente attivazione di misure eccezionali, quali il prezzo di intervento o la concessione dell'aiuto all'ammasso privato, ma potranno essere immediatamente avviate durante gravi squilibri di mercato e la loro durata potrà superare il limite di sei mesi attualmente previsto.

LE ALTRE MODIFICHE INTRODOTTE

La gestione del sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli

(Art. 64 Reg. 1308/2013)

Con l'obiettivo di migliorare la gestione del potenziale viticolo e risolvere una distorsione presente nell'attuale PAC, abbiamo inserito la possibilità per gli Stati Membri di applicare il sistema delle autorizzazioni di impianto previsto per l'uva da vino anche in quelle aree in cui si coltiva uva destinata alla produzione di acquaviti con indicazione geografica registrata nell'Allegato III del regolamento 110/2008, quali ad esempio Cognac, Armagnac, Aguardente de Vinho Douro. I paesi che hanno prodotti che rientrano nella specifica sezione dell'Allegato III sono Francia, Portogallo, Bulgaria e Romania.

In più, il rilascio di autorizzazioni per nuovi impianti può essere gestito sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori (superfici, competenze professionali, nuovi entranti, vincoli specifici,...); nel caso in cui le richieste di impianto siano inferiori alla disponibilità di superficie, gli Stati Membri potranno decidere di non assegnare nuove autorizzazioni, oltre alle fattispecie già presenti, a coloro che hanno superfici vitate senza autorizzazioni o diritti di impianto. Se invece le richieste di autorizzazioni sono superiori alla disponibilità, gli Stati Membri potranno definire limiti minimi e massimi di nuove autorizzazioni (superficie) per richiedente e avranno inoltre la possibilità di utilizzare come criterio addizionale di priorità lo status di giovane agricoltore rispetto a quelli già indicati nel regolamento.

La riserva nazionale

(Art. 31 Reg. 1307/2013)

L'attuale PAC prevede la possibilità di utilizzare i titoli (fondi) della riserva nazionale per supportare specifici obiettivi, come nel caso dei giovani agricoltori e degli agricoltori che iniziano ad esercitare l'attività agricola. Le norme approvate nella riforma legata all'Omnibus consentono un ampliamento del sostegno tramite l'utilizzo della riserva nazionale, inserendo la possibilità di assegnare diritti all'aiuto agli agricoltori per compensarli di specifici svantaggi e per evitare l'abbandono delle terre (comprese le zone soggette a programmi di ristrutturazione o sviluppo connessi a una forma di intervento pubblico).

Azioni di informazione

(Art. 14 Reg. 1305/2013)

La qualità del capitale umano è un fattore strategico per affrontare le sfide connesse alla competitività e sostenibilità dell'agricoltura. Nell'ambito delle azioni a supporto della formazione professionale e dell'acquisizione di competenze e informazioni, ci sarà la possibilità di mantenere e utilizzare le infrastrutture realizzate per progetti dimostrativi.

Servizi di consulenza

(Art. 15 Reg. 1305/2013)

Per migliorare il profilo economico ed ambientale delle attività produttive gli agricoltori possono far ricorso ai servizi di consulenza e di assistenza alla gestione aziendale. Allo scopo di facilitare la diffusione di tali attività, le Autorità di Gestione (AdG) potranno beneficiare direttamente dei fondi per la consulenza o la formazione. In questo caso, il fornitore della consulenza o formazione dovrà essere selezionato tra organismi che sono funzionalmente indipendenti dalle AdG.

Regimi di qualità

(Art. 16 Reg. 1305/2013)

L'adesione a regimi di qualità certificata (DOP, IGP,...) rappresenta un valido strumento per salvaguardare le tradizioni produttive e per migliorare la valorizzazione delle produzioni agricole di base. Questo vale in particolare per l'Italia, che detiene il primato in Europa dal punto di vista del numero di prodotti certificati. Per ampliare il numero di potenziali aderenti alla misura che sostiene il pagamento dei costi fissi collegati alla partecipazione ai regimi di qualità, potranno accedere al sostegno anche quegli agricoltori o gruppi di agricoltori che partecipano al regime di qualità da non più di cinque anni (e non come in precedenza solo ai nuovi ingressi). Il supporto all'adesione è garantito per un periodo massimo di cinque anni che, nel caso di adesione al regime di qualità precedente alla domanda di sostegno, è ridotto del numero di anni trascorsi dal momento dell'adesione alla domanda.

Investimenti aziendali

(Art. 17 Reg. 1305/2013)

Il sostegno agli investimenti aziendali per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti è uno degli ambiti di intervento più importanti dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Al fine di migliorare la portata e l'efficacia delle risorse finanziarie impiegate si prevede che quando il supporto in favore della trasformazione, commercializzazione e sviluppo di nuovi prodotti è concesso attraverso strumenti finanziari gli investimenti potranno riguardare anche prodotti non coperti dall'Allegato I del TFUE, purché contribuiscano ad una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. Si amplia quindi il campo degli interventi realizzabili per il tramite degli strumenti finanziari.

Sistemi agroforestali

(Art. 23 Reg. 1305/2013)

Per aumentare gli interventi in favore dello sviluppo di aree forestali e per supportare il miglioramento della redditività delle foreste saranno ritenuti ammissibili non solo i costi di allestimento di impianti agroforestali ma anche quelli in favore della rigenerazione e/o del rinnovamento.

Investimenti

(Art. 45 Reg. 1305/2013)

Per facilitare la diffusione di strumenti finanziari, che determinano un valore aggiunto maggiore delle risorse pubbliche rispetto al solo utilizzo di contributi in conto capitale, si prevede di poter considerare come spesa ammissibile il capitale di esercizio. In particolare, quando il supporto agli investimenti aziendali è realizzato attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari, il capitale di esercizio può essere considerato come spesa ammissibile, fino ad un massimo di 200.000 euro o il 30% del totale delle spese ammissibili dell'investimento (a seconda di quale importo sia maggiore).

Sono state inoltre ampliate le tipologie di investimenti realizzabili nel caso in cui l'intervento sia attuato per il tramite di strumenti finanziari.

Ammissibilità delle spese

(Art. 60 Reg. 1305/2013)

Per garantire il massimo supporto alle popolazioni e facilitare i processi di spesa legati a misure emergenziali nell'ambito dei PSR in caso di disastri naturali, eventi catastrofici, condizioni climatiche avverse o significativi ed improvvisi cambiamenti nelle condizioni socioeconomiche di uno Stati Membri o regione, le spese sostenute dai beneficiari (e collegate all'emergenza) saranno ammissibili anche prima che la domanda sia stata presentata all'autorità competente, purché ovviamente successive al verificarsi dell'evento.



IL NEGOZIATO SUL CAPITOLO AGRICOLO DEL REGOLAMENTO OMNIBUS

La vicenda del regolamento Omnibus ha segnato un vero e proprio salto di qualità nel ruolo del Parlamento europeo all'interno del processo decisionale sulle modifiche della Politica agricola comune: un ruolo, quello di co-legislatore insieme al Consiglio dei Ministri dell'agricoltura degli attuali 28 Stati Membri dell'Unione, che sulle materie agricole è stato acquisito solo di recente, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. La legislatura 2009-2014 ha visto sperimentare il nuovo assetto del processo decisionale su diversi fronti importanti, come il pacchetto latte, il pacchetto qualità per culminare con l'approvazione della riforma che, nel 2014, ha dato avvio all'attuale PAC. Già in quelle occasioni la co-decisione e i 'triloghi', i negoziati a tre tra Commissione, Consiglio e Parlamento, avevano mostrato l'importanza del ruolo assunto dal Parlamento sia sul piano istituzionale e politico, sia sul piano della proposta dei contenuti nuovi, provenienti da quella che tra le istituzioni europee è l'unica assemblea eletta direttamente dai cittadini.

Con l'approvazione del regolamento Omnibus si è andati oltre. Non solo per l'abilità di contribuire in modo determinante alla formazione delle decisioni, ma anche per la capacità di leggere lo scenario politico. In un momento di grande incertezza, dovuta a diverse ragioni (la Brexit, l'impatto dei flussi migratori, la nascita della difesa comune, ma anche sorprese come l'elezione di Donald Trump) la Commissione europea ha dovuto concentrare molte energie nella gestione di eventi critici, apparendo meno decisa su settori tradizionalmente forti delle politiche europee, come quello agricolo. Proprio sulla base di queste considerazioni, insieme ad alcuni colleghi della COMAGRI abbiamo sentito la responsabilità di dare ai cittadini e agli agricoltori delle risposte che fossero qualcosa di più di un semplice 'ritocco' e che

tenessero conto realisticamente della situazione. È stata presa quindi un'iniziativa ambiziosa, sulla quale hanno creduto dapprima numerosi altri membri della COMAGRI, e poi la maggioranza dei parlamentari europei. Per questo, nonostante i ripetuti annunci in merito alle imminenti proposte legislative per la PAC post 2020, l'Europarlamento ha deciso di agire e di trasformare gli spunti di modifica offerti dalla Commissione nel pacchetto Omnibus in una vera e propria riforma di medio termine della politica agricola europea.

OMNIBUS, UN'OPPORTUNITÀ COLTA DAL PARLAMENTO

La proposta legislativa Omnibus è stata presentata il 14 settembre 2016. Essenzialmente, si trattava della revisione di metà percorso prevista dal regolamento sul quadro finanziario pluriennale dell'Unione. La Commissione europea ha voluto però sfruttare questa finestra per inserire modifiche sia di natura tecnica che sostanziali in differenti politiche settoriali, rendendo tale regolamento molto simile a quello che nell'esperienza italiana sarebbe il cosiddetto pacchetto "mille-proroghe". In modo forse inatteso dalla stragrande maggioranza della comunità agricola, si introducevano modifiche anche nei quattro atti di base della PAC.

Le proposte venivano descritte dal Commissario all'agricoltura Phil Hogan come meri 'aggiustamenti', costruiti sulle parole d'ordine della semplificazione e della modernizzazione con l'obiettivo di rendere la vita più semplice sia agli agricoltori europei, che alle amministrazioni nazionali. Le reazioni sono state molteplici, e discordanti tra loro: si va da chi riteneva che l'utilizzo di questo strumento legislativo non fosse altro che un tentativo di esautorare Parlamento e Consiglio europei del loro ruolo di co-legislatori, a chi credeva che gli agricoltori avessero bisogno di maggiore certezza giuridica e una modifica delle regole della PAC dopo solo tre anni avrebbe creato problemi e confusione nella sua applicazione, a chi invece ha visto fin da subito nelle proposte un discreto avanzamento rispetto alla situazione attuale, anche se non del tutto soddisfacente. In una parola, un'opportunità. Insieme a Michel Dantin ed Albert Dess, gli altri due co-relatori individuati dal Parlamento europeo per la parte agricola del testo, eravamo ovviamente tra i capifila di quest'ultima categoria. Nonostante la sensazione che le proposte avanzate dalla Commissione potessero essere condivisibili, abbiamo avanzato critiche rispetto alla timidezza della proposta, motivate dalla

percezione della crescente probabilità che non ci fossero i tempi tecnici, oltre che la volontà politica, per rinnovare in profondità la PAC entro l'attuale legislatura.

L'idea di fondo è stata quella di superare completamente la prospettiva proposta dalla Commissione per costruire qualcosa di più sostanziale, e rispondere innanzitutto alle criticità applicative della riforma del 2013. D'altronde, sono i fatti a dimostrare che più di qualcosa non va: dalla complessità del greening all'insuccesso delle misure di gestione dei rischi, dalla difficoltà di rispondere efficacemente e tempestivamente alle crisi di mercato degli ultimi anni al costo burocratico e amministrativo conseguente ad un sistema di controlli che ha dato non pochi segnali di insostenibilità. Tuttavia, da un punto di vista procedurale, la gestione del testo si è rivelata piena di ostacoli fin dalle primissime battute: né il Parlamento, né il Consiglio, né la stessa Commissione avevano dimestichezza con un approccio al testo legislativo che includeva provvedimenti prettamente finanziari insieme ad altri riguardanti le politiche regionali, dell'impiego, dei trasporti, e ovviamente agricole.

A chi, e in quale modo, doveva essere affidato tutto ciò nella procedura di co-decisione? Di certo, non si poteva lasciare l'enorme responsabilità ai soli esperti di bilancio, nonostante questi ultimi ne rivendicassero il pieno diritto, anche a termini di regolamento. Per questo, dopo settimane di trattative interne ed esterne tra le varie istituzioni, si è deciso che la Commissione Agricoltura del Parlamento europeo, così come il Comitato Speciale Agricoltura all'interno del Consiglio, sarebbero stati gli unici responsabili della sezione agricola della bozza di regolamento, sia nella fase iniziale di valutazione e modifica delle proposte del Commissario, che nella successiva negoziazione inter-istituzionale. Si intravedeva già all'orizzonte una nuova serie di triloghi, dopo gli oltre 40 che erano stati necessari per raggiungere un accordo sulla riforma della Politica agricola comune nel 2013.

LA POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Una volta definito come procedere all'interno del Parlamento e delle altre istituzioni, l'attenzione si è rivolta da un lato all'individuazione delle aree più critiche, e dall'altro alla ricerca degli strumenti più idonei a correggere le criticità emerse alla luce dell'esperienza post-riforma del 2013. Così, grazie alla stretta collaborazione e alla predisposizione di una cabina di regia con il Ministero delle politiche agricole in Italia, siamo giunti a una prima bozza di relazione del Parlamento europeo presentata durante la riunione della Commissione Agricoltura del 13 Marzo 2017. Da subito si è capito come il Parlamento volesse assumere un ruolo da protagonista nel dibattito: in questa direzione, abbiamo voluto fissare delle linee guida molto precise per i nostri interventi, così come per tutti i successivi emendamenti da parte dei membri del Parlamento, al fine di garantire un contributo significativo della COMAGRI, finalizzato a risultati mirati e tangibili.

Da un punto di vista prettamente numerico, i nostri 94 emendamenti si riferivano a più di 30 misure specifiche. Non solo un'azione emendativa delle proposte della Commissione quindi, ma idee nuove che si aggiungevano a quelle proposte dall'Esecutivo.

La presentazione a Strasburgo del progetto di relazione ha creato reazioni contrastanti non solo da parte dei membri del Parlamento, ma anche delle altre istituzioni e dei rappresentanti del mondo agricolo, che avevano a quel punto l'occasione di misurare la reale portata dei cambiamenti proposti. Iniziarono le accuse di aver inserito troppe modifiche e di aver messo a repentaglio la conclusione del negoziato in tempo per un'applicazione a partire dal gennaio 2018. L'approccio

della Commissione agricoltura veniva considerato troppo ambizioso, con il rischio di possibili allungamenti dei tempi di approvazione dell'intero pacchetto Omnibus. Nonostante queste tensioni il lavoro è proseguito, anche grazie alla progressiva presa di coscienza dell'importanza delle proposte che maturavano nel PE. Tanto è che il numero complessivo di emendamenti alla proposta della Commissione ha superato i 500.

Si è giunti così, all'inizio di maggio, al voto dell'intero pacchetto, condensato in circa 200 provvedimenti che toccavano i quattro atti di base della riforma della PAC del 2013. Il voto si è rivelato un grande successo, con una percentuale di approvazione dei provvedimenti vicina all'80%, e oltre i tre quarti dei membri a favore del risultato finale.

UN NEGOZIATO COMPLESSO

Nel frattempo il Consiglio aveva preparato una posizione negoziale che mirava solamente a risolvere alcune delle problematiche amministrative e burocratiche più urgenti riscontrate dalle differenti amministrazioni nazionali nell'applicazione della PAC, in alcuni casi facendo addirittura passi indietro rispetto alle già limitate proposte della Commissione. Serviva un livello di ambizione ben più alto per poter arrivare all'approvazione di misure davvero positive per gli agricoltori e trovare una sintesi sul testo finale.

La Commissione europea stessa aveva iniziato la sua disamina della posizione del Parlamento, con tre principali punti di vista politici che attraversavano l'Esecutivo, corrispondenti ad altrettante direzioni generali. C'era chi si dichiarava contrario a qualsiasi modifica del greening. Chi si opponeva alle deroghe al diritto della concorrenza, convinto che tramite il regolamento Omnibus si stessero creando le condizioni per la formazione di quelli che sono stati – purtroppo non ironicamente – chiamati “cartelli del cibo”. Infine, chi guardava di più agli interessi del mondo agricolo, era impegnato a mediare e a vigilare sulla coerenza interna dei testi.

I triloghi previsti erano solo quattro, l'accordo doveva essere raggiunto entro metà ottobre: con queste condizioni di partenza, che definire difficili può suonare come un eufemismo, si arrivava a luglio con il primo trilogio in programma. Attorno al tavolo, ancora una volta, c'erano quasi tutti i principali attori della riforma della PAC del 2013. Stavolta però, il Parlamento aveva un ruolo propulsivo, proponeva di più. C'è voluto del tempo perché le altre due istituzioni si abituassero al nuovo quadro.

Essendo l'Omnibus l'unico atto legislativo attraverso il quale si potesse intervenire sulla Politica agricola comune, era necessario un forte spirito collaborativo e costruttivo da parte di tutti durante la fase negoziale, al fine di non rischiare che gli sforzi fatti fino ad allora per raggiungere un risultato che semplificasse e migliorasse l'applicazione della PAC per gli agricoltori europei, potessero essere vanificati con un'esclusione della parte agricola dall'accordo finale. Ecco perché il PE ha voluto ricordare che non ci sarebbe stato alcun accordo, finché non si fosse completato il negoziato su tutti e quattro gli atti di base, sgombrando il campo da possibili tentazioni di accordi preventivi tra le altre istituzioni.

La sensazione, dopo il primo round negoziale, era che servisse una scossa, che è arrivata con l'inizio della nuova Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione Europea. Il testimone passava da Malta all'Estonia: proprio gli estoni sono riusciti ad imprimere una forte accelerazione a tutto il processo decisionale. Dopo un'estate passata a riflettere e a studiare le varie implicazioni dell'una e dell'altra misura, nelle ultime settimane di agosto, durante una riunione organizzata a Tallinn, il Comitato Speciale Agricoltura del Consiglio ha infatti raggiunto una nuova posizione negoziale non solo sulle proprie proposte, ma anche su quelle delle altre due istituzioni. Posizione che delineava sicuramente un passo in avanti in vista dell'intesa che di lì a un mese si sarebbe dovuta trovare, e che lasciava aperti ampi margini di trattativa per raggiungere soluzioni di compromesso che potevano accontentare tutti gli attori coinvolti. La situazione si presentava, inaspettatamente, positiva in vista del secondo trilatero, la prima vera occasione di confronto inter-istituzionale. La sensazione di ottimismo, purtroppo, è stata ribaltata: la Commissione si è infatti presentata al negoziato con un atteggiamento difensivista e poco costruttivo, pretendendo di depennare ogni singolo provvedimento che non fosse chiaramente in linea con la proposta iniziale. Un atteggiamento che di certo non è stato gradito dalle due controparti, costrette ad alzarsi dal tavolo negoziale con un nulla di fatto. I progressi raggiunti erano davvero minimi, e riducevano notevolmente le speranze di poter giungere in tempo ad un accordo. Cosciente del forte rischio di concludere

l'intero processo con un pericoloso fiasco, al termine della riunione, l'intero team negoziale del PE ha invitato in modo deciso la Commissione europea ad essere più aperta, minacciando in caso contrario di abbandonare definitivamente il tavolo negoziale.

È stato necessario un forte intervento politico da parte del Commissario Hogan per dare una sterzata alle negoziazioni. Il nuovo mandato dato ai negoziatori della Commissione era di prendere in considerazione e trovare soluzioni di compromesso sulla maggior parte delle proposte del Parlamento, anche su quelle che miravano chiaramente a rafforzare le prerogative negoziali degli agricoltori lungo la filiera. Proprio queste misure erano diventate motivo di una forte contrapposizione all'interno del Collegio dei Commissari. Come già accaduto in passato, i contrari facevano capo a quell'ala liberale dell'esecutivo di cui fanno parte la Commissaria alla concorrenza, la danese Margrethe Vestager, e il vicepresidente della Commissione, il finlandese Jyrki Katainen.

Il terzo trilatero, nell'ultima settimana di settembre, diventava quindi l'ultima chiamata per raggiungere un accordo in tempo. Dopo diverse ore di negoziato, l'ottimismo iniziava di nuovo a montare con il raggiungimento di risultati importanti su tutti i quattro regolamenti in discussione. Rimanevano pochi ma determinanti punti che si sarebbero discussi nel trilatero conclusivo del 12 ottobre. Ma le deroghe al diritto della concorrenza incluse nel regolamento sull'Organizzazione Comune dei Mercati restavano una 'linea rossa' che una parte della Commissione continuava apertamente a osteggiare. Un'interferenza di cui si erano avute le avvisaglie a livello tecnico, dopo l'intromissione di un alto funzionario della Direzione Generale per la Concorrenza in uno degli incontri preparatori all'ultimo trilatero.

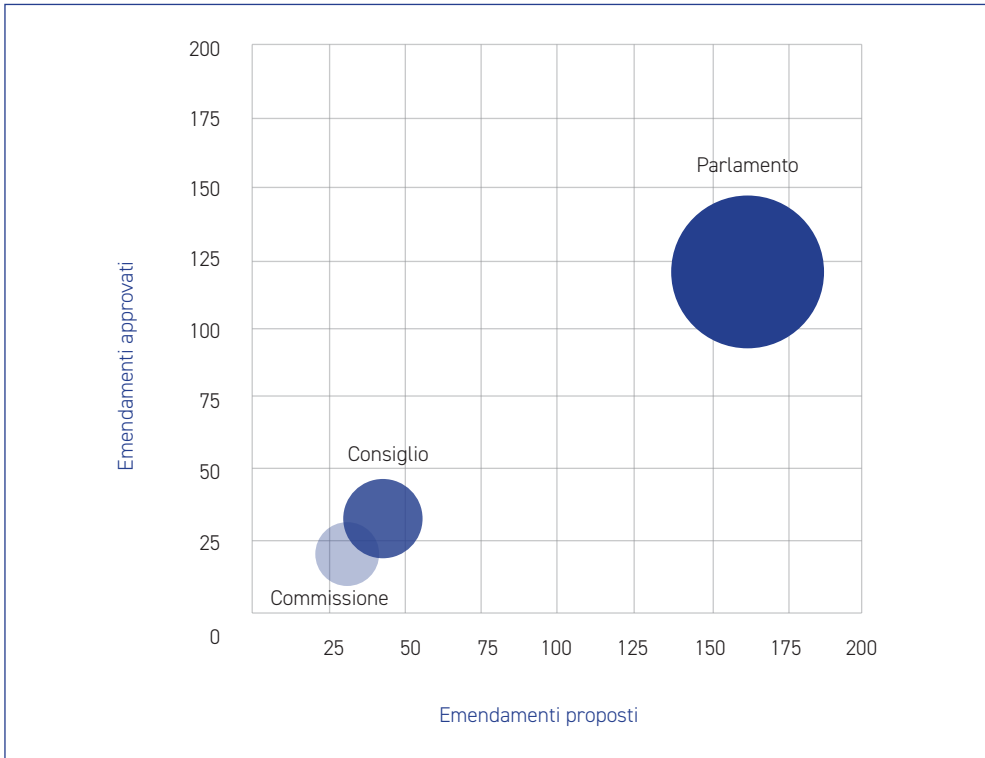
I RISULTATI

IL PARLAMENTO EUROPEO PROTAGONISTA DELLA RIFORMA DI MEDIO TERMINE DEL 2017

Così, il 12 ottobre, all'interno delle sale del Consiglio, si è tenuto l'ultimo confronto tra le tre istituzioni, che erano in realtà divenute quattro dopo lo "sdoppiamento" della Commissione europea: il Commissario Hogan e la sua direzione generale da una parte, la Commissaria Vestager dall'altra. Il negoziato si è prolungato ben oltre i tempi previsti e nonostante le pesanti dichiarazioni finali da parte della Commissione, che ha espresso una forte contrarietà al risultato del negoziato affermando che si riserverà la possibilità di intervenire con futuri interventi legislativi al fine di smontare quanto faticosamente costruito dalle altre due istituzioni, l'intesa è stata raggiunta. A porre definitivamente la parola fine alla diatriba che stava andando avanti in merito alle modifiche volte a rafforzare la dimensione associativa degli agricoltori e la loro posizione lungo la filiera, ci ha pensato la Corte di giustizia dell'Unione europea che, con una sentenza immediatamente successiva alla conclusione dei negoziati, ha di fatto riconosciuto quanto tali misure fossero non solo necessarie, ma soprattutto equilibrate e in pieno rispetto del diritto della concorrenza, dando loro piena legittimità.

La determinazione con cui è stata portata avanti la discussione dalle primissime battute, fino al risultato finale è stata ampiamente confermata dai numeri: la parte agricola dell'Omnibus prevede al suo interno 173 modifiche agli attuali regolamenti della PAC; di questi 173 emendamenti ben 120 sono originati dal PE (pari a quasi il 70% del totale), mentre solo 33 arrivano dal Consiglio e 20 dalla proposta iniziale della Commissione europea.

FIGURA 2: INCIDENZA DELLE VARIE ISTITUZIONI SUL RISULTATO FINALE



Un protagonismo concretizzatosi in tutti i quattro atti di base, con contributi fondamentali non solo numericamente, ma anche in termini di misure e risultati concreti, che il mondo agricolo europeo ha accolto con enorme soddisfazione.

Tuttavia, la partita non poteva ritenersi ancora conclusa: nonostante l'accordo finale fosse stato raggiunto in tempo, i ritardi che si stavano accumulando nelle negoziazioni sulle altre parti del regolamento, rischiavano di mettere a repentaglio tutto lo sforzo fatto. Data la situazione, abbiamo deciso di procedere con lo stralcio

della parte agricola dal resto del pacchetto Omnibus, rendendola un regolamento a sé stante: a questo punto, una vera e propria riforma di medio termine della PAC, non più solo nella sostanza, ma anche nella forma. La procedura non è stata semplice, in quanto mai realmente sperimentata in precedenza e soprattutto a causa di varie opposizioni, ma dopo il voto all'unanimità degli Stati Membri e la decisione di procedere nella stessa direzione da parte del PE, si è potuti arrivare speditamente al voto dapprima in COMAGRI, dove quasi il 90% dei deputati hanno sostenuto l'accordo, e successivamente in Plenaria, rendendo possibile l'applicazione delle misure già a partire dal gennaio 2018 come tutto il mondo agricolo europeo ormai chiedeva.

CONCLUSIONI

La ricognizione delle criticità presenti nell'attuale regolamentazione e la consapevolezza che queste si sarebbero potute affrontare solo nella prossima legislatura, ci ha spinti a proporre un intervento molto ambizioso e a sostenerlo utilizzando le prerogative offerte al Parlamento dalla procedura di co-decisione. Un risultato, quindi, straordinario non solo sul piano dei contenuti, dove oltre il 70% degli emendamenti proposti dai tre relatori sono stati accettati e inclusi nel testo finale, ma anche sul piano politico dove ancora una volta dopo la riforma del 2013, il Parlamento ha dato prova di essere un perno decisivo del processo di costruzione legislativa europea. Risultato ulteriormente soddisfacente se si considera che, mentre si sta lavorando per prepararsi ad un'entrata in vigore già dal gennaio 2018 di tutte le misure approvate, proprio i principali detrattori della parte agricola, si trovano in clamoroso ritardo e con la sempre maggiore possibilità che tutte le misure che facevano riferimento alla parte finanziaria della proposta Omnibus, non potranno entrare in vigore prima del 2019.

IL FUTURO DELL'ALIMENTAZIONE E DELL'AGRICOLTURA

PRIME RIFLESSIONI SULLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

La Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, fornisce le prime tracce dell'approccio che la Commissione dovrebbe seguire nella realizzazione della proposta legislativa per la PAC post 2020. Si tratta di tracce ancora poco distinguibili, come era lecito aspettarsi per diverse ragioni. La prima è che probabilmente i tempi a disposizione non consentiranno di approvare la riforma entro la fine di questa legislatura (primavera 2019) e quindi sono ampie le probabilità che si vada oltre il 2020. Gli scenari possono da qui a qualche anno mutare, anche significativamente, e la Comunicazione ne tiene conto. Il testo infatti, a differenza della Comunicazione del 2010, entra poco nei dettagli e non delinea vere e proprie opzioni strategiche. Si mantiene sul piano dei principi, proponendo però delle scelte significative, che mirano più che a innovare la policy a renderla più efficiente ed efficace. Ma non è stato solo il tempo che ci separa dall'approvazione della riforma a condizionare la Commissione. Ci sono incertezze che aleggiano su questioni fondamentali, come il negoziato Brexit e il bilancio dell'Unione.

In questo quadro la Commissione ha, crediamo opportunamente, preferito concentrarsi su coerenza e semplificazione del sistema PAC, piuttosto che sui singoli strumenti. E in questa direzione ha lanciato alcuni segnali chiari e coerenti con quanto risultato dall'approvazione della parte agricola del regolamento Omnibus. Semplificazione e rafforzamento delle politiche per la gestione dei rischi continuano ad essere in testa alla lista degli obiettivi e il concetto di flessibilità è la leva per accompagnarli.

Sono in tal senso chiari e puntuali i riferimenti fatti all'interno della Comunicazione. Riguardo al tema della semplificazione e dell'efficacia delle norme finalizzate a valorizzare il contributo ambientale dell'azienda agricola, per il quale viene richiamata l'opportunità di contestualizzare gli obblighi ambientali e le compensazioni per le buone pratiche agricole. Questo implica maggiore flessibilità degli Stati Membri nel disegnare gli obblighi e le misure volte a favorire il ruolo ambientale dell'agricoltura. La Comunicazione chiarisce comunque come questi spazi di manovra eventualmente accordati agli Stati Membri non debbano tradursi in processi di parziale ri-nazionalizzazione delle politiche, ma essere definiti in funzione dei benefici ottenibili in termini di miglioramento delle prestazioni ambientali dell'agricoltura e semplificazione (tanto per gli agricoltori quanto per le autorità pubbliche deputate ai controlli) delle procedure.

Sono due i concetti espressi che a nostro giudizio chiariscono bene i punti cardinali dell'approccio contenuto nella Comunicazione. Il primo è il riferimento agli obiettivi ambientali e alla loro misurabilità. Questo riferimento sembra rappresentare il perimetro entro il quale gli Stati Membri possono agire per individuare soluzioni coerenti con gli specifici fabbisogni territoriali. Peraltro è chiarito che questa coerenza va ricercata all'interno di una cornice più ampia nella quale vanno ricompresi non solo gli obblighi ambientali disciplinati nell'ambito dei pagamenti diretti, ma anche le misure dello sviluppo rurale (in particolare quelle per l'agro-ambiente) destinate a promuovere la produzione di beni pubblici ambientali. Se vista in questo modo, l'iniziativa della Commissione risulta coerente con la proposta più volte caldeggiata da una buona parte degli studiosi e dalla stessa COMAGRI durante il dibattito sulla riforma del 2013, di trasformare progressivamente l'intero set di pagamenti ambientali della PAC (primo e secondo pilastro) in un menu di misure entro il quale consentire agli Stati Membri e agli agricoltori di comporre i loro impegni ambientali coerentemente con le caratteristiche del contesto territoriale nel quale operano e con gli ordinamenti tecnico economici dell'azienda che conducono.

Il secondo fondamentale riferimento fatto nella Comunicazione è relativo alla necessaria definizione di un quadro comune entro il quale individuare gli obiettivi ambientali assegnati alla PAC e i parametri per misurarne l'efficacia. La struttura di questo quadro comune definirà il campo di azione concedibile agli Stati Membri e non vi è dubbio che alcune preoccupazioni maturate all'indomani della lettura della prima versione della Comunicazione siano legittime. In particolare alcuni percepiscono il rischio che l'apertura di un dibattito in questa direzione possa aprire dei varchi alle spinte nazionalizzatrici che, purtroppo, in diversi luoghi dell'Europa crescono anche sulla PAC. Pur concordando sul fatto che si tratta di un terreno di lavoro estremamente delicato riteniamo allo stesso tempo che lavorare in questa direzione sia imprescindibile per il futuro di questa politica. Per diversi motivi: in primo luogo, per incrementare l'efficacia ambientale degli sforzi fatti dagli agricoltori. Abbiamo sottoposto milioni di agricoltori ad obblighi spesso gravosi per benefici corrispondenti che non si sono rilevati all'altezza di tali sforzi. L'Europa non è tutta uguale e differenti sono le specificità ambientali delle agricolture europee. Questo richiede soluzioni meglio calibrate, con target precisi e misurabili, adatte ai bisogni dei diversi territori.

A farci apprezzare questa apertura sono state anche le opportunità di semplificazione che possono essere offerte da questo approccio. In questo senso il primo pensiero va alla possibilità di una domanda unica nella quale contemplare gli impegni della condizionalità, del greening e delle misure agro-ambientali (alla quale magari aggiungere anche l'eventuale richiesta di contributo per la stipula di polizze agevolate). Una rivoluzione per gli agricoltori e per l'apparato pubblico impegnato nella gestione delle misure PAC. Se questo è l'approccio si entra in un paradigma nuovo: La PAC del 2013 aveva virato verso la complessità degli impegni e dei controlli, dando il senso di un'Europa lontana dai bisogni territoriali e facendo percepire agli agricoltori una politica fatta più di sanzioni che di opportunità. La direzione intrapresa dalla Comunicazione, e in questo senso la nostra interpretazione risulta avvalorata dalle parole spese dallo stesso Commissario Hogan durante la presentazione del

documento, sembra mirare a ribaltare questa sensazione, offrendo più spazio alla ricerca di coerenza tra impegni degli agricoltori e bisogni territoriali, ma anche più chance all'ambizione di una PAC più semplice. Una PAC delle opportunità, per i cittadini e per gli agricoltori.

Infine, c'è la sensazione che se ritardiamo ancora sulla realizzazione delle ambizioni dell'Europa, tra le quali c'è quella della costruzione di una PAC moderna e vicina ai cittadini e agli agricoltori europei, e anche se lo facciamo per non correre dei rischi, rischiamo di rinunciarci definitivamente.

La prossima PAC dovrà essere necessariamente molto ambiziosa. Perché con ogni probabilità godrà di meno risorse e più aspettative. Sulle risorse si deciderà prima della riforma anche se il negoziato sulle prospettive finanziarie si sta rivelando decisamente tortuoso; sulle ambizioni ci sono pochi dubbi: lo dice la storia del percorso riformatore della PAC e lo conferma l'esplicito riferimento della Comunicazione agli impegni assunti nell'ambito della COP 21, l'accordo di Parigi sul clima. Questo significa dover organizzare meglio la strumentazione per continuare a garantire un sostegno agli agricoltori europei in grado di assicurare continuità ai molteplici benefici, evidenziati nelle premesse della stessa Comunicazione, che l'agricoltura europea produce per i territori e i cittadini dell'Unione.

Non meno importanti sono le considerazioni fatte nella Comunicazione sul ruolo degli strumenti per la gestione dei rischi. Anche qui si fa riferimento alla necessità di mettere insieme in un quadro organico la strumentazione comunitaria con quella nazionale. Le differenze di impostazione tra la gestione di questi strumenti attraverso la formula degli aiuti di stato e le nuove regole PAC, non hanno facilitato la loro completa integrazione della Politica agricola. Queste criticità vanno risolte ed è apprezzabile in tal senso il punto fatto dalla proposta sull'argomento. Oltre alla necessità di armonizzare, con un altro pizzico di flessibilità da accordare agli Stati Membri, la strumentazione disponibile, l'esigenza che si evidenzia, coerentemente

con quanto approvato con l'Omnibus, è quella di costruire soluzioni più attrattive che non si concentrino solo sui rischi estremi. Molto interessante in tal senso è il riferimento fatto nella Comunicazione a diverse tipologie di rischi, compresi quelli derivanti da temporanee difficoltà aziendali in termini di cash flow. Affrontare questo livello di incertezza significa avere una prospettiva molto ampia per il futuro della gestione dei rischi nella PAC. L'esplicito riferimento che viene fatto ad eventuali incentivi a sostegno della costruzione di riserve finanziarie da utilizzare per far fronte a crisi di liquidità è molto puntuale e rimanda a tipologie di strumenti (collocati necessariamente al di fuori della scatola verde dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio) che a livello di Stati Membri o al di fuori dell'Europa sono stati già oggetto di positive sperimentazioni.

Un ultimo punto che crediamo meritevole di essere sottolineato è l'importanza attribuita al tema della conoscenza e dell'innovazione. La Comunicazione fa più volte riferimento alla necessità di investire sul capitale umano impegnato in agricoltura e al valore dell'innovazione, sottolineando in particolare la necessità di promuovere l'adozione di tecniche e strumenti per l'agricoltura di precisione. Il richiamo al valore rappresentato dal partenariato europeo per l'innovazione (PEI) è un chiaro segnale che questo approccio continuerà ad essere la leva principale attraverso la quale attivare la produzione di conoscenza e la sua diffusione tra gli agricoltori europei.

I tre ambiti discussi, impegni ambientali, rischio e conoscenza/innovazione, non sono gli unici affrontati dalle ventotto pagine della Comunicazione, ma sono forse quelli che più degli altri (giovani, cambiamento climatico, benessere animale, migrazione, commercio, ...) sfuggono alla inevitabile genericità dettata dal particolare frangente storico nel quale il documento è stato prodotto. In questi tre punti, invece, a nostro giudizio si rilevano i tratti più significativi della riflessione della Commissione sul futuro della PAC. Flessibilità, semplificazione, rafforzamento della gestione dei rischi e conoscenza sono le impronte che la Commissione lascia al dibattito dei prossimi mesi.

Testo consolidato dal regolamento Omnibus con il seguente link:
www.paolodecastro.it/wp-content/uploads/2017/10/Testo-Omnibus.pdf

Comunicazione del Commissario all'agricoltura Phil Hogan sul futuro dell'alimentazione:
www.paolodecastro.it/wp-content/uploads/2017/11/s_2014_2019_plmrep_COMMITTEES_AGRIL_DV_2017_11-29_1_CAP_ACT_IT.pdf