



## IL PRIMO PILASTRO DELLA PAC: I — L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI (OCM) DEI PRODOTTI AGRICOLI

L'OCM inquadra le misure di mercato previste nell'ambito della PAC. Una serie di riforme ha portato alla fusione, nel 2007, di 21 OCM in una OCM unica relativa a tutti i prodotti agricoli. Parallelamente, le revisioni della PAC l'hanno gradualmente orientata sempre più verso i mercati e hanno ridotto la portata degli strumenti di intervento, che sono ora considerati «reti di sicurezza», da utilizzare soltanto in caso di crisi.

### BASE GIURIDICA

Articoli da 38 a 44 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio e [regolamento \(UE\) n. 1370/2013 del Consiglio](#).

### INTRODUZIONE: DA 21 A UN'UNICA OCM

Le OCM costituiscono un elemento fondamentale della PAC fin dalla sua creazione: in effetti è proprio in seno alle OCM che sono stati introdotti i regimi di sostegno ai mercati, differenziati in funzione dei settori agricoli cui si applicano.

La creazione delle OCM mira a conseguire gli obiettivi della PAC (articolo 40 TFUE), in particolare stabilizzare i mercati, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola e accrescere la produttività dell'agricoltura. Le OCM si applicano ai prodotti elencati nell'allegato I del TFUE, e comprendono una serie di meccanismi che disciplinano la produzione e il commercio di questi prodotti all'interno dell'UE. Tali meccanismi offrono garanzie variabili in funzione delle caratteristiche specifiche dei prodotti in questione. Le misure di mercato delle OCM rientrano nel primo pilastro della PAC.

Fino all'entrata in vigore dell'OCM unica nel 2007 ([regolamento \(CE\) n. 1234/2007 del Consiglio](#)), coesistevano 21 OCM distinte, riguardanti prodotti specifici e disciplinate dai propri regolamenti di base. All'origine le OCM si basavano principalmente su prezzi garantiti, che hanno poi subito progressive riduzioni, compensate prima in modo integrale poi parziale, dalla concessione di aiuti diretti. Inoltre, a seguito della riforma del 2003 (cfr. nota [3.2.3](#)), la maggior parte degli aiuti diretti, che erano integrati nelle diverse OCM, sono stati gradualmente disaccoppiati dalla produzione e trasferiti al di fuori dei regolamenti specifici che disciplinavano le OCM (istituzione del regime di



pagamento unico), dapprima verso il [regolamento \(CE\) n. 1782/2003](#) e, dopo l'adozione della «valutazione dello stato di salute», verso il [regolamento \(CE\) n. 73/2009](#).

Gli strumenti di intervento sono stati in tal modo oggetto di una serie di riforme e sono ora considerati come «reti di sicurezza», ossia sono applicati soltanto in caso di crisi legate ai prezzi o a turbative considerevoli sui mercati. Per quanto riguarda le misure di sostegno attraverso i prezzi, sono stati mantenuti solo i prezzi d'intervento (prezzo garantito al di sotto del quale un organismo d'intervento designato dagli Stati membri acquista le quantità prodotte e le immagazzina). L'intervento è stato notevolmente ridotto (cfr. in appresso il paragrafo sul finanziamento dell'OCM).

## LA NUOVA OCM DEL DOPO 2013

Le regole relative all'OCM sono particolarmente complesse: il regolamento di base annovera 232 articoli, cui si aggiungono le molteplici norme risultanti da atti delegati e da atti di esecuzione.

L'OCM identifica i prodotti agricoli coperti. Essa comprende una componente interna (intervento sul mercato, regole relative alla commercializzazione e alle organizzazioni di produttori) e una componente esterna che concerne gli scambi con i paesi terzi (certificati d'importazione e di esportazione, dazi all'importazione, gestione dei contingenti tariffari, restituzioni all'esportazione, ecc.). L'OCM riguarda altresì le regole di concorrenza applicabili alle imprese in materia di aiuti di Stato. Essa comporta anche disposizioni generali sulle misure eccezionali (segnatamente, di prevenzione delle turbative del mercato causate dalle fluttuazioni di prezzi o da altri eventi, di sostegno in caso di malattie animali e di perdita di fiducia dei consumatori a causa dell'esistenza di rischi per la salute pubblica, animale o vegetale, e misure relative alle prassi concertate durante i periodi di squilibrio gravi sui mercati) e la nuova riserva per far fronte alle crisi nel settore agricolo.

La riserva è un nuovo strumento, destinato a sostenere il settore in caso di crisi a livello della produzione o della distribuzione. È alimentata annualmente applicando una riduzione ai pagamenti diretti nel quadro del meccanismo di disciplina finanziaria ([regolamento \(UE\) n. 1306/2013](#)). La disciplina finanziaria si applica unicamente ai pagamenti diretti superiori a 2 000 EUR. Ogni anno la riserva, se non è utilizzata, viene restituita agli agricoltori. Per il periodo 2014-2020, la riserva è ripartita in sette rate annuali uguali pari a 400 milioni di EUR ciascuna (per un importo totale di 2,8 miliardi di EUR). La riserva di crisi può essere utilizzata per finanziare le misure eccezionali contro le turbative dei mercati.

I regimi d'intervento pubblico e di aiuto all'ammasso privato sono stati oggetto di revisione al fine di migliorarne la capacità di risposta e l'efficacia. Il periodo d'intervento per il burro e il latte scremato in polvere è stato prorogato di un mese; un'aggiudicazione automatica è prevista per il latte e il latte scremato in polvere oltre certi massimali; per il burro, il volume massimo per l'acquisto a prezzo fisso è portato a 50 000 tonnellate; inoltre taluni formaggi a denominazione di origine protetta (DOP) o indicazione geografica protetta (IGP) possono beneficiare dell'aiuto all'ammasso privato.

Per quanto riguarda le misure di controllo dell'offerta, il regime delle quote zucchero si è concluso il 30 settembre 2017. La nuova OCM ha altresì previsto la scadenza



del sistema dei diritti di impianto nel settore vitivinicolo alla fine del 2015. Un regime di autorizzazioni di nuovi impianti è stato successivamente istituito per il periodo 2016-2030 (secondo le raccomandazioni del gruppo di alto livello sul vino del dicembre 2012). Le autorizzazioni di impianti di vigne potranno aumentare al massimo dell'1 % l'anno.

Nel settore lattiero-caseario, è stata confermata la scadenza delle quote al 31 marzo 2015. Le disposizioni del «mini-pacchetto latte» sui rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [[regolamento \(UE\) n. 261/2012](#)] sono state integrate nel nuovo regolamento. Esse mirano a rafforzare il potere contrattuale dei produttori di latte nella catena di approvvigionamento. Tali misure, in particolare, offrono agli Stati membri la facoltà di rendere obbligatoria la stipula di contratti scritti tra gli agricoltori e i trasformatori del settore lattiero-caseario. Esse consentono altresì agli agricoltori di negoziare i contratti collettivamente, attraverso organizzazioni di produttori. L'offerta di formaggi DOP/IGP può parimenti essere regolata da organizzazioni di produttori. La Commissione europea ha pubblicato nel novembre 2016 la seconda relazione sull'attuazione del «pacchetto latte», concludendo che rafforza la posizione dei produttori di latte nella catena di approvvigionamento.

Inoltre, i programmi a favore del consumo di frutta e latte nelle scuole sono stati prorogati e la dotazione annuale assegnata al programma a favore del consumo di frutta nelle scuole passa da 90 a 150 milioni di EUR. Il [regolamento \(UE\) 2016/791](#) ha migliorato il funzionamento di questi programmi.

Le disposizioni relative alle organizzazioni di produttori, alle associazioni di organizzazioni di produttori e alle organizzazioni interprofessionali sono state estese a tutti i settori al fine di rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori. Il loro finanziamento rientra nello sviluppo rurale. Inoltre, le organizzazioni di produttori nei settori dell'olio di oliva, dei seminativi e della carne bovina possono partecipare a contrattazioni collettive per conto dei loro membri, a determinate condizioni. In certi casi, le organizzazioni di produttori riconosciute, le loro associazioni e le organizzazioni interprofessionali riconosciute possono essere autorizzate dalla Commissione europea ad adottare misure temporanee volte a stabilizzare i mercati (per esempio, ritiro dal mercato o stoccaggio da parte di operatori privati).

Il nuovo regolamento mantiene le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi, ma unicamente per alcuni prodotti e quando le condizioni del mercato interno corrispondono a quelle descritte per le misure eccezionali.

L'allineamento della PAC al trattato di Lisbona (in particolare le questioni relative all'applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, secondo cui il Consiglio è il solo a decidere) ha costituito una questione spinosa durante i negoziati della riforma dell'OCM. Quindi, una serie di misure concernenti l'intervento pubblico e l'ammasso privato, i programmi di distribuzione nelle scuole, le restituzioni all'esportazione e il settore dello zucchero sono ormai di competenza esclusiva del Consiglio (regolamento (UE) n. 1370/2013, del Consiglio) (cfr. nota [3.2.1](#)).



## FINANZIAMENTO DELL'OCM

L'OCM è finanziata dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Nel 2017, l'insieme delle misure connesse agli interventi sui mercati ha rappresentato circa 3,1 miliardi di EUR, ossia il 6,9 % del totale delle spese del FEAGA. La tabella 1 mostra chiaramente il forte calo delle somme destinate alle restituzioni all'esportazione.

Tabella 1: Spese del FEAGA relative agli interventi sui mercati agricoli (milioni di EUR)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ammasso	173,4	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6
Restituzioni all'esportazione	649,5	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0
Altre misure di mercato	3 083,5	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061
Totale	3 906,4	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6

Fonte: Relazioni finanziarie della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio.

A differenza degli aiuti diretti e dello sviluppo rurale, le misure di mercato non sono oggetto di dotazioni di bilancio nazionali assegnate in anticipo. Per il periodo 2014-2020, i fondi disponibili per la politica dei mercati dell'UE dovrebbero rappresentare, inclusa la riserva per le crisi, circa il 4 % (17,5 miliardi di EUR) del bilancio totale della PAC.

Si è deciso di far ricorso all'OCM a causa delle crisi del settore lattiero, delle carni suine e degli ortofrutticoli. La Commissione europea ha adottato tre serie di misure di sostegno nel settembre 2015, nel marzo 2016 e nel luglio 2016. Il primo pacchetto di misure ammontava a 500 milioni di EUR ed era volto ad agevolare il flusso di cassa degli agricoltori e a limitare gli squilibri sui mercati (per esempio stabilendo un regime di ammasso privato per la carne suina e rafforzando l'aiuto all'ammasso privato del burro e del latte scremato in polvere). Successivamente, nel marzo 2016 la Commissione ha attivato per la prima volta una delle misure eccezionali (articolo 222 del regolamento dell'OCM), che permette a organizzazioni di produttori, organizzazioni interprofessionali e cooperative nel settore lattiero di stabilire accordi volontari per limitare la loro produzione. Questa decisione si è aggiunta all'aumento temporaneo degli aiuti di Stato e al raddoppio dei massimali di intervento per il latte scremato in polvere e per il burro. Infine, il pacchetto di misure del settembre 2016 ha previsto l'attuazione di un regime su scala dell'UE volto a incoraggiare la riduzione della produzione lattiera (150 milioni di EUR); un aiuto all'adeguamento condizionale che gli Stati membri dovranno definire e attuare a partire da un elenco proposto dalla Commissione (350 milioni di EUR, che gli Stati membri potranno completare con fondi nazionali di importo identico); misure tecniche volte ad apportare una certa flessibilità (per esempio, in termini di sostegno accoppiato); un sostegno alla liquidità e per rafforzare i meccanismi nella rete di sicurezza (proroga delle misure di intervento e



dell'aiuto all'ammasso privato per il latte scremato in polvere). Per il momento, la riserva di crisi non è stata utilizzata.

Il gruppo di lavoro creato nel gennaio 2016 per riflettere sul futuro della politica dei mercati agricoli ha presentato la sua relazione finale nel novembre 2016. Il Parlamento europeo ha ripreso i suggerimenti del gruppo per presentare alcuni emendamenti complementari alla proposta di regolamento omnibus ([COM\(2016\)605](#) del novembre 2016) che accompagnava la revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (cfr. nota [3.2.9](#)). A ottobre è stato raggiunto un accordo con il Consiglio, il cui testo è stato pubblicato nel dicembre 2017 ([regolamento \(UE\) n. 2393/2017](#)).

## **RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Il «mini-pacchetto latte» ([regolamento \(UE\) n. 261/2012](#)) è stato uno dei primi atti legislativi agricoli adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel quadro della procedura legislativa ordinaria.

L'OCM è stato uno dei soggetti più controversi dei negoziati sulla nuova PAC. La votazione sul regolamento OCM è stata la votazione più discussa sui quattro regolamenti relativi alla PAC votati in Aula (marzo 2013 - 375 voti favorevoli, 277 voti contrari). Ciò è dovuto, segnatamente, al fatto che riguarda questioni particolarmente sensibili, quali la regolamentazione dei mercati agricoli, l'applicazione delle regole di concorrenza all'agricoltura e il ruolo delle istituzioni nella PAC (in particolare, articolo 43, paragrafo 3, TFUE). Il Parlamento, in qualità di colegislatore ha lasciato la sua impronta nel nuovo regolamento. Ha sostenuto, ad esempio, la reintroduzione del grano duro nell'elenco dei prodotti ammissibili all'intervento, l'aumento della limitazione quantitativa applicabile all'intervento pubblico per il burro (50 000 tonnellate rispetto alle 20 000 proposte dalla Commissione), l'inclusione dei formaggi DOP/IGP nell'elenco dei prodotti ammissibili agli aiuti all'ammasso privato, l'aumento del massimale dell'aiuto finanziario dell'UE a favore delle organizzazioni di produttori o associazioni di organizzazioni di produttori nel settore ortofrutticolo, la proroga del regime delle quote zucchero fino al 2017 e il mantenimento di un regime di autorizzazioni per impianti viticoli dopo la fine del regime dei diritti di impianto.

Inoltre, il Parlamento segue attentamente l'elaborazione da parte della Commissione di atti delegati relativi all'OCM, onde assicurarsi che corrispondano adeguatamente al compromesso politico raggiunto durante la riforma. Il Parlamento può infatti esprimere le proprie obiezioni riguardo a tali atti, obiezioni che portano, se del caso, la Commissione ad abrogare l'atto in questione (cfr. nota [3.2.1](#)).

Il Parlamento segue altresì molto da vicino le misure adottate per lottare contro la crisi nel settore agricolo.

Infine, a integrazione del regolamento OCM, nel marzo 2019 il Parlamento ha approvato una risoluzione legislativa sulla proposta della Commissione di direttiva in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare<sup>[1]</sup>. Allo scopo di contrastare le pratiche che sono contrarie ai principi di buona fede e correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale alla sua

---

[1]Testi approvati, P8\_TA(2019)0152.



controparte, la direttiva proposta definisce un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate nelle relazioni tra acquirenti e fornitori lungo la filiera agricola e alimentare. Il Consiglio ha adottato l'atto legislativo dopo la prima lettura del Parlamento nell'aprile 2019.

Albert Massot  
05/2019

