

Agrosynergie

Groupement Européen d'Intérêt Economique

Contratto quadro n. 30-CE-0035027/00-37

Valutazioni ortofrutticoli

Valutazione dei ritiri e della gestione delle crisi nel settore ortofrutticolo

Riassunto

Marzo 2007

1. CONTESTO DELLA VALUTAZIONE

Il presente studio fa parte della valutazione dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore ortofrutticolo. Scopo dello studio è di valutare l'impatto delle misure di gestione delle crisi applicate nel settore ortofrutticolo, in particolare dei ritiri.

La valutazione riguarda il periodo a partire dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2200/96, con un raffronto rispetto al periodo precedente la riforma del 1996 (1991-1996).

Essa si estende all'insieme dell'UE-25 (UE-15 fino al 2004).

2. QUADRO NORMATIVO

L'OCM ortofrutticoli, comprendente misure di gestione delle crisi, tra cui lo strumento del ritiro, è stata istituita nel 1972 dal regolamento (CEE) n. 1035/72 del Consiglio allo scopo di aiutare il settore a far fronte alle gravi turbative di mercato provocate dalle eccedenze di produzione.

Nel 1996, il regolamento (CE) n. 2200/96 del Consiglio ha riformato l'OCM e ha modificato sostanzialmente il regime di ritiro. Tra le modifiche introdotte dalla riforma, si distingue la crescente importanza attribuita alle organizzazioni di produttori (OP), diventate le principali responsabili della gestione delle eccedenze. Anche il meccanismo del ritiro ha subito profondi rimaneggiamenti.

Le misure introdotte dal regolamento (CE) n. 2200/96 sono state attuate con due regolamenti applicativi: il regolamento (CE) n. 659/97 della Commissione, successivamente sostituito dal regolamento (CE) n. 103/2004 della Commissione.

3. METODOLOGIA

La valutazione abbina analisi quantitativa – mediante modellizzazione e altri metodi quantitativi – e analisi qualitativa di dati raccolti attraverso interviste approfondite con testimoni selezionati tra gli operatori del settore.

4. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

Lo studio si articola in quattro tematiche:

- stabilità del mercato
- reddito dei produttori
- ambiente
- gestione ed efficienza

4.1 Stabilità del mercato

Impatto sul livello e sulla variabilità dei prezzi e dei quantitativi

Facendo ricorso a un modello di equilibrio del mercato e a una serie di ipotesi semplificative, abbiamo stimato il massimo effetto possibile sulla stabilità del mercato ascrivibile al meccanismo del ritiro nel periodo 1989-2005. Dai risultati abbiamo tratto le seguenti conclusioni:

- I ritiri hanno rappresentato un fenomeno non trascurabile per molti prodotti, anche se la loro incidenza è fortemente diminuita dopo la riforma del 1996.
- In generale, i ritiri hanno contribuito a stabilizzare i quantitativi commercializzati, benché con variazioni sensibili secondo i paesi e i prodotti, da cui si deduce che non sempre i ritiri sono stati attivati nei momenti di massima produzione (specialmente nel periodo precedente alla riforma).
- Quanto al livello dei prezzi, i ritiri sembrano aver contribuito al mantenimento dei prezzi medi al di sopra del livello che avrebbero altrimenti raggiunto, in particolare nel periodo precedente alla riforma.

- Dal punto di vista della stabilizzazione dei prezzi, la nostra analisi indica che i ritiri hanno probabilmente contribuito a limitare le variazioni dei prezzi, soprattutto dopo la riforma. Il fatto che in certi casi si è notato l'effetto contrario (cioè una maggiore variabilità dei prezzi) nel periodo precedente alla riforma induce a ritenere che i ritiri possono essere stati una risposta ad incentivi diversi dalla semplice motivazione di evitare cali eccessivi dei prezzi.
- Tuttavia, l'arco di tempo limitato dell'analisi e le numerose ipotesi assunte permettono una conferma soltanto indiretta del giudizio generale sull'efficacia dei ritiri in termini di stabilità dei prezzi.
- Benché gli aiuti alla trasformazione possano aver contribuito a ridurre quantitativamente i ritiri, non vi sono prove sufficienti di un'interferenza rilevante tra le due misure.

Intensità del fenomeno

L'analisi ha dimostrato che la riforma dell'OCM del 1996 ha segnato una svolta radicale nell'intensità del fenomeno, che era di gran lunga superiore nel periodo precedente alla riforma. Essendo improbabile che altri fattori abbiano modificato la struttura del settore in un così breve lasso di tempo, possiamo concludere che la riforma ha effettivamente cambiato il comportamento dei produttori ortofrutticoli, dissuadendoli in certa misura dal ricorrere ai ritiri.

Possibilità di formazione di eccedenze strutturali

Nessuno dei due fattori che avrebbero potuto incentivare la formazione di eccedenze strutturali, cioè l'effetto di attenuazione del rischio prodotto dai ritiri e l'indennità comunitaria di ritiro, che funge da incentivo alla stessa stregua dei prezzi, sembra aver avuto un ruolo determinante nel periodo successivo alla riforma, sicché i ritiri non possono essere considerati come uno sbocco alternativo al mercato. Rimane tuttavia la possibilità, soprattutto nei comparti in cui la produzione è fortemente coordinata, che l'indennità comunitaria di ritiro abbia incoraggiato la pianificazione di una produzione più cospicua.

Compatibilità con altre politiche comunitarie

Sono stati presi in considerazione i principi generali applicati dalla Comunità in materia di aiuti alimentari in natura e si è constatato che l'esportazione gratuita nei paesi terzi di quantitativi ritirati non ha avuto effetti distorsivi sul mercato interno dei paesi beneficiari.

Destinazione dei prodotti ritirati

Dall'analisi emerge che la maggior parte dei prodotti ritirati è stata distrutta (da un minimo del 55% ad un massimo dell'80% nel periodo considerato). Questo dato di fatto, unitamente alla considerazione che l'incidenza dei ritiri è stata piuttosto limitata in confronto alle dimensioni complessive dei mercati in questione, porta alle seguenti conclusioni:

- nel periodo posteriore alla riforma, la normativa in vigore ha ampiamente raggiunto l'obiettivo di evitare turbative al regolare funzionamento dei mercati degli ortofrutticoli freschi e trasformati;
- non è stato invece raggiunto l'obiettivo di limitare il più possibile la distruzione dei prodotti ritirati, dato che quest'ultima ha rappresentato la destinazione prevalente sia prima che dopo la riforma.

4.2 Reddito dei produttori

Impatto dei ritiri sul reddito dei produttori

Sulla base dei dati contabili ricavati dal campione di aziende RICA¹, per le arance, le mele, i cavolfiori e i pomodori in varie regioni della Spagna, della Francia, dei Paesi Bassi e dell'Italia, sono stati calcolati i redditi aziendali ipotetici in assenza di ritiri, per confrontarli con i redditi reali. Dai risultati non è stato possibile trarre conclusioni omogenee e i limiti quanto alle previsioni dei prezzi e alla rappresentatività del campione RICA impongono cautela nella valutazione. Ciò nondimeno:

¹ La Rete d'informazione contabile agricola (RICA) è uno strumento che consente di valutare il reddito delle aziende agricole e l'impatto della politica agricola comune.

- prima del 1996 si osserva un impatto positivo dei ritiri sul livello dei redditi generalmente superiore rispetto al periodo post-riforma (il che è abbastanza logico vista la maggiore incidenza dei ritiri prima della riforma);
- dopo la riforma l'impatto risulta accresciuto rispetto a prima soltanto per i pomodori nella regione di Murcia, mentre rimane stabile per le mele in Catalogna;
- la variabilità dei redditi può essere stata influenzata da altri fattori, forse legati alla produzione di altre colture.

In conclusione possiamo affermare che, in considerazione dei limiti dell'analisi e dei risultati disomogenei, non è possibile formulare un giudizio definitivo sull'efficacia dei ritiri dal punto di vista della stabilizzazione dei redditi.

Altre misure intese ad affrontare le eccedenze congiunturali

L'indagine ha rivelato che le OP hanno posto in essere un'ampia gamma di interventi alternativi o complementari ai ritiri, spesso in sinergia con questi, nel quadro di una strategia generale volta, da un lato, a sostenere la domanda e, dall'altro, a contenere la pressione dell'offerta sul mercato europeo attraverso la ricerca di sbocchi alternativi.

- Per incrementare la domanda si è puntato essenzialmente su strategie di marketing più efficaci.
- Per ridurre la pressione dell'offerta si è ricorso per lo più alla diversificazione delle varietà.

Queste misure hanno avuto probabilmente effetti positivi sulla stabilità dei redditi dei produttori, in particolare di quelli aderenti alle OP. È stato tuttavia impossibile valutarne il reale impatto, per mancanza di dati quantitativi.

4.3 Ambiente

Esistenza di "discipline nazionali" e di appositi manuali e procedure operative e loro idoneità

Lo studio ha rivelato che:

- la normativa comunitaria non contiene specifici criteri, parametri o indicatori atti a garantire la protezione dell'ambiente nei due procedimenti di distruzione autorizzati, la biodegradazione e il compostaggio;
- solo 3 dei 25 Stati membri dell'UE hanno elaborato "discipline nazionali per prevenire i danni ambientali in occasione delle operazioni di smaltimento dei prodotti ritirati" giudicate soddisfacenti dalla Commissione; per altri 11 Stati membri, la disciplina nazionale non è stata ancora giudicata soddisfacente; i rimanenti 11 Stati membri non hanno presentato alcuna disciplina nazionale in materia.

Dai risultati dell'analisi per Stato membro riguardo all'idoneità delle discipline nazionali, ponderati in base alla quantità di ortofrutticoli distrutti in ciascuno Stato membro nel periodo 1997-2005, emerge che solo la Francia ha emanato disposizioni specifiche. D'altro canto, la Commissione ha giudicato inadeguate le discipline nazionali dell'Italia, della Germania, del Regno Unito, della Grecia e del Portogallo, tutti paesi che hanno proceduto alla distruzione di grandi quantità di prodotti.

Inoltre, dall'analisi delle disposizioni legislative e amministrative che abbiamo condotto in Francia, Italia, Spagna e nei Paesi Bassi risulta che queste disposizioni nazionali, caratterizzate da approcci normativi differenti, sono probabilmente insufficienti a prevenire danni ambientali per effetto dello smaltimento degli ortofrutticoli ritirati.

Va peraltro precisato che dal 2005, in seguito all'applicazione del regolamento (CE) n. 103/2004 della Commissione, gli Stati membri considerati – eccetto i Paesi Bassi – hanno varato nuove procedure e manuali più dettagliati.

Livello organizzativo

Il sistema di controllo e monitoraggio adottato dagli Stati membri per le operazioni di ritiro e di smaltimento sembra adeguato. Questa constatazione è emersa dalle procedure nazionali che abbiamo analizzato per gli

Stati membri di cui si hanno studi di casi, nonché dalla generale assenza di critiche da parte della Commissione in occasione delle verifiche da questa effettuate.

Conclusione sulla prevenzione dei danni ambientali in sede di smaltimento dei prodotti ritirati

Dall'insieme delle risultanze summenzionate si deduce che, durante il periodo considerato (1997-2005), l'obiettivo di prevenzione dei danni ambientali è stato raggiunto solo in parte a livello comunitario.

4.4 Gestione ed efficienza

Efficienza di spesa

Con la diminuzione dell'entità dei ritiri conseguente alla riforma dell'OCM del 1996, anche l'efficienza della spesa di bilancio per i ritiri in termini di stabilizzazione dei prezzi e dei redditi è variata nel corso degli anni.

Per i prodotti esaminati (pesche, agrumi, mele, cavolfiori), l'efficienza dei ritiri nel limitare le variazioni dei prezzi e dei redditi sembra essere diminuita dopo la riforma (stessa riduzione della variabilità con un costo più elevato), benché ciò non sia dimostrato in modo sufficientemente probante da poter trarre una conclusione generale. Considerati i limiti della presente analisi (serie di dati utilizzati, informazioni ricavate dall'analisi dei prezzi e dei redditi), i risultati vanno interpretati con cautela.

Coerenza finanziaria

I ritiri sembrano coerenti con le spese relative a misure analoghe adottate nell'ambito della politica agricola comune (PAC), segnatamente:

- il costo medio di bilancio della distillazione del vino (assimilabile ai ritiri dal punto di vista degli obiettivi e dei mezzi);
- il costo di bilancio degli aiuti alla trasformazione per pesche, pere e agrumi (ponderato in base al volume dei prodotti).

Va precisato che questa conclusione è valida relativamente ai raffronti effettuati, ma non può essere assunta come indicazione di efficienza assoluta in termini di costi.

Complessità di gestione

La semplificazione amministrativa – che era uno degli obiettivi della riforma dell'OCM – non sembra essere stata realizzata, stando all'impressione generale degli operatori intervistati, addetti alla gestione delle operazioni di ritiro, secondo cui i ritiri sono ancora piuttosto macchinosi dal punto di vista amministrativo.

Misure alternative intese ad affrontare le eccedenze congiunturali

Tra le opzioni politiche che potrebbero aiutare i produttori a gestire i rischi, un finanziamento per l'assicurazione del reddito non sembra potenzialmente idoneo a stabilizzare i redditi dei produttori ortofrutticoli, date le caratteristiche della produzione e la mancanza di mercati a termine attivi per cautelarsi contro il rischio inerente alla componente prezzo della variabilità del reddito. Altri possibili meccanismi di gestione del rischio, come quelli basati sui derivati finanziari, potrebbero rivelarsi più efficaci, ma il loro uso è ancora limitato, specialmente nell'UE.

Dalla nostra analisi è emerso che alcune OP hanno già intrapreso sistematicamente attività di riduzione dei rischi, un'iniziativa che è stata certamente favorita dalla riforma del 1996 e che evidenzia l'utilità di potenziare il ruolo delle OP in questo campo. Tuttavia, mentre i ritiri contribuiscono a stabilizzare i redditi di tutti i produttori, il ricorso ad altri strumenti di gestione del rischio da parte delle OP giova soltanto ai loro aderenti.

L'analisi ha anche dimostrato che l'attuale regime di ritiro non è molto coerente con la riforma della PAC, in quanto non adempie gli obiettivi di un più netto orientamento al mercato e di un'accentuata tutela ambientale.

Riassumendo tutti questi risultati, possiamo concludere che le misure potenzialmente atte a favorire la gestione delle crisi congiunturali nel settore ortofrutticolo dovrebbero puntare a:

- un ampliamento e un potenziamento del ruolo delle OP;
- un'estensione della sfera d'azione dei fondi di esercizio in modo da includervi elementi di gestione del rischio.

5. RACCOMANDAZIONI

Le seguenti raccomandazioni prescindono dalle proposte di riforma dell'OCM ortofrutticoli attualmente in discussione e si basano quindi sullo *status quo* constatato e analizzato nel corso della nostra indagine.

Ciò premesso, raccomandiamo quanto segue come possibili soluzioni per migliorare l'attuale sistema basato sui ritiri.

1. La valutazione ha evidenziato una serie di difficoltà incontrate sia dalle OP che dagli enti caritativi e dalle aziende di allevamento riguardo alla prassi della distribuzione gratuita e dell'uso per l'alimentazione animale, che sono anche destinazioni più rispettose dell'ambiente. Questo ci induce a formulare le seguenti raccomandazioni:
 - migliorare la fattibilità tecnica della distribuzione gratuita;
 - in aggiunta o in alternativa, promuovere un sistema di informazione più efficiente per agevolare i contatti tra le OP e gli enti caritativi;
 - semplificare le procedure di controllo che interessano direttamente gli enti caritativi e le aziende di allevamento che ricevono prodotti ritirati.
2. L'analisi ha rivelato che solo 3 dei 25 Stati membri dell'UE hanno elaborato "discipline nazionali per prevenire i danni ambientali in occasione delle operazioni di smaltimento dei prodotti ritirati" giudicate soddisfacenti dalla Commissione. Raccomandiamo pertanto che la Commissione si adoperi più intensamente affinché tutti gli Stati membri si conformino a una serie di norme concordate.

Inoltre, poiché la normativa comunitaria non contiene specifici criteri o parametri per definire e regolamentare la biodegradazione e il compostaggio, gli Stati membri hanno adottato approcci normativi differenti. Si raccomanda quindi che la disciplina comunitaria preveda una definizione tecnica specifica dei procedimenti di biodegradazione e compostaggio, nonché appositi criteri e parametri per la tutela ambientale in sede di smaltimento dei prodotti ritirati.

3. Nonostante l'esistenza di un sistema di controllo e di monitoraggio funzionante, abbiamo avuto difficoltà a reperire alcuni dati utili. La principale difficoltà riguarda le rilevazioni dei prezzi. Sarebbe auspicabile che i prezzi registrati siano corredati di dati sui quantitativi commercializzati, onde poter ponderare il prezzo con i quantitativi nel calcolare le medie.

Un altro problema riguarda la raccolta di dati sulla quantità e sulla destinazione dei prodotti ritirati che figurano come destinati alla "distribuzione gratuita al di fuori della Comunità", anche se si tratta di quantitativi minimi. Inoltre, i dati relativi ai quantitativi smaltiti mediante biodegradazione e compostaggio sono disponibili solo sotto forma di aggregati approssimativi. Raccomandiamo quindi di migliorare il sistema di monitoraggio esistente e di precisare con maggior dettaglio le destinazioni effettive dei quantitativi ritirati.

I risultati dell'analisi sulla gestione e sull'efficienza della disciplina vigente portano a concludere che le OP sono i soggetti più idonei a gestire eventuali meccanismi e provvedimenti volti a risolvere le crisi congiunturali. Pertanto, **in una prospettiva più ampia, al fine di migliorare la gestione delle eccedenze congiunturali** nel settore ortofrutticolo, proponiamo **un'evoluzione della disciplina vigente nel senso di un ampliamento e di un potenziamento del ruolo delle OP in materia di gestione dei rischi che corrono i loro aderenti.** A questo scopo sarebbero utili le seguenti iniziative:

1. rafforzare il ruolo delle OP sul mercato comunitario degli ortofrutticoli, dal momento che molte delle attività già svolte dalle OP (per esempio pianificazione delle consegne, contrattazione con le grandi catene di distribuzione) hanno anche un effetto stabilizzatore sui prezzi per i rispettivi aderenti, consentendo di evitare le crisi congiunturali;

2. ampliare la sfera d'azione delle OP e dei fondi di esercizio in modo da includervi elementi di gestione del rischio;
3. limitare le eventuali indennità di ritiro finanziate con fondi pubblici alla sola copertura dei costi di smaltimento dei prodotti ritirati secondo modalità sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale.