

**VALUTAZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI NEI
SETTORI DELLE CARNI SUINE, DEL POLLAME E DELLE UOVA**

DG Agricoltura

Contratto 30-CE-0009330/00-42

Sintesi

Presentata da

Agra CEAS Consulting

novembre 2005

Settore delle carni suine

Sistema di rilevamento dei prezzi

Lo studio ha valutato in che misura i prezzi comunicati alla Commissione, che costituiscono il prezzo di riferimento dell'UE per le carni suine, *corrispondano* ai prezzi ottenuti dai produttori, in che misura il prezzo di riferimento rifletta l'andamento del mercato e in che misura tali informazioni siano comparabili in tutti gli Stati membri. In tale contesto, è stato valutato anche il ruolo della tabella di classificazione delle carcasse di suini.

Dalle interviste realizzate è emerso che nella maggior parte degli Stati membri i prezzi comunicati alla Commissione *corrispondono effettivamente* ai prezzi ottenuti dai produttori in termini di *rappresentatività* dei mercati e dei centri di quotazione su cui sono basati i prezzi comunicati, e che *corrispondono* ai prezzi ottenuti dai produttori in *termini assoluti*. Ne consegue che le interviste hanno confermato che c'era un'effettiva *corrispondenza* in quanto si è constatata una forte *concordanza* tra i prezzi comunicati e i prezzi ottenuti dai produttori.

Nonostante le differenze nel modo in cui gli Stati membri attuano il regolamento (CEE) n. 3220/84, è emerso che i prezzi rilevati, utilizzati per formare il prezzo europeo di riferimento, in generale riflettono le tendenze del mercato e in questo senso sono quindi ampiamente comparabili da Stato membro a Stato membro.

Si può pertanto considerare, in linea generale, che le informazioni ottenute grazie al sistema di rilevamento dei prezzi nel quadro della OCM per le carni suine siano idonee ad essere utilizzate dal comitato di gestione come base di valutazione delle tendenze generali del settore. Vanno tuttavia notati i seguenti punti :

- data l'evoluzione della struttura del settore e l'aumento dell'uso dei contratti è importante che la *rappresentatività* dei dati raccolti sia regolarmente controllata e mantenuta, garantendo, da un lato, che il campione dei mercati su cui si basa il sistema di rilevamento dei prezzi sia abbastanza ampio e, dall'altro, che siano adeguatamente inclusi i vari tipi di contratti di vendita di carni suine;
- per cercare di migliorare la tempestività dell'applicazione di strumenti di mercato quali le restituzioni all'esportazione o l'ammasso privato, occorrerà probabilmente pensare alla possibilità di istituire un "sistema di allarme rapido" relativo all'andamento dei prezzi;
- occorrerebbe raggiungere una maggiore comparabilità delle prove utilizzate per elaborare la classificazione delle carcasse, intensificando ulteriormente l'armonizzazione dei vari strumenti e delle varie formule utilizzati per tali prove negli Stati membri;

- occorrerebbe adoperarsi maggiormente per garantire la comparabilità dei dati sui prezzi, riducendo la variabilità tra Stati membri a livello della definizione della qualità delle carcasse a cui si riferiscono i prezzi rilevati.

Restituzioni all'esportazione

L'applicazione di tale strumento è sembrata conseguire gli obiettivi della OCM per quanto riguarda il raggiungimento di una maggiore stabilità del mercato e il contributo a un reddito equo per i produttori. L'analisi storica dell'utilizzazione di tale strumento indica che il ricorso alle restituzioni all'esportazione è cambiato in modo da rispondere ai nuovi requisiti dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round e per tener conto anche delle mutate circostanze venutesi a creare in seguito ai cambiamenti in altri settori, in particolare in seguito alla riduzione dei prezzi dei cereali nell'Unione europea. È chiaro che la quota di prodotti esportati col beneficio di restituzioni all'esportazione era molto maggiore prima dell'attuazione dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round: prima l'86% in media delle esportazioni di carni suine percepiva una restituzione, contro una percentuale del 9,1% alla fine del periodo successivo all'Accordo sull'agricoltura, ossia tra il 2001 e 2003.

Mentre prima dell'attuazione dell'Accordo sull'agricoltura si poteva fare ricorso all'esportazione in via più o meno permanente per un'ampia gamma di prodotti del settore delle carni suine, primari o trasformati, nel periodo post-Accordo sull'agricoltura lo strumento di gestione del mercato rappresentato dalle restituzioni all'esportazione è stato utilizzato in maniera più mirata per agire in modo anticiclico a favore del riequilibrio del mercato delle carni suine nell'Unione europea in periodi di crisi. Ciò è avvenuto ad esempio nel 1998 e nel 1999, in concomitanza con la crisi sul mercato dell'Unione europea causata dall'impatto sulla produzione di un'epizootia di peste suina classica scoppiata nel 1997 e contemporaneamente con il crollo del mercato russo e la crisi economica nel Sudest asiatico.

In linea più generale, dopo l'Accordo sull'agricoltura la Commissione ha cercato di ottimizzare il ricorso alle restituzioni all'esportazione applicandole in maniera più mirata e mantenendole per i prodotti più fortemente trasformati che hanno un valore più elevato, contribuendo questo modo alla stabilizzazione del mercato a favore dei trasformatori dell'UE e più in generale del mercato nel suo insieme. La nuova applicazione più mirata delle restituzioni ha permesso all'Unione europea di rimanere ampiamente entro i margini dei vincoli imposti dalle disposizioni dell'Accordo sull'agricoltura e di conseguire l'obiettivo della OCM, dettato dalla logica di intervento di tale strumento, ossia la stabilizzazione dei prezzi a favore dei produttori.

Occorre notare tuttavia che l'analisi di modellizzazione¹ indica l'esistenza di un accentuato effetto di "guadagni insperati"², che attualmente sta scemando, indotto dall'applicazione di questa misura. Si è inoltre concluso che, applicando la misura insieme all'ammasso privato si è riusciti a ridurre i crolli ciclici dei prezzi nel settore, ma questo probabilmente ha impedito lo sviluppo di iniziative da parte del settore privato.

¹ Come per tutti i risultati di modellizzazione, vi sono dei limiti di interpretazione derivanti dal fatto che i modelli si basano su una grande diversità di dati e una serie di ipotesi in materia di comportamento, in particolare per quanto riguarda l'offerta e la domanda. Questi punti sono affrontati in maniera organica nell'allegato 3.

² L'effetto stimato di « guadagni insperati » indotto dalla misura sul volume delle esportazioni si deduce dal fatto che alcuni flussi di esportazione sovvenzionati, realizzati grazie ai sussidi percepiti, si sarebbero verificati anche senza sussidi, pur se in misura minore; inoltre, alcune merci non ammissibili alle restituzioni all'esportazione non sono state esportate proprio perché in passato alcuni clienti esteri preferivano acquistare merci di sostituzione le quali beneficiavano di restituzioni (cfr. riquadro A1 dell'allegato 4).

Facciamo osservare, in proposito, che una spinta in direzione di una maggiore liberalizzazione del settore (ossia una riduzione delle restituzioni all'esportazione) sarebbe in sintonia con gli obiettivi espressi dall'Unione europea in materia di scambi commerciali di prodotti agricoli³ e offrirebbe al settore privato più ampie possibilità di sviluppare strumenti di gestione del rischio, probabilmente anche più efficaci⁴. Poiché esula dai limiti del presente studio il raffronto tra costi e benefici dell'uso di tali strumenti rispetto alle misure a disposizione della OCM, si raccomanda tuttavia che prima di procedere sulla strada di una maggiore liberalizzazione si effettui un raffronto completo.

Dazi all'importazione

Nel corso del periodo analizzato il livello delle importazioni di carni suine è rimasto relativamente modesto, benché non sia chiaro in che misura tale situazione sia ascrivibile a restrizioni sanitarie piuttosto che ai dazi all'importazione. Come ha dimostrato l'analisi dei dati storici del periodo considerato, il funzionamento della OCM dal punto di vista commerciale è stato liberalizzato in seguito alla conclusione dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round (attraverso un maggiore accesso al mercato sotto forma di contingenti tariffari, la riduzione dei dazi all'importazione e il minor ricorso alle restituzioni all'esportazione). Tale liberalizzazione è coerente con gli obiettivi della politica commerciale.

Parallelamente, il proseguimento della protezione del mercato dell'Unione europea attraverso l'imposizione di dazi doganali all'importazione ha aiutato la Comunità a tener testa alla concorrenza sempre più vivace delle esportazioni dei paesi terzi, continuando nel contempo ad osservare norme più elevate sul piano ambientale, sociale, sanitario e in materia di sicurezza alimentare. Benché questa non fosse inizialmente la funzione della OCM, come dimostra la logica di intervento, si può tuttavia affermare che quest'aspetto abbia conferito una nuova competenza all'organizzazione comune di mercato che va al di là della semplice gestione del mercato.

Ammasso privato

L'applicazione di questa misura sembra aver conseguito gli obiettivi della OCM, definiti in una logica di intervento, grazie in particolare alla sua azione anticiclica. Si è constatato che è possibile migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attuazione della misura attraverso un'anticipazione dell'intervento, ma gli strumenti di valutazione non hanno permesso di dare una risposta univoca in proposito.

³ Gli obiettivi dell'Unione europea in materia di commercio di prodotti agricoli sono fissati nel mandato negoziale conferito alla Commissione dal Consiglio nella decisione del giugno 2003 sulla riforma della politica agricola comune (PAC), dove si indica che : «La riforma della PAC costituisce il contributo importante dell'Europe al programma di Doha per lo sviluppo e fissa i limiti del mandato negoziale della Commissione presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)». In tale contesto si sottolinea che « il margine di manovra offerto dalla riforma nel quadro del programma di Doha per lo sviluppo potrà essere sfruttato solo a condizione che i nostri partner commerciali della OMC facciano concessione più elevate in campo agricolo. » Più specificamente, la Commissione si basa, per quanto riguarda il sostegno alle esportazioni, sulla dichiarazione ministeriale di Doha in cui si chiede « la riduzione, ai fini della soppressione progressiva, di ogni forma di sovvenzione all'esportazione ». Per quanto riguarda l'accesso al mercato, la Commissione si basa sull'approvazione dell'accordo quadro del luglio 2004 da parte del Consiglio sul programma di lavoro di Doha, adottato il 1° agosto 2004, che richiede « un accesso consistente di nuovi mercati al settore agricolo ».

⁴ A prima vista, un sistema di questo tipo deve essere efficace a lungo termine per attirare investimenti del settore privato.

Misure eccezionali

Dall'analisi storica di tale misura, applicata per l'epidemia di peste suina scoppiata nei Paesi Bassi nel 1997, è emerso che le aziende direttamente colpite dai focolai della malattia sono state interamente risarcite delle perdite *dirette*. Al contrario, i produttori non sono stati indennizzati per tutta una serie di perdite *indirette*, né lo sono stati i produttori indirettamente colpiti dall'epizootia. Poiché l'entità dell'indennizzazione rientra nella politica in materia di salute degli animali, riteniamo che occorra affrontare quest'argomento nel contesto degli obiettivi di tale politica.

Impatti globali sul mercato

Il ricorso agli strumenti dell'ammasso privato e delle restituzioni all'esportazione ha coinciso con la depressione dei prezzi provocata da un'offerta eccessiva sul mercato interno della Comunità. Pertanto, come confermato dall'analisi storica di questi due strumenti, esiste una correlazione di sequenze temporali relative ai prezzi e alle restituzioni all'esportazione e come emerge dalle interviste effettuate con gli interessati del settore, gli strumenti sono stati utilizzati in modo anticiclico per stabilizzare il mercato, come detta la logica di intervento.

Gli elementi analizzati nell'ambito del presente studio non confermano l'affermazione secondo cui le misure della OCM hanno fatto salire considerevolmente la produzione e quindi hanno generato un circolo vizioso di interazione tra i diversi strumenti di sostegno. Ciò è dovuto, in parte, al fatto che ad esempio la riduzione delle importazioni non può essere attribuita in maniera inequivocabile ai soli dazi doganali poiché hanno avuto un ruolo di rilievo anche le restrizioni di carattere sanitario.

Ma in maniera più generale si è notato che non si deve sopravvalutare l'importanza della OCM nell'ambito dei fattori globali che incidono sulla domanda e sull'offerta. Esistono infatti altri fattori importanti come ad esempio il costo dei mangimi, le restrizioni di carattere sanitario, che incidono sull'offerta, mentre hanno ripercussioni sulla domanda fattori come la crescita della domanda della UE e della domanda mondiale, le tendenze in materia di consumi e gli sforzi commerciali delle imprese della UE.

Livello e andamento dei redditi

I fattori esaminati indicano che le misure della OCM si sono rivelate efficaci per conseguire l'obiettivo di contribuire ad un livello di vita equo dei produttori. Sotto il profilo dell'obiettivo della stabilizzazione dei mercati, e quindi dei redditi, si può constatare in generale che senza intervento i cali ciclici dei redditi registrati nel 1993, nel 1998 e nel 2002 sarebbero stati maggiori. Tuttavia, la misura in cui i produttori hanno beneficiato direttamente o indirettamente di tali misure varia notevolmente all'interno degli Stati membri e da uno Stato membro all'altro.

L'esistenza di misure pubbliche di stabilizzazione del mercato può tuttavia essere anche considerata come un ostacolo potenziale alla messa a punto di strumenti di gestione delle rischio da parte del settore privato, forse più efficaci, come i mercati a termine⁵. Poiché esula

⁵ Si può sostenere che il successo reale della OCM nella ridurre l'instabilità del mercato ha tuttavia limitato il ricorso a strumenti alternativi di gestione del rischio da parte del settore privato. Pertanto, gli sforzi profusi per creare un mercato a termine dei suini a Londra, Amsterdam e Hannover si sono scontrati con la difficoltà di attirare il numero necessario di partecipanti e quindi di conseguire la liquidità necessaria. Questa situazione probabilmente è destinata a durare fintanto che i produttori non siano in grado di gestire i rischi essi stessi, in una certa misura, attraverso l'entrata e l'uscita dal mercato e fintanto che la OCM servirà ad eliminare il rischio di gran parte della volatilità a breve termine.

dai limiti dal presente studio il raffronto tra costi e benefici dell'uso di tali strumenti rispetto a quelli utilizzati dalla OCM, si raccomanda di procedere a un raffronto completo dei vantaggi e degli svantaggi connessi alla gestione del rischio da parte del settore pubblico e del settore privato.

Costi di produzione

La componente principale dei costi di produzione delle carni suine è rappresentata dal costo dei mangimi. Nel periodo considerato il costo degli alimenti per animali è crollato, non tanto grazie agli strumenti della OCM nel settore delle carni suine, quanto piuttosto a causa della riduzione dei prezzi di intervento dei cereali riconducibile alla riforma della PAC. Il costo dei mangimi per i suini rispetto all'insieme dei costi di produzione di carne suina è comunque diminuito. Inoltre, gli aumenti dei costi degli alimenti per animali connessi alle modifiche della normativa comunitaria in materia di mangimi sono stati largamente compensati dalla suddetta riduzione del costo degli alimenti per i suini.

Rispetto all'impatto positivo della riduzione dei prezzi d'intervento dei cereali, conseguente alla riforma della PAC, sul costo dei mangimi per suini, va detto che l'impatto delle singole modifiche della politica in materia di eliminazione degli effluenti da allevamento e di riduzione delle emissioni, di benessere degli animali e della salute degli animali è stato *in generale* relativamente modesto, anche se ha creato costi supplementari per i produttori. Ciò premesso, i dati che emergono dagli studi di casi tendono a indicare che l'impatto di tali politiche sui costi varia *considerevolmente* da uno Stato membro all'altro e all'interno dello stesso Stato membro.

Benché, come emerge chiaramente dalla logica di intervento, l'obiettivo principale della OCM non sia quello di affrontare i problemi relativi ai costi di produzione creati dall'applicazione di altre normative, ma ovviamente quello di mantenere i redditi dei produttori ad un livello più elevato di quanto non sarebbe stato in sua assenza, si può affermare che gli strumenti della OCM hanno aiutato il settore ad assorbire tali costi.

Sviluppo rurale e ambiente

L'analisi ha dimostrato che le attuali modalità di *ripartizione regionale*⁶ e di *concentrazione della produzione*⁷ sono sostanzialmente connesse a fattori geografici e storici, quali la prossimità dei centri di produzione di alimenti per animali, dei porti marittimi e dei grandi punti di vendita del mercato. Nel corso del periodo esaminato dallo studio, il settore ha subito anche grandi cambiamenti strutturali in termini di *numero e dimensioni delle aziende*, che ha dato luogo ad una riduzione del numero di allevamenti suini, ad un aumento del numero di suini per azienda e per ettaro, ampiamente connesso all'esistenza di economie di scala e alla volontà di realizzarne. Le economie di scala hanno avuto un ruolo decisivo anche nell'aumento della *specializzazione delle aziende e dell'integrazione verticale (rapporti con le industrie a monte e a valle)*.

La OCM, in particolare attraverso le misure di protezione alle frontiere (dazi doganali all'importazione e restituzioni all'esportazione) ha fornito una certa protezione al mercato della UE; ha contribuito quindi a creare condizioni di mercato vantaggiose e fornito un

⁶ Il numero di allevamenti di suini in una data regione geografica.

⁷ La ripartizione spaziale degli allevamenti di suini all'interno di una data regione geografica.

incentivo, pur se modesto⁸, all'aumento della produzione di carni suine. È quindi probabile che l'impatto della OCM sulla *ripartizione regionale e sulla concentrazione della produzione, nonché sul numero e sulle dimensioni delle aziende* sia stato modesto (in base all'impatto stimato sulla produzione) e indiretto. In effetti, l'impatto della OCM sulla produzione è scarso e si è dimostrato che le tendenze osservate erano preesistenti all'istituzione della OCM; esistono inoltre pochi elementi che comprovino l'esistenza di un nesso decisivo e diretto tra la OCM e il proseguimento di queste tendenze.

L'eventuale impatto della OCM sulla *specializzazione delle aziende*, sui *rapporti del settore con le industrie a monte e a valle* e *sull'importanza economica* del settore in termini di valore aggiunto e di creazione di posti di lavoro risulta anche in questo caso scarso (dato l'impatto stimato sulla produzione) e indiretto, poiché l'integrazione verticale e l'espansione della produzione per poter beneficiare di economie di scala sono influenzati dalla competitività e dalle tendenze del mercato, e pertanto dalle favorevoli condizioni di mercato create dalla OCM.

Di conseguenza, se l'espansione dei sistemi intensivi di produzione di suini ha avuto notevoli ripercussioni negative sulla *qualità dell'acqua, dell'aria, dei suoli e dei paesaggi* nel periodo considerato, l'impatto della OCM sembra anche in questo caso essere stato scarso (dato l'impatto stimato sulla produzione) e ampiamente indiretto.

Impatti globali

Le principali conclusioni generali sugli impatti globali della OCM sono descritte qui di seguito.

Si è osservato che benché gli strumenti della OCM abbiano determinato un aumento della competitività del settore delle carni suine sul mercato interno, hanno avuto un ruolo significativo in proposito anche altri fattori, come le restrizioni sanitarie.

La OCM ha rafforzato anche la competitività esterna del settore delle carni suine sul mercato mondiale, nel senso che ha determinato un aumento della quota netta detenuta della UE nel mercato mondiale, in particolare nel periodo precedente alla conclusione dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round. Ma si è osservato anche che alcuni di tali risultati si sarebbero potuti conseguire senza ricorrere alle restituzioni all'esportazione e che tale situazione è migliorata in gran parte del periodo successivo all'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round grazie all'applicazione più mirata delle restituzioni.

Il sistema di classificazione delle carcasse di suino applicato dalla UE si è rivelato uno strumento utile per orientare la produzione in modo da rispondere meglio alle esigenze dei consumatori. Occorre tuttavia osservare in proposito che anche gli sforzi profusi dal settore per soddisfare la domanda dei consumatori in termini di prezzo e di qualità sono altrettanto, se non più, importanti.

In termini di coerenza con altre politiche comunitarie, si è osservato che le misure di sostegno eccezionale del mercato hanno contribuito a migliorare la salute degli animali. Si è altresì osservato che la OCM in generale non è stata il motore principale degli impatti negativi sul piano sociale e ambientale causati da un aumento della concentrazione e dell'intensificazione

⁸ L'impatto diretto della OCM sui prezzi e sulla produzione è stato modesto, ossia i prezzi sono aumentati del 2,4% e la produzione dell'1,9% grazie alle misure della OCM (simulazione CAPSIM).

della produzione. Tale andamento si iscrive in una tendenza a più lungo termine che trae origine da tutta una serie di altri fattori economici, storici e geografici. Si è altresì constatata una maggiore coerenza con gli obiettivi commerciali della politica agricola a seguito della conclusione dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay Round.