



La nuova OCM ortofrutta e la sua applicazione in Italia

Gabriele Canali

Working paper n. 4
Luglio 2007

Il "Gruppo 2013 - Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati" è un'iniziativa di analisi e discussione che opera all'interno del Forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione promosso da Coldiretti.

L'obiettivo generale del "Gruppo 2013" è produrre contributi di riflessione e di approfondimento sui temi dello sviluppo agricolo e territoriale e delle relative politiche, nonché sulle questioni del commercio e delle relazioni economiche internazionali. Più in particolare, il "Gruppo 2013" si propone di contribuire al dibattito sull'evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell'Unione Europea, sia nel contesto dell'attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.

Del "Gruppo 2013", coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).

Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Antonella Basili, Arianna Giuliadori e Stefano Loporati.

I contributi del "Gruppo 2013" sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.

La nuova OCM ortofrutta e la sua applicazione in Italia

Gabriele Canali*

1. Introduzione

La riforma Fischler della PAC avviata nel 2003 ha riguardato, inizialmente, le OCM relative alle colture COP (cioè cereali e oleo-proteaginose), alle carni bovine e ovi-caprine, al lattiero-caseario, ma anche al riso, ai foraggi essiccati, ai legumi da granella e patate da fecola, oltre alle importanti novità introdotte per quanto concerne lo sviluppo rurale. Lo “spirito della riforma” si è successivamente esteso anche agli altri comparti inizialmente non interessati, con l’approvazione, nel 2004, delle nuove OCM per il tabacco, l’olio d’oliva ed il cotone; a fine 2005 anche l’OCM zucchero è stata profondamente riformata, sempre sostanzialmente in linea con l’approccio di fondo del disaccoppiamento. Ciò si è tradotto nell’introduzione e nel progressivo ampliamento dello strumento del Pagamento Unico Aziendale (PUA), che in Italia è stato definito a livello individuale e non regionale. Se si considera che nel frattempo sono stati oggetto di riforma anche altri comparti quali luppolo e banane, le due sole OCM non ancora riformate erano quella dell’ortofrutta, sia fresca che destinata alla trasformazione, e quella del vino.

Con riferimento alla prima, in particolare, nell’ottobre 2005 la Commissione aveva annunciato che nel 2006 avrebbe avanzato una proposta di riforma dell’OCM, ancora sostanzialmente disciplinata dai regolamenti n. 2200, 2201 e 2202 del 1996. Nel corso delle consultazioni formali, avviate il 18 maggio 2006 e concluse il 13 luglio dello stesso anno, la Commissione ha ricevuto ben 130 contributi da Stati membri, regioni, portatori di interessi e ONG.

Espletata anche questa fase e completate le valutazioni di impatto, il 24 gennaio 2007 la Commissaria Fischer Boel ha presentato ufficialmente la proposta di riforma dell’OCM ortofrutta, nella cui predisposizione la Commissione ha anche dovuto tenere conto delle indicazioni emerse dalla Relazione Speciale della Corte dei Conti (Corte dei Conti europea, 2006a e 2006b).

* Istituto di Economia Agro-alimentare. Università Cattolica del S. Cuore, Piacenza: gabriele.canali@unicatt.it. L’autore ringrazia tutti i membri del Gruppo 2013 per le osservazioni formulate alle precedenti versioni del lavoro, nonché per le discussioni sviluppate sui temi trattati. Un ringraziamento particolare va a Fabrizio De Filippis, anche per la paziente quanto preziosa opera di analisi e revisione del testo, e ad Angelo Frascarelli, in particolare per il contributo dato all’elaborazione del paragrafo 6.1. Ogni responsabilità di quanto scritto e degli errori eventualmente contenuti nel testo è comunque dell’autore.

In particolare, tre sono i quesiti ai quali l'audit della Corte dei Conti ha cercato di rispondere:

1. il regime di aiuto previsto per le organizzazioni di produttori (OP) è stato attuato in modo da garantire programmi operativi potenzialmente efficaci?
2. le misure finanziate nei programmi operativi delle OP si sono rivelate efficaci?
3. le OP hanno compiuto progressi verso gli obiettivi stabiliti dal regime di aiuto?

Come si vedrà anche nei paragrafi seguenti, le risposte alle questioni poste sono state generalmente negative, ma soprattutto le analisi svolte e le risposte ottenute sono particolarmente rilevanti per una valutazione non solo dell'OCM pre-riforma ormai in scadenza, ma anche, e soprattutto, della nuova OCM.

Dopo una trattativa piuttosto serrata, il 12 giugno 2007 il Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura ha raggiunto l'accordo politico sulla riforma, introducendo, anche rispetto alle ultimissime versioni preliminari della proposta, alcuni elementi di modifica di particolare rilievo, tra cui la possibilità di periodi transitori, prima dell'applicazione generalizzata del principio del disaccoppiamento totale, per i prodotti ortofrutticoli destinati alla trasformazione¹.

Al fine di favorire una migliore analisi della riforma in oggetto, nel paragrafo successivo sono riprese alcune informazioni essenziali di natura statistica per un inquadramento del comparto sia a livello europeo che nazionale. Nel terzo paragrafo si illustrano i principali elementi costitutivi dell'OCM pre-riforma, in vigore ancora per pochi mesi, prima di illustrare, nel quarto, i contenuti essenziali della nuova OCM ortofrutta riformata. Nel paragrafo seguente sono sviluppate alcune considerazioni di natura economica sulla riforma, sui problemi che affronta e sulle soluzioni proposte, prima di un'analisi anche "propositiva", sviluppata nel sesto, sulle scelte che il nostro paese dovrà affrontare entro il 1° novembre 2007, prima dell'avvio dell'applicazione della nuova OCM, il 1° gennaio 2008.

2. Il comparto ortofrutticolo: un inquadramento statistico

2.1 Il contesto europeo

Nell'UE-25 ben 1,4 milioni di aziende agricole, su un totale di 9,7 milioni, producono ortofrutticoli e di queste circa 660.000 sono specializzate in tali prodotti. L'UE-27 rappresenta, con riferimento alla media del periodo 2003-2005², l'8,3% della produzione mondiale sia se si considerano i prodotti frutticoli che quelli orticoli. Mediamente il settore ha un peso di poco inferiore al 17% sul complesso della produzione agricola, sempre con riferimento all'UE-27, ma le differenze nazionali sono ovviamente molto significative: in Spagna tale quota si aggira attorno al 31%, in Grecia al 28%, mentre in Italia è superiore al 25%.

Con riferimento all'anno 2005, il valore a prezzi correnti della produzione di ortaggi (escluse le patate) nell'UE-25 è stato di 26.048 milioni di euro, pari all'8,4% del valore dell'intera produzione del settore agricolo (incluso i servizi); per la frutta, invece, in-

¹ Al momento in cui si chiude il presente documento, non è ancora disponibile il testo ufficiale finale del regolamento e taluni aspetti sono ancora da chiarire, come si discuterà nei seguenti paragrafi.

² La fonte statistica ufficiale europea, Eurostat, con riferimento ai prodotti ortofrutticoli, presenta delle evidenti e per certi aspetti gravi carenze informative e, soprattutto, ritardi nell'aggiornamento. Ciò impedisce di sviluppare un'analisi più aggiornata dei dati relativi a questo comparto. Si deve peraltro riconoscere che Eurostat si limita, in questo caso, ad elaborare i dati prodotti dai singoli paesi membri, anche se tale carenza informativa risulta, di fatto, pregiudizievole per una migliore analisi sia dei mercati che degli effetti delle politiche.

cludendo anche gli agrumi, il valore della produzione ai prezzi di base è risultato di 19.769 milioni di euro, il 6,3% del valore totale del settore; nell'ambito della frutta la parte principale, con un valore della produzione pari a 11.853 milioni di euro, è costituita dalla componente "frutta fresca", mentre per gli agrumi il valore è pari a 3.567 milioni di euro (Tabella 1).

Tabella 1 - Valore della produzione agricola ai prezzi di base nel 2005 in milioni di €

	UE-25	Italia	Quota % (Italia/UE-25)
Ortaggi freschi	26.048	5.926	22,8
pomodori	3.707	1.160	31,3
cavoli	715	238	33,2
altri ortaggi freschi	15.167	4.529	29,9
Patate (incluse da seme)	6.176	495	8,0
Frutta	19.769	4.931	24,9
frutta fresca	11.853	2.514	21,2
agrumi	3.567	1.261	35,4
uva	1.929	809	41,9
Valore totale della produzione del settore agricolo (servizi inclusi ³)	311.569	44.245	14,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

In termini di quantità l'Italia è il primo paese produttore di ortofruttili, con un volume che, nel 2003-2005, è stato mediamente pari a circa 16 milioni di tonnellate; la Spagna, secondo produttore, si ferma poco al di sopra dei 12 milioni di tonnellate. Se ci si limita alla sola frutta, i quantitativi mediamente prodotti da Italia e Spagna, di poco superiori ai 10 milioni di tonnellate, sono sostanzialmente equivalenti.

Più in particolare è interessante notare come, nello stesso periodo, la produzione di agrumi sia stata pari a circa 5,8 milioni di tonnellate per la Spagna e solo a 3,1 milioni di tonnellate per l'Italia; similmente, per i pomodori destinati al mercato del fresco, i volumi sono stati di 2,1 milioni di tonnellate per la Spagna e di soli 1,3 milioni per l'Italia.

L'Unione europea è importatrice netta sia di frutta che di ortaggi freschi, con una tendenza delle importazioni a crescere più rapidamente delle esportazioni, specie negli ultimi anni. Il disavanzo commerciale è pari a circa 300 milioni di euro per gli ortaggi e a oltre 8 miliardi per la frutta (incluso quella tropicale). Le importazioni complessive di ortaggi sono pari circa al 40% della produzione UE e sono aumentate notevolmente negli ultimi anni, anche se tale evoluzione è dovuta soprattutto a scambi tra paesi membri. Nel caso della frutta fresca, invece, si è registrato un aumento parallelo delle importazioni sia intra-comunitarie che da paesi terzi; nel complesso, le importazioni hanno raggiunto quasi il 70% della produzione UE. Da sottolineare, in particolare, come negli ultimi anni siano aumentate in misura rilevante le importazioni di prodotti provenienti da paesi a clima temperato: le importazioni da paesi extra-UE di questi prodotti sono pari al 20% circa per la frutta e al 5% circa per gli ortaggi. I prodotti più importanti dal lato delle importazioni UE sono: mele (circa 900.000 t), arance (800.000 t circa), pere (300.000 t) e limoni (200.000

³ I dati includono il valore stimato dall'ISTAT relativo ai servizi.

tonn.). E' da notare, inoltre, lo squilibrio, evidenziato anche dalla Commissione nei documenti preparatori, tra l'importanza del settore ortofrutticolo all'interno dell'agricoltura e la sua (assai modesta) quota di spesa nel bilancio UE: mentre, infatti, l'ortofrutta pesa per circa il 17% sul valore complessivo della produzione agricola, essa assorbe solo il 3,1% delle risorse del bilancio, tra fresco e trasformato (European Commission, 2006).

Un altro dato importante per il settore ortofrutticolo è il grado di concentrazione delle vendite nella GDO (Grande Distribuzione e Distribuzione Organizzata), che rappresenta di gran lunga la principale via per accedere al consumatore finale; essa detiene una quota variabile tra il 70% e il 90% del volume complessivamente venduto al dettaglio nei paesi del Centro e Nord Europa. Nei paesi membri del Sud Europa, tale quota è significativamente più limitata ma in forte crescita negli ultimi anni: per gli ortofrutticoli freschi, ad esempio, essa è pari al 75% in Francia e nel Regno Unito, mentre si ferma al 30% in Spagna e al 34% in Italia (ma nel 1995 era pari al 18% soltanto).

Tale concentrazione rappresenta indubbiamente uno dei principali problemi per gli operatori agricoli del settore in quanto, anche solo per un fatto dimensionale, il potere di mercato risulta chiaramente sbilanciato a favore degli acquirenti. In questo contesto, quindi, è ancor più indispensabile, anche se forse non sufficiente, che gli agricoltori siano in grado di realizzare efficaci forme di concentrazione dell'offerta mediante la creazione e/o il rafforzamento delle Organizzazioni di Produttori (OP), se non di vere e proprie cooperative o imprese di commercializzazione. Questo è peraltro uno dei temi principali affrontati dalla citata indagine della Corte dei Conti europea che, a questo proposito, sostiene che l'attuale livello di concentrazione dell'offerta realizzato dalle OP, per quanto migliorato nel tempo, sia ancora troppo modesto, tanto da sollevare dubbi circa l'efficacia generale di questa politica.

Vale la pena di sottolineare che le catene della GDO esercitano il loro potere contrattuale in questi comparti anche mediante l'adozione, di fatto unilaterale, di disciplinari di produzione e di schemi di certificazione (ad es. Eurep-Gap), che tra l'altro tendono a rendere più difficile, per i produttori, il passaggio tra un acquirente e l'altro, diventando così elemento di rigidità ulteriormente penalizzante per la parte agricola. Infatti, mentre l'adozione di uno standard comune a tutte le catene e a tutti i paesi europei, come nel caso del biologico, favorirebbe la commercializzazione e gli scambi, il riferimento a disciplinari differenti da parte dei diversi acquirenti, in particolare le diverse catene della GDO, impedisce ai produttori di cambiare acquirente, una volta concluso il processo produttivo nel rispetto di uno specifico disciplinare. Peraltro, tali disciplinari si aggiungono, spesso sovrappo-
nendosi solo parzialmente, a quelli adottati dagli organismi tecnici regionali ai fini del riconoscimento dei contributi per i metodi della produzione integrata previsti dalle misure per lo sviluppo rurale, e finiscono col complicare ulteriormente il quadro di riferimento per gli agricoltori. Tutto ciò ha creato confusione e aumento dei costi per la componente agricola del sistema produttivo, ma anche una sostanziale impossibilità di promuovere adeguatamente tali prodotti sul mercato presso i consumatori, sia da parte dei produttori che da parte delle stesse catene della GDO. La comunicazione ai consumatori relativa al rispetto di specifici disciplinari, infatti, comporterebbe la necessità di spiegare in che misura un particolare disciplinare sia diverso rispetto ad altri e per quale ragione sia preferibi-

le. Ciò, oltre alla complessità del messaggio, richiederebbe di far riferimento alla quantità di residui di agrofarmaci nei prodotti, tema certo assai rischioso per la comunicazione⁴.

Altro aspetto rilevante, anche per le implicazioni che la Commissione ha desunto nell'elaborazione della sua proposta di riforma, è quello dell'andamento dei consumi medi pro capite nei paesi UE: il livello medio giornaliero, infatti, si colloca per tutti i paesi, tranne che per Grecia (580 g/giorno) e Italia (417 g/giorno), al di sotto della soglia di 400 g/giorno indicata dalla FAO e dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS/WHO) come livello raccomandato.

E' importante sottolineare, inoltre, anche perchè questo non viene particolarmente evidenziato nei documenti di presentazione della proposta di riforma della Commissione, che i prodotti ortofrutticoli svolgono un ruolo ancor più importante in termini di contributo all'occupazione agricola rispetto a quello in termini di valore della produzione o di quota del valore aggiunto: il comparto ortofrutticolo, infatti, è quello che impiega di gran lunga la maggiore quantità di lavoro, sia indipendente che dipendente, dell'intero settore. In particolare, considerando anche l'indotto in termini di attività di lavorazione, preparazione o trasformazione di questi prodotti, il comparto ortofrutticolo occupa gran parte del lavoro stagionale che rappresenta, per molte aree rurali, specie nel Sud Europa, un'importante integrazione per i redditi di un elevato numero di famiglie.

2.2 Il contesto nazionale

Il comparto ortofrutticolo ha un peso molto rilevante sul valore della produzione dell'intero settore agricolo nazionale, con una quota che raggiunge complessivamente circa il 25,7%. Più in particolare, i dati Eurostat relativi al 2005 evidenziano un valore della produzione orticola nazionale, valutato ai prezzi di base, pari a 5.926 milioni di euro (13,4% del totale agricoltura), un valore relativo alle patate pari a 495 milioni di euro (1,1%) e un valore per la produzione frutticola che raggiunge i 4.931 milioni di euro (11,1%).

Come anticipato, il nostro paese copre anche una quota assolutamente rilevante dell'intera produzione ortofrutticola europea: il 22,8% per gli ortaggi freschi ed il 24,9% per la frutta (Tabella 1). Più in dettaglio, per gli agrumi, la produzione italiana pari a 1.261 milioni di euro rappresenta il 35,4% del totale UE-25, in questo caso seconda solo alla Spagna, che detiene ben il 53,2%. Anche per i pomodori, considerando sia i prodotti destinati al consumo fresco che quelli per la trasformazione, la quota nazionale è significativa avendo raggiunto il 31,3% nel 2005.

Secondo i dati Istat relativi al triennio 2004-2006 (Tabella 2), che pure presentano aggregazioni in parte diverse da quelle Eurostat, i principali prodotti orticoli per il nostro paese sono i pomodori, con un valore della produzione ai prezzi di base pari a 1.056 milioni di euro (nel 2006), le patate (661 milioni di euro), la lattuga (424 milioni), i carciofi (409 milioni) e le zucchine (398 milioni). Con riferimento alla frutta, invece, i primi prodotti sono le arance, con 603 milioni di euro nel 2006, le mele (599 milioni di euro), in contrazione rispetto al 2005, l'uva da tavola (594 milioni di euro), le pere (446 milioni di euro) e le pesche (393 milioni di euro).

⁴ Anche quando la GDO ha sviluppato, grazie alla diffusione dei "suoi" specifici disciplinari, modalità di promozione e pubblicità dei prodotti ortofrutticoli a marchio proprio (*private label*), in genere ha dovuto sostenere un aumento dei costi, sia di transazione che di controllo, tale che solo raramente è riuscita ad ottenere i risultati economici attesi in termini di valorizzazione finale dei prodotti e di redditività, non solo per i produttori agricoli suoi fornitori, ma anche per se stessa.

Due aspetti molto importanti sono la forte differenziazione tra regioni e la significativa concentrazione delle diverse produzioni in poche regioni. Vi sono, infatti, tre regioni italiane per le quali il contributo dell'ortofrutta alla produzione ai prezzi di base⁵ (PPB) è prossimo al 50%: Trentino Alto-Adige, Campania e Sicilia; ma vi è anche un gruppo di altre cinque regioni, Lazio, Abruzzo, Calabria, Basilicata ed Emilia-Romagna, con quote attorno al 30%. Le evidenti differenze tra regioni sono il risultato di una forte specializzazione produttiva, come emerge dalle Tabelle 3 e 4, nella quali sono evidenziati i contributi delle prime cinque regioni produttrici per ciascuno dei primi cinque prodotti orticoli e frutticoli, identificati in base al valore della produzione del 2006; per ciascuno di essi è anche indicata la quota rappresentata dalla regione sulla produzione nazionale del prodotto considerato, e la quota del prodotto sulla PPB regionale.

Per i pomodori valutati nel loro insieme, siano essi destinati al consumo fresco o alla trasformazione, Sicilia, Campania e Puglia detengono quote comprese tra il 22% ed il 12% circa, e assieme superano il 51% della produzione nazionale. Nelle prime due regioni, in particolare, il prodotto rappresenta circa il 6% dell'intera PPB regionale; in Emilia-Romagna, invece, pur essendo concentrato circa il 10% della produzione nazionale, la quota sul totale regionale scende al 2,1% circa. Campania, Sicilia ed Emilia-Romagna sono le prime tre regioni produttrici di patate con quote pari rispettivamente al 19%, al 12,8% e 12,2%; seguono Calabria e Abruzzo. Per i carciofi le prime regioni sono, nell'ordine, Sicilia, Puglia, Sardegna, Campania e Lazio; in Sardegna, in particolare, il prodotto ha un peso sull'intero valore della produzione agricola che raggiunge il 6%. Poco meno del 30% della lattuga italiana è prodotto in Campania, il 21% circa nel Veneto, e poco meno del 10% sia nel Lazio che in Puglia. Anche nel caso delle zucchine, la concentrazione produttiva è molto forte: solo nel Lazio si produce oltre il 29% delle zucchine nazionali, in Sicilia ben il 26% ed in Campania quasi l'11%; le prime tre regioni, quindi, producono i due terzi dell'intero prodotto nazionale, a conferma di quanto si anticipava e cioè che le singole produzioni tendono ad essere molto concentrate geograficamente.

Nel caso della frutta, tale fenomeno di concentrazione delle produzioni è ancor più rilevante. Per le arance circa il 57% viene prodotto in Sicilia e il 30% in Calabria; nelle due regioni, inoltre, il prodotto ha anche una rilevanza notevole sull'intero valore della produzione agricola regionale: in entrambi i casi la quota è pari all'8,9%, sempre nel 2006. Ugualmente emblematico il dato delle mele, dove il Trentino Alto-Adige produce da solo oltre il 60,5% della produzione totale nazionale e l'impatto sulla produzione regionale è pari a poco meno del 29%, anche se con una forte variabilità annuale. Per l'uva da tavola la Puglia produce da sola oltre il 70% del prodotto nazionale, seguita dalla Sicilia con un altro 24,6%. In Puglia, inoltre, l'importanza dell'uva da tavola in termini relativi è particolarmente significativa: la quota sulla produzione agricola complessiva supera il 12%. Per le pere la prima regione produttrice è l'Emilia-Romagna, con una quota sul totale nazionale pari a circa il 67%; seguono Veneto e Sicilia, con quote rispettivamente dell'11,5% e del 7,1%. Per le pesche, invece, la prima regione produttrice risulta la Campania, con un valore di 113 milioni di euro nel 2006 ed una quota sulla produzione nazionale del 29%; la seconda regione è l'Emilia-Romagna (87 milioni di euro e una quota del 22% circa), seguita nell'ordine da Piemonte, Sicilia e Puglia.

⁵ E' il valore della produzione agricola valutata ai prezzi di base, inclusi sia i reimpieghi aziendali che le vendite tra aziende agricole, e tenuto conto dei valori relativi alle attività connesse (vedi nota 1 alla tabella 2).

Tabella 2 - Produzione dei principali prodotti ortofrutticoli in Italia nel triennio 2004-2006 (quantità e valore a prezzi correnti)

Prodotti	2004		2005		2006		% su tot. agr. (valore 2006)
	000 t	mln euro	000 t	mln euro	000 t	mln euro	
<i>Principali colture orticole</i>	15.635	5.300	14.996	5.303	14.258	5.122	11,70
Pomodori	7.683	1.149	7.187	1.142	6.355	1.056	2,40
Patate	1.822	676	1.756	557	1.788	661	1,50
Lattuga	495	376	500	399	510	424	0,96
Carciofi	489	455	470	459	469	409	0,93
Zucchine	495	371	488	396	511	398	0,91
Carote	607	272	602	269	624	280	0,64
Fagioli freschi	207	218	219	241	210	266	0,61
Poponi	580	206	612	212	659	243	0,55
Peperoni	364	229	363	219	365	238	0,54
Cavoli	417	159	479	218	472	218	0,50
Cipolle e porri	419	197	374	180	375	200	0,46
Cavolfiori	461	179	431	203	438	185	0,42
Radicchio	263	145	281	197	266	175	0,40
Melanzane	367	182	339	162	352	171	0,39
Indivia	235	96	229	122	230	127	0,29
Cocomeri	563	80	520	64	492	69	0,16
<i>Principali colture frutticole</i>	9.470	4.194	9.983	3.789	9.784	4.022	9,15
Arance	2.105	669	2.261	621	2.358	603	1,37
Mele	2.136	830	2.192	676	2.048	599	1,36
Uva da tavola	1.402	657	1.647	583	1.493	594	1,35
Pere	877	454	926	447	915	446	1,01
Pesche	1.067	394	1.076	356	1.044	393	0,89
Actinidia	429	314	415	257	453	297	0,67
Limoni	583	292	604	292	577	286	0,65
Fragole	168	311	147	266	143	277	0,63
Nocciole	143	218	88	178	131	206	0,47
Mandorle	105	84	118	120	113	113	0,26
Clementine	434	183	434	152	435	113	0,26
Mandarini	177	78	213	87	207	76	0,17
Noci	11	20	11	18	11	19	0,04
<i>Produzione della branca agricoltura</i>		48.745.187		44.512.542		43.950.210	100

Fonte: elaborazioni su dati Istat

N.B. Nel valore della produzione della branca agricoltura sono incluse, con segno opportuno, le produzioni secondarie non separabili, vale a dire agriturismo, trasformazione di latte, frutta, carne (con segno +) e quelle effettuate da altre branche d'attività economiche nell'ambito delle coltivazioni e degli allevamenti, per esempio da imprese commerciali (con segno -).

Tabella 3 - Valore della produzione delle prime cinque colture orticole nelle prime cinque regioni nel triennio 2004-2006 (in milioni di €)

	2004	2005	2006	Quota regione su PLV Italia del prodotto 2006	Quota prodotto su PLV regionale 2006
<i>Pomodori</i>					
1. Sicilia	236	236	230	21,8	6,00
2. Campania	199	192	186	17,6	5,95
3. Puglia	131	159	125	11,8	3,63
4. Emilia Romagna	157	117	104	9,9	2,09
5. Sardegna	98	104	101	9,5	6,51
<i>Totale Italia</i>	<i>1.149</i>	<i>1.142</i>	<i>1.056</i>		
<i>Patate</i>					
1. Campania	139	114	126	19,0	4,02
2. Sicilia	101	77	85	12,8	2,21
3. Emilia Romagna	75	67	81	12,2	1,62
4. Calabria	59	50	58	8,8	2,87
5. Abruzzo	54	47	55	8,3	5,13
<i>Totale Italia</i>	<i>676</i>	<i>557</i>	<i>661</i>		
<i>Carciofi</i>					
1. Sicilia	137	146	134	32,8	3,49
2. Puglia	151	152	125	30,7	3,65
3. Sardegna	99	104	93	22,7	6,00
4. Campania	28	20	20	4,9	0,64
5. Lazio	17	16	16	3,8	0,63
<i>Totale Italia</i>	<i>455</i>	<i>459</i>	<i>409</i>		
<i>Lattuga</i>					
1. Campania	106	114	125	29,5	4,00
2. Veneto	86	92	89	20,9	2,04
3. Lazio	32	35	41	9,7	1,65
4. Puglia	36	38	41	9,7	1,20
5. Emilia Romagna	31	31	32	7,5	0,64
<i>Totale Italia</i>	<i>376</i>	<i>399</i>	<i>424</i>		
<i>Zucchine</i>					
1. Lazio	100	113	116	29,1	4,66
2. Sicilia	100	103	104	26,1	2,71
3. Campania	44	42	43	10,9	1,39
4. Veneto	19	21	20	5,0	0,46
5. Emilia Romagna	17	19	18	4,5	0,36
<i>Totale Italia</i>	<i>371</i>	<i>396</i>	<i>398</i>		

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Tabella 4 - Valore della produzione delle prime cinque colture frutticole nelle prime cinque regioni nel triennio 2004-2006 (in milioni di €)

	2004	2005	2006	Quota regione su PLV Italia del prodotto 2006	Quota prodotto su PLV regionale 2006
<i>Arance</i>					
1. Sicilia	331	331	341	56,6	8,9
2. Calabria	240	208	181	30,0	8,9
3. Basilicata	46	40	32	5,3	4,6
4. Puglia	24	18	26	4,3	0,7
5. Sardegna	18	15	14	2,3	0,9
<i>Totale Italia</i>	<i>669</i>	<i>621</i>	<i>603</i>		
<i>Mele</i>					
1. Trentino Alto-Adige	508	414	363	60,5	28,9
2. Veneto	91	75	67	11,3	1,6
3. Emilia Romagna	61	50	45	7,5	0,9
4. Piemonte	59	46	43	7,2	1,4
5. Campania	30	24	22	3,7	0,7
<i>Totale Italia</i>	<i>830</i>	<i>676</i>	<i>599</i>		
<i>Uva da tavola</i>					
1. Puglia	462	424	416	70,1	12,1
2. Sicilia	159	130	146	24,6	3,8
3. Lazio	9	7	10	1,6	0,4
4. Basilicata	11	8	9	1,5	1,3
5. Sardegna	5	4	4	0,7	0,3
<i>Totale Italia</i>	<i>657</i>	<i>583</i>	<i>594</i>		
<i>Pere</i>					
1. Emilia Romagna	294	299	298	66,9	6,0
2. Veneto	56	52	51	11,5	1,2
3. Sicilia	31	30	32	7,1	0,8
4. Lombardia	15	13	13	3,0	0,2
5. Campania	12	11	11	2,5	0,4
<i>Totale Italia</i>	<i>454</i>	<i>447</i>	<i>446</i>		
<i>Pesche</i>					
1. Campania	110	103	113	28,7	3,6
2. Emilia Romagna	98	78	87	22,1	1,7
3. Piemonte	28	26	29	7,4	0,9
4. Sicilia	30	26	29	7,4	0,8
5. Puglia	24	21	27	6,8	0,8
<i>Totale Italia</i>	<i>394</i>	<i>356</i>	<i>393</i>		

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

3. Gli elementi essenziali dell'OCM ortofrutta pre-riforma

I principali strumenti di intervento previsti dall'OCM pre-riforma (reg. n. 2200/1996, 2201/1996 e 2202/1996) sono di tre tipi:

1. il sostegno economico alle Organizzazioni di Produttori (OP), operanti sia nel contesto dei prodotti freschi che di quelli trasformati, intese come strumento per il controllo dell'offerta;
2. un aiuto alla trasformazione, previsto con modalità diverse, per i prodotti ortofruttili che abbiano questa destinazione;
3. ritiri di mercato per far fronte a crisi congiunturali.

Naturalmente esistono anche altre misure "classiche", quali restituzioni all'esportazione e dazi all'importazione, ma in questo comparto esse risultano, nel complesso, scarsamente rilevanti.

Per meglio comprendere l'importanza relativa delle diverse misure, può essere utile analizzare le grandezze principali relative alla spesa UE per l'attuale OCM ortofrutta. Per gli ortofruttili freschi la spesa (sempre quella UE) ammonta a circa 600 milioni di euro all'anno. In dettaglio, nel 2005, circa 558 milioni sono stati destinati a cofinanziare i fondi operativi delle OP; per i ritiri dal mercato le spese sono ammontate mediamente a circa 30 milioni di euro annui nel periodo 2003-2005, mentre per le restituzioni alle esportazioni si sono spesi solo circa 23 milioni di euro nel 2004-2005, se si includono anche i prodotti trasformati. A questa spesa si devono aggiungere gli aiuti finalizzati al sostegno delle produzioni ortofruttili destinate alla trasformazione, di ammontare complessivamente superiore rispetto a quanto mediamente destinato alle altre misure: nel 2005 la somma complessiva è pari a circa 800 milioni di euro; di questi, poco meno di 380 milioni sono destinati ai pomodori da trasformazione, poco più di 250 milioni agli agrumi, 120 milioni all'uva.

Le OP agiscono sia per i prodotti freschi, per i quali rappresentano lo strumento di gran lunga più importante, che per i prodotti destinati alla trasformazione per i quali, invece, sono previsti anche gli altri aiuti di cui sopra. Va tuttavia sottolineato come, nonostante la centralità delle OP nell'attuale OCM, si assista ad una loro distribuzione molto polverizzata: vi sono, infatti, poco meno di 1500 OP autorizzate a livello UE, che nel complesso commercializzano solo il 34% della produzione, con una grande variabilità da paese a paese: da una quota poco inferiore al 90% in Belgio, a quasi l'80% nei Paesi Bassi e in Irlanda, per scendere a circa il 45% in Francia e a poco più del 30% in Spagna e Italia, i principali paesi produttori (European Commission, 2006).

Le patate meritano un approfondimento a parte. Allo stato attuale, infatti, esse hanno un trattamento diverso in funzione della loro destinazione: per le patate da fecola, con la riforma del 2003 il regime di aiuti preesistente è stato disaccoppiato parzialmente, nella misura del 40%, per cui rimane attualmente in vigore un aiuto accoppiato pari a 66,32 €/t. Per il prodotto destinato al consumo, invece, non vi sono interventi specifici a livello UE, ma il prodotto può godere di eventuali aiuti di stato. Questo elemento è importante in quanto, come si vedrà oltre, tale situazione certamente anomala è stata oggetto di modifica con l'approvazione della nuova OCM.

3.1 Il sostegno alle OP

Già nella OCM del 1996 le OP rappresentavano il principale strumento di intervento nel comparto ortofrutticolo, con il quale ci si proponeva di raggiungere i principali obiettivi dell'OCM stessa: introdurre standard produttivi, migliorare la qualità, ridurre l'impatto ambientale, assicurare servizi di assistenza tecnica ai produttori, sostenere l'adozione di metodi di produzione integrata, realizzare e gestire eventuali ritiri dal mercato di quote di prodotto in caso di crisi, ma soprattutto contribuire alla concentrazione dell'offerta e al miglioramento della contrattazione con gli acquirenti.

A distanza di diversi anni dalla prima introduzione di queste norme, è importante notare come il ruolo delle OP nella commercializzazione del prodotto sia molto diverso da paese a paese e, di conseguenza, anche l'efficacia relativa di questo tipo di strumento. In termini numerici, la Spagna presenta nel 2004 un numero di OP poco inferiore alle 600 unità, contro poco più di 200 dell'Italia e poco più di 300 della Francia. Mediamente, una OP olandese ha commercializzato (i dati sono relativi al 2003), quasi 140 milioni di euro di prodotto all'anno, contro una media dell'UE-15 di soli 9,2 milioni di euro. Ciò evidenzia chiaramente come l'efficacia delle OP nel perseguimento dell'obiettivo centrale della concentrazione dell'offerta sia molto variabile, tanto che, in molti casi, anche la loro stessa funzione può risultare oggettivamente discutibile. In questo senso, l'assenza di norme stringenti e comuni sulla dimensione minima non ha favorito il raggiungimento degli obiettivi auspicati ed auspicabili. Se aumentare la concentrazione dell'offerta è uno degli obiettivi di fondo che l'OCM ortofrutta si propone di perseguire, è assolutamente rilevante la definizione delle dimensioni minime delle OP, sia in senso assoluto che rispetto a quelle di mercato e, in particolare, rispetto a quelle degli operatori con i quali esse si devono confrontare.

Su questo punto l'OCM rimanda ad un'applicazione nazionale da realizzare mediante provvedimenti per i quali non sono previste particolari e specifiche indicazioni quantitative a livello UE, ma solo la necessità di definire le dimensioni minime in termini di numero di aderenti e di fatturato complessivo. Ne è derivata, come già evidenziato, una struttura delle OP assolutamente frammentata nella stragrande maggioranza dei paesi e delle realtà produttive. Anche le norme di fatto introdotte nel nostro paese, sono state tali da permettere la formazione di OP troppo piccole rispetto alle dimensioni del mercato di riferimento⁶.

Altro aspetto critico è costituito dall'assenza di norme adeguate sulle incompatibilità di partecipazione e di rappresentanza per soggetti che possono essere in chiaro conflitto di interessi con le finalità stesse delle OP: basti pensare, ad esempio, alla presenza nelle OP di membri di consigli di amministrazione di imprese di trasformazione o acquirenti dei prodotti venduti dalla stessa OP. Su questo aspetto, in particolare, è il paese membro che attualmente potrebbe e dovrebbe intervenire.

Gli obiettivi che l'OCM ortofrutta riconosce e stabilisce per le OP sono perseguiti mediante il cofinanziamento, nella misura del 50%, del loro fondo di esercizio, che rappresenta lo strumento finanziario per la gestione dei programmi operativi, intesi a contenere l'insieme delle attività previste dalla OP al fine di conseguire i suoi obiettivi. Tale cofinanziamento,

⁶ Il mantenimento di dimensioni minime molto ridotte per le OP viene talvolta giustificato con l'esigenza di favorire la crescita del processo di aggregazione. Nel tempo, tuttavia, l'inefficacia delle OP troppo piccole diventa un boomerang per l'ulteriore sviluppo del processo.

tuttavia, trova una limitazione, potendo raggiungere al massimo il 4,1% del valore dei prodotti commercializzati dalla OP. Nel 2005 la spesa per i programmi operativi da parte delle OP nei due principali paesi produttori (Italia e Spagna) è stata pari rispettivamente a 132,9 milioni e a 129,6 milioni di euro.

E' importante sottolineare, inoltre, che nel caso delle OP che trattano prodotti ortofrutticoli destinati alla trasformazione, anche l'ammontare dell'aiuto che viene pagato agli agricoltori tramite le OP rientra nel valore dei prodotti preso come riferimento per la quantificazione del 4,1%.

3.2 La gestione delle crisi di mercato

Nell'attuale OCM le crisi di mercato trovano come strumento di intervento il ritiro di una quota di prodotto, che normalmente viene destinato alla distruzione o, solo in casi particolari e limitati, alla distribuzione a titolo gratuito ad enti di natura pubblica o benefica. Un dato positivo è la già ricordata limitatezza della spesa per questo tipo di intervento dovuta anche alla sostanziale riduzione dei ritiri dai 2,3 milioni di tonnellate di prodotto del 1994-1995 alle 320.000 tonnellate circa del 2004-2005.

Tale riduzione si è verificata, nella fase iniziale di applicazione dei regolamenti del 1996, a causa dei limiti esplicitamente introdotti per questa procedura; successivamente, la scarsa redditività garantita da tale misura ha fatto il resto. Infatti, sempre a proposito dei ritiri, che rappresentano di gran lunga il principale strumento di gestione delle crisi di mercato dovute a sovrapproduzione, l'OCM pre-riforma prevede le seguenti prescrizioni:

- le OP sono i soggetti che gestiscono direttamente le operazioni di ritiro;
- l'indennità comunitaria di ritiro è fissata e finanziata per intero dall'UE;
- i ritiri possono riguardare, al massimo, il 10% della quantità commercializzata da ciascuna OP;
- le OP possono ritirare anche il prodotto dei non aderenti, ma in questo caso l'indennità è ridotta del 10% e l'importo viene ulteriormente diminuito per tenere conto delle spese sostenute per queste operazioni e comprovate dall'OP stessa.

A titolo indicativo è opportuno ricordare che nel 2004-2005 la quota di prodotto ritirata dal mercato rispetto alla produzione (in volume) ha raggiunto il valore massimo del 3,9% nel caso delle nettarine, del 2,2% per le pesche, dell'1,0% per le pere e valori percentuali inferiori per tutti gli altri prodotti.

3.3 Le misure per la frutta destinata alla trasformazione

Nell'OCM varata nel 1996, per l'ortofrutta destinata alla trasformazione sono previsti aiuti specifici sostanzialmente accoppiati. In particolare per il pomodoro da industria (reg. n.2201/1996) è previsto un aiuto per tonnellata di prodotto consegnato alle imprese di trasformazione, pagato ai produttori tramite le OP, nel rispetto di quote massime di prodotto stabilite a livello di UE e di singoli paesi produttori (Tabella 5), e subordinatamente alla firma di un contratto tra produttori e trasformatori. L'ammontare dell'aiuto teorico è di 34,5 €/t di prodotto trasformato. Tuttavia esiste un meccanismo che prevede la valutazione, ogni anno, dell'eventuale superamento della soglia produttiva del paese (e dell'UE); in caso affermativo, si procede ad una proporzionale riduzione dell'ammontare dell'aiuto

nell'anno successivo, posto che non vi sia la possibilità di una compensazione a livello di UE per minori produzioni da parte di altri paesi. Tale superamento viene calcolato sulla base di una media triennale delle produzioni.

Tabella 5 – Pomodoro da industria: limiti di riferimento per l'attuale aiuto (000 tonn.)

	<i>Pomodoro da industria</i>	<i>Arance</i>	<i>Limoni</i>	<i>Pompelmi e pomeli</i>	<i>Piccoli agrumi</i>
UE-15	8.251	1.500	511	6	384
Italia	4.350	600	290	3,2	106
Spagna	1.240	600	192	1,9	270
Altri	2.661	300			

Fonte: nostre elaborazioni su dati CAP Monitor

Il meccanismo, a causa della modalità di calcolo basata su dati triennali, tende a provocare un certo ritardo nella riduzione dei premi agli agricoltori rispetto alle effettive condizioni di mercato, contribuendo a mantenere (o generare) una fluttuazione poliennale dei prezzi (Tabella 6) e, di conseguenza, delle superfici coltivate e dell'offerta (Tabella 7). Per averne una conferma, è sufficiente notare quanto avvenuto in termini di picco delle produzioni nel 2004 a seguito dell'aumento del prezzo: sono stati necessari due anni (2005 e 2006) di minori prezzi e minori produzioni per ridare tonicità ai mercati (cfr. l'aumento del prezzo per la campagna 2007 in Tabella 6), dopo quella situazione di eccesso produttivo.

Tabella 6 – Pomodoro da industria: prezzi contrattuali e aiuto al Nord e Sud Italia (€/tonn.)

	<i>Aiuto</i>	<i>Prezzo Nord</i>	<i>Ricavo unitario Nord</i>	<i>Prezzo Sud</i>	<i>Ricavo unitario Sud</i>
2004	34,50	50,50	85,00	56,80	91,30
2005	34,50	41,00	75,50	51,60	86,10
2006	30,43	39,00	69,43	36,15	66,58
2007	27,76	49,00	76,76	55,00	82,76

Fonte: elaborazioni su dati Bazzana (2007)

Anche per gli agrumi avviati alla trasformazione industriale esiste un sistema analogo in applicazione del reg. n. 2202/1996. Gli agrumi interessati da tale regime di aiuto sono arance, limoni, pompelmi e pomeli, mandarini e clementine trasformati in succo, clementine e satsuma trasformati. In sintesi, anche in questo caso la normativa prevede il versamento di un aiuto comunitario alle OP che conferiscano le suddette tipologie di agrumi di origine comunitaria a trasformatori riconosciuti, sulla base di contratti stipulati tra le parti (o impegni di conferimento, nel caso di autotrasformazione). L'aiuto comunitario è differenziato per tipologia di agrume e di contratto, a seconda che sia per una campagna (annuale), per più campagne (poliennale) o per singolo produttore: infatti, è prevista la possibilità che anche produttori non associati partecipino al regime di aiuto attraverso una OP riconosciuta, previa deduzione delle spese (Tabella 8).

Tabella 7 - Produzione di pomodoro da industria nelle principali aree (in tonnellate)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Em. Romagna</i>	1.781.394	1.743.068	1.492.619	1.696.736	2.279.643	1.603.148	1.467.756
Ferrara	446.040	345.600	239.096	360.675	592.800	448.125	344.472
Parma	271.314	359.480	344.138	325.751	414.078	280.568	241.664
Piacenza	817.850	798.000	713.715	812.600	980.490	698.500	714.200
<i>Lombardia</i>	245.918	307.762	303.875	312.055	463.073	471.872	342.224
Cremona	101.702	118.041	105.300	94.883	111.150	143.384	102.785
Mantova	72.355	103.043	104.760	100.250	171.793	165.921	144.754
<i>Campania</i>	410.890	375.976	366.273	358.048	360.704	318.306	306.025
Caserta	135.150	132.196	170.133	159.708	165.209	148.086	136.000
Salerno	171.500	132.200	111.000	116.384	94.250	70.280	71.050
<i>Piemonte</i>	60.500	61.715	55.544	66.801	67.369	69.959	69.620
Alessandria	60.500	61.715	55.544	55.544	55.544	56.100	55.729
Puglia	2.516.938	1.406.232	1.365.432	1.855.375	1.886.863	2.157.550	1.758.951
Brindisi	177.500	128.000	168.500	140.000	147.150	185.000	160.000
Foggia	2.183.100	1.140.000	1.083.000	1.618.800	1.654.900	1.890.000	1.500.000
<i>Veneto</i>	73.432	89.499	71.918	77.271	102.137	102.365	95.550
Padova	24.178	25.248	25.248	19.358	25.552	22.036	21.780
Rovigo	30.234	32.430	24.400	24.680	36.000	31.800	31.500
<i>Italia</i>	5.990.303	5.016.171	4.604.354	5.372.605	6.300.042	5.875.312	5.068.551

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

N.B. I dati del 2006 sono provvisori e quindi suscettibili di modifiche e cambiamenti; i dati AGEA, inoltre, differiscono da questi di fonte ISTAT.

Tabella 8 - Importi pieni degli aiuti per gli agrumi (€/100 kg) a partire dalla campagna 2002 - 2003

	Contratti annuali	Contratti poliennali	Per singolo produttore
Arance	9,80	11,27	8,82
Limoni	9,10	10,47	8,19
Pompelmi e pomeli	9,10	10,47	8,19
Mandarini - clementine - satsuma	9,10	10,47	8,19

Fonte: nostre elaborazioni su dati UE

Anche in questo caso sono fissati limiti di trasformazione (Tabella 5), per l'Unione Europea e per ciascuno Stato membro, per limoni, pompelmi e pomeli, arance e piccoli agrumi (mandarini, clementine e satsuma); in caso di superamento di tali limiti, l'aiuto fissato per il relativo prodotto viene ridotto proporzionalmente, a carico degli Stati membri responsabili. Il superamento del limite viene calcolato sulla base della media dei quantitativi tra-

sformati con l'aiuto nelle ultime tre campagne; nel calcolo, i quantitativi attribuiti ad uno Stato membro, ma che non sono stati trasformati si aggiungono ai limiti fissati per gli altri Stati membri, in proporzione alla loro entità (Tabella 9).

Tabella 9 - Importi effettivi degli aiuti nel settore degli ortofruttili trasformati in Italia (€/t)

	Pesche	Pere	Susine	Arance		Limoni, pompelmi e pomeli		Mandarini, clementine e satsuma	
				contratti annuali	contratti poliennali	contratti annuali	contratti poliennali	contratti annuali	contratti poliennali
2004/05	47,70	119,71	923,17	83,30	95,90	91,00	104,7	91,00	104,70
2005/06	47,70	124,58	784,97	76,70	88,30	91,00	104,7	50,70	58,40
2006/07	47,70	148,47	652,66	69,90	80,40	91,00	104,7	31,90	36,70
2007/08	47,70	154,00	681,79	-	-	-	-	-	-

Fonte: nostre elaborazioni su dati UE

N.B. Per le susine l'aiuto è dato al trasformatore a condizione che paghi un prezzo minimo al produttore (1.935,35 €/t)

Nel nostro paese il quantitativo di agrumi mediamente consegnato all'industria per la trasformazione, anche grazie al riconoscimento dell'aiuto accoppiato alla trasformazione di cui sopra, è piuttosto elevato anche se molto variabile da prodotto a prodotto: si va da un massimo del 57% nel caso dei limoni, al 45% per le arance e a poco meno nel 42% per i mandarini, per scendere poi ulteriormente fino al 37% per le clementine e a meno del 20% per i pompelmi (Tabella 10).

Tabella 10 - Quantitativo di agrumi consegnati all'industria e produzioni totali nel 2005 (tonnellate)

Prodotto	Consegne all'industria	Produzione totale	Quota % consegne/produzione
Arance	779.441	1.733.754	45,0
Mandarini	63.606	152.860	41,6
Clementine	127.465	344.081	37,0
Limoni	297.051	520.128	57,1
Pompelmi	1.279	6.563	19,5
Altri	0	23.912	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Agea

Meccanismo del tutto analogo si applica anche alle pesche e alle pere destinate alla trasformazione. Per le prugne ed i fichi, invece, l'aiuto alla produzione è versato al trasformatore che assicura il pagamento di un prezzo minimo ai produttori della materia prima destinata all'essiccazione e alla lavorazione. Questo era il sistema in vigore anche per il pomodoro da industria fino all'annata 2000-2001. Per l'uva destinata all'essiccazione, invece, dal 1986 è previsto un premio ad ettaro per l'area destinata a questa produzione in modo specializzato (reg. n. 1621/1999).

4. La nuova OCM

Gli obiettivi generali della nuova OCM approvata il 12 giugno 2007 sono rimasti gli stessi enunciati nella proposta di riforma presentata il 24 gennaio 2007 (Commissione europea, 2007):

- potenziare la competitività e l'orientamento al mercato dei prodotti ortofrutticoli per rendere la produzione sostenibile e competitiva;
- ridurre le fluttuazioni di reddito dei produttori dovute alle crisi;
- aumentare il consumo di ortofrutta nell'UE;
- contribuire a conservare e tutelare l'ambiente;
- semplificare e, se possibile, ridurre l'onere amministrativo per tutti gli interessati.

Pur in una sostanziale continuità con l'OCM pre-riforma, anche a livello di semplice elencazione degli obiettivi si notano, in particolare, due novità: la finalità, esplicitamente enunciata, di promuovere un aumento dei consumi di ortofrutticoli nell'UE e la maggiore enfasi posta sulle finalità ambientali. Come si vedrà oltre, nella sostanza le innovazioni rispetto agli strumenti introdotti sono assai più significative e profonde rispetto a quanto non appaia dagli obiettivi, specie con riferimento ai prodotti trasformati.

4.1 Obiettivi e finanziamento delle OP

La riforma riafferma in linea di principio, e mantiene di fatto, la centralità delle OP quale strumento essenziale per il perseguimento degli obiettivi dell'OCM per il settore ortofrutticolo, sia con riferimento ai prodotti freschi che ai trasformati.

Gli scopi specifici indicati per le OP sono i seguenti (art. 3 del nuovo regolamento):

- assicurare la programmazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo;
- promuovere la concentrazione dell'offerta e la commercializzazione del prodotto degli aderenti;
- ottimizzare i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione;
- promuovere pratiche colturali e tecniche di gestione dei rifiuti che rispettino l'ambiente.

Nella prima parte dello stesso articolo, inoltre, si sottolinea in modo forte e nuovo rispetto al passato, che le OP devono "promuovere pratiche colturali e tecniche di produzione e di gestione dei rifiuti che rispettino l'ambiente, in particolare per tutelare la qualità delle acque, del suolo e del paesaggio e per preservare e/o favorire la biodiversità". E' questa l'ulteriore dimostrazione della crescente attenzione che i *policy makers* riconoscono ai temi ambientali, per un mutato contesto culturale rispetto al passato.

Sempre a proposito delle OP, nell'articolo 4 si conservano le indicazioni relative alla dimensione minima, ed in particolare il rimando agli Stati membri perché fissino il numero minimo di aderenti e un volume o un valore minimo di produzione commercializzata. E' stata mantenuta, quindi, l'impostazione già presente nell'OCM pre-riforma. All'articolo 5 del nuovo regolamento, inoltre, si definiscono le Associazioni di Organizzazioni di Produttori (AOP) e si chiarisce che esse potranno effettuare tutte le attività e perseguire tutti gli obiettivi delle OP. Entrambe le forme organizzative possono costituire un fondo di eserci-

zio e predisporre programmi operativi finalizzati ai seguenti obiettivi (art. 8): predisposizione di piani di produzione; miglioramento della qualità dei prodotti e incremento del loro valore commerciale; promozione dei prodotti presso i consumatori, sia in forma fresca che trasformata; creazione di linee di prodotti biologici; promozione della produzione integrata, misure ambientali e metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, compresa la produzione biologica; prevenzione e gestione delle crisi.

Nella riforma il livello di cofinanziamento normale viene formalmente mantenuto inalterato nella misura del 50% e sempre con il limite del 4,1% del valore di vendita dei prodotti. Tuttavia, si propongono modifiche rilevanti delle attività che le OP possono e devono svolgere e aumentano anche taluni vincoli sulla loro spesa; ciò si traduce, almeno in parte, in una potenziale riduzione delle risorse per le OP.

Una delle novità contenute nella proposta è rappresentata dalla possibilità di portare la quota di cofinanziamento dell'UE al 60%, nel caso che il programma operativo soddisfi una delle seguenti condizioni:

- è presentato da più OP di diversi Stati membri che partecipano ad una azione transnazionale;
- è presentato da una o più OP che partecipano ad azioni a livello interprofessionale;
- riguarda esclusivamente il sostegno alla produzione biologica;
- è presentato da una OP di uno Stato membro entrato nell'UE dal 1° maggio 2004, per azioni da realizzarsi entro il 2013;
- è il primo programma presentato da una OP che si è fusa con altre o con un'associazione di OP che non abbiano già presentato un programma;
- è presentato da un'OP di un paese membro dove le OP complessivamente commercializzano meno del 20% della produzione ortofrutticola;
- è presentato da OP di una delle regioni ultraperiferiche della Comunità;
- copre unicamente un aiuto specifico per azioni di promozione del consumo di frutta e verdura indirizzate ai bambini nelle scuole.

Queste indicazioni introducono alcuni elementi di novità rispetto alla situazione pre-riforma, sia con riferimento ai prodotti biologici, che per il maggiore sostegno riconosciuto alle fusioni tra OP e/o al loro coordinamento in Associazioni di OP, e quindi ai processi di aumento dimensionale di questi soggetti. Non v'è dubbio che queste ultime possibilità (fusioni e/o associazioni di OP) rappresentino un fattore assolutamente cruciale per far fronte alla GDO. E' tuttavia evidente che all'aumento dimensionale delle OP e ai processi di fusione deve corrispondere, innanzitutto, un effettivo coordinamento delle attività di commercializzazione, se si vogliono perseguire e conseguire gli obiettivi fondamentali della riforma; grandi strutture che svolgono le funzioni commerciali in modo frammentario certamente non possono cogliere i risultati economici attesi dalla concentrazione dell'offerta.

E' importante notare, inoltre, che nel caso delle OP che operano nel comparto del trasformato, il disaccoppiamento degli aiuti (cfr. paragrafo 4.5) comporterà un taglio automatico del valore della produzione commercializzata utilizzato come riferimento per la quantificazione del tetto del 4,1% relativo al cofinanziamento (al 50%) per i programmi operativi. Ciò determina un'automatica riduzione dell'entità degli aiuti massimi percepibili dalle

OP che si occupano di ortofrutticoli destinati alla trasformazione. Nel 2006, ad esempio, tale riduzione si sarebbe aggirata su valori pari a circa il 40%.

4.2 Prevenzione e gestione delle crisi

Un'attenzione particolare è stata riservata al tema della prevenzione e gestione delle crisi, certamente molto rilevante nel caso degli ortofrutticoli. Dal punto di vista economico, in particolare, l'OCM riformata prevede la possibilità per le OP di superare il tetto di spesa fissato per i propri programmi operativi al 4,1% del fatturato, fino al livello massimo del 4,6%, posto che tale eccedenza, serva, appunto, agli scopi di cui sopra. Tuttavia, queste misure non devono totalizzare più di un terzo della spesa complessiva del programma operativo.

Con riferimento agli strumenti di gestione delle crisi di mercato, tra le misure ammesse oltre ai ritiri dal mercato, sono contemplate la raccolta prima della maturazione e la mancata raccolta, l'attività di promozione e comunicazione, le iniziative di formazione, l'assicurazione del raccolto, il sostegno per le spese amministrative relative alla costituzione di fondi comuni di investimento. Per finanziare le misure di prevenzione e amministrazione delle crisi, le OP possono ricorrere a prestiti a condizioni di mercato i cui costi possono essere inseriti nel programma operativo; ovviamente in questo caso le misure in oggetto potranno essere co-finanziate o direttamente o mediante ricorso a tali prestiti.

Una delle novità relative agli strumenti dell'OCM riformata riguarda la gestione dei ritiri dal mercato. Nell'OCM riformata queste misure possono essere inserite nel programma operativo e quindi cofinanziate dall'UE, ma solo nella misura massima del 50%, mentre attualmente tali misure sono realizzate dalle OP ma finanziate interamente dall'UE. Unica eccezione, con la possibilità di un cofinanziamento da parte dell'UE nella misura del 100%, è rappresentata dai ritiri destinati allo smaltimento mediante distribuzione gratuita ad opere di beneficenza, enti caritativi, istituti di pena, scuole, istituti di pubblica istruzione, ma solo per una quantità non superiore al 5% della produzione commercializzata. Ciò determina un aggravio dei costi per le OP e rende ancor meno interessante e percorribile il ricorso a misure di questo tipo.

Per un periodo limitato di tre anni, inoltre, è ammesso un aiuto di stato per l'estensione delle misure di gestione delle crisi a beneficio dei non membri che stipolino un contratto con le OP; la compensazione per i non membri delle OP non può superare il 75% del sostegno ricevuto dai membri delle OP stesse. Dopo questo periodo, gli Stati membri che si siano avvalsi di questa possibilità faranno una relazione alla Commissione che potrà fare delle ulteriori proposte.

4.3 Azioni ambientali

Un'altra novità della riforma riguarda gli aspetti ambientali: è infatti necessario che i piani operativi includano esplicitamente due o più azioni ambientali e che almeno il 10% della spesa totale del piano (nella proposta presentata a gennaio era il 20%, ma è stata ridotta nell'accordo finale), sia destinato ad "azioni ambientali". Con questo termine, si considerano gli aspetti ambientali relativi "non solo alla produzione di ortofrutta, ma anche al trasporto e alla commercializzazione di questi prodotti, e in particolare le emissioni di gas serra, la qualità dell'aria e la riduzione di rifiuti in imballaggi" (art. 8, comma 3, punto c).

Tale vincolo di spesa introduce un elemento di rigidità nuovo nei programmi delle OP e le sollecita esplicitamente ad affrontare in modo diretto anche questi nuovi temi legati all'inquinamento generato dalla fase di commercializzazione. Nel regolamento, tuttavia, si chiarisce esplicitamente (art. 8, comma 3) che qualora almeno l'80% dei produttori membri di un'OP siano soggetti ad uno o più identici obblighi agroambientali ai sensi delle misure previste dalle politiche per lo sviluppo rurale (reg. n. 1698/2005), come ad esempio la produzione integrata, ciascuno degli obblighi conterà come azione ambientale; il sostegno alle azioni ambientali, inoltre, riguarderà i costi supplementari e le perdite di reddito derivanti dall'azione.

La riforma, inoltre, inserendo l'OCM ortofrutta nel contesto della riforma del 2003, e in particolare nel reg. n. 1782/2003, di fatto sembra introdurre⁷ anche la possibilità di applicare misure a sostegno di un minore impatto negativo sull'ambiente e/o al miglioramento della qualità dei prodotti, come previsto nell'articolo 69 dello stesso regolamento. Questa possibilità, a parte le difficoltà evidenti di applicazione nel nostro paese (De Filippis e Frascarelli, 2007), potrebbe rappresentare un'opportunità da valutare attentamente in sede di applicazione nazionale.

Nel regolamento, anche nella parte introduttiva, manca ancora un esplicito richiamo alla necessità di procedere alla definizione e adozione di norme comuni a livello UE sulla produzione integrata, in modo da comunicare in modo più appropriato ed efficace ai consumatori i contenuti ed i vantaggi di questa modalità produttiva.

4.4 Promozione dei consumi

Tra le attività che la nuova OCM attribuisce alle OP c'è anche quella della promozione dei consumi. La ragione che ha spinto la Commissione a introdurre questa misura è già stata ricordata: si tratta di sostenere i consumi di prodotti ortofrutticoli, prevalentemente per ragioni connesse con la tutela della salute dei cittadini dell'UE. Quest'area di intervento è completamente nuova per l'OCM e a maggior ragione per le OP che, tuttavia, dovrebbero reperire le risorse sempre all'interno dei programmi operativi e della relativa dotazione finanziaria. Questo è evidentemente il primo aspetto problematico. Inoltre, in quanto rientranti tra le attività delle OP, anche le eventuali misure a sostegno dei consumi dovranno essere, secondo la proposta, cofinanziate dai produttori. Nel caso specifico della promozione al consumo indirizzata ai bambini nelle scuole, il cofinanziamento UE raggiunge il 60%, mentre negli altri casi si ferma al 50%.

Ciò è fonte di due tipi di critiche: anzitutto, se la finalità è quella "pubblica" di promozione di misure utili per migliorare la salute dei cittadini/consumatori UE, anche i fondi dovrebbero essere per intero di fonte pubblica. D'altro canto, nel caso di iniziative a sostegno dei consumi, le OP dovranno prestare particolare attenzione a realizzare iniziative atte a promuovere i consumi dei propri prodotti, piuttosto che i consumi in generale; è necessario evitare il rischio di promuovere i consumi di prodotti di altre OP o di produttori non associati, ed eventualmente anche di prodotti di importazione, con fondi in parte degli associati. A questo fine, sarebbe forse preferibile destinare una quota di risorse a forme di promozione al consumo non a carico delle singole OP, mantenendo la possibilità, per queste ultime, di prevedere specifiche forme di pubblicità per i propri prodotti.

⁷ Dall'analisi delle bozze di regolamento, al momento in cui si scrive, non appare ancora certo, anche se sembra assai probabile oltre che logico nello spirito della riforma.

4.5 Disaccoppiamento degli aiuti per i prodotti destinati alla trasformazione e periodo transitorio

Uno degli elementi più innovativi e certamente centrali della riforma prevede il disaccoppiamento totale degli aiuti alla produzione degli ortofrutticoli destinati alla trasformazione ed il loro inserimento nel regime del premio unico (reg. n. 1782/2003). Gli Stati membri possono stabilire come fissare il valore dei titoli di aiuto purchè si utilizzino criteri non discriminatori, quali l'entità del sostegno percepito storicamente dal produttore, la superficie utilizzata, la quantità prodotta. Il periodo di riferimento può essere una o più campagne di commercializzazione tra il 2000-2001 ed il 2006-2007. I criteri di scelta possono essere diversi per i diversi prodotti (la differenza deve però essere giustificabile).

Nell'accordo finale, a seguito delle richieste di diversi Stati membri produttori, compresa l'Italia, sono state introdotte norme che consentono, per un periodo transitorio, di mantenere una quota di pagamento accoppiato agli ettari coltivati. In particolare, per il pomodoro da industria è prevista la possibilità, che gli Stati membri dovranno definire entro il 1° novembre 2007, di mantenere un aiuto accoppiato nella misura massima del 50% del plafond per un massimo di quattro anni, cioè fino alla fine del 2011. Per gli agrumi e gli altri prodotti, invece, è prevista la possibilità di un periodo di transizione di cinque anni e un aiuto accoppiato ad ettaro nella misura massima del 100% del plafond per i primi tre anni e con un limite ridotto al 75% solo per gli ultimi due anni. Pur in assenza dei testi definitivi del regolamento, sembra comunque confermato (Roncolini, 2007) che i titoli saranno definiti ed attribuiti a livello individuale e su base storica per l'intero ammontare del pagamento disaccoppiato, anche se saranno pagati per intero solo al termine dell'eventuale periodo transitorio; nel caso di scelta per il mantenimento di forme temporanee di aiuto parzialmente o totalmente accoppiato, in tale periodo ci si limiterebbe a corrispondere ai possessori dei titoli la quota disaccoppiata del diritto riconosciuto. Non si avrebbero, quindi, passaggi di risorse dal primo al secondo pilastro come avvenuto in altri casi.

4.6 La riforma delle norme sulle superfici ammissibili

La riforma dell'OCM prevede anche una modifica dell'articolo 51 del regolamento n.1782/2003 riguardante la definizione delle superfici ammissibili per esercitare il diritto al Pagamento Unico Aziendale. Come noto, attualmente sono considerate ammissibili le parcelle di terreno destinate a qualsiasi attività agricola, anche non produttiva, ad esclusione delle colture permanenti (tranne quelle destinate alla produzione di olive), di quelle ortofrutticole ex reg. n. 2200/1996 e di quelle ortofrutticole destinate alla trasformazione (ex reg. n. 2201/1996). Con la riforma dell'OCM, invece, sono state incluse non solo le superfici destinate alle colture ortofrutticole (sia annuali che pluriennali e permanenti), comprese le patate e i vivai. Gli Stati membri, tuttavia, possono decidere, anche in questo caso entro il 1° novembre 2007, se applicare un periodo transitorio mantenendo l'attuale formulazione più vincolante dell'articolo 51, per un massimo di tre anni, cioè fino al 31 dicembre 2010.

Tale ampliamento della superficie ammissibile è stato incluso nella revisione dell'OCM ortofrutta, solo perché questa è la prima occasione che si presenta all'Unione Europea per affrontare il tema emerso in sede WTO. Infatti, uno dei motivi per cui il PUA potrebbe non essere considerato parte della "scatola verde", cioè delle misure ammesse senza limitazioni dagli accordi internazionali, è proprio il divieto di coltivare le colture orticole sugli etta-

ri ammissibili. Questione analoga è emersa nell'ambito in una disputa in sede WTO⁸. La modifica dell'articolo 51 è quindi una necessità per rendere compatibile tutto l'impianto della nuova PAC con queste regole.

Un'altra misura transitoria ma importante, sulla quale è stato raggiunto un accordo in sede finale di trattativa, è la possibilità concessa a Spagna e Italia di erogare un aiuto di Stato per la campagna di commercializzazione 2007-2008 pari ad un massimo di 15 milioni di euro per ognuno dei due paesi, destinato a supportare l'adeguamento del settore del pomodoro trasformato al nuovo regime.

4.7 Misure transitorie per i frutti rossi e risorse finanziarie

Nella riforma sono stati previsti anche pagamenti transitori per i frutti rossi (fragole e lamponi) per alcuni PECO (Polonia, Bulgaria, Ungheria e Lituania) per un periodo massimo di cinque anni (fino al 31 dicembre 2012) e pari a 230 €/ha, ai quali i singoli paesi membri potranno aggiungere altri 170 €/ha di aiuto nazionale; per questa misura è stata fissata una superficie massima di 52.700 ettari.

Dal punto di vista finanziario la proposta della Commissione non individua soglie fisse di spesa insuperabili: si tratta, cioè, di una proposta di riforma che prevede una dotazione di risorse aperta, in particolare con riferimento a quelle destinate al cofinanziamento delle OP. Sono chiaramente fissate, invece, le risorse assegnate agli aiuti disaccoppiati per i prodotti destinati alla trasformazione: a livello UE queste ammontano, rispettivamente, a 329 milioni di euro per il pomodoro; 76 milioni di euro per pesche, pere, prugne e fichi; 241 milioni per gli agrumi; 115 milioni per le uve secche. Per il finanziamento della distribuzione gratuita di prodotto a particolari categorie di consumatori è prevista una disponibilità di risorse pari ad un massimo di soli 8 milioni di euro.

5. Valutazioni economiche dei possibili effetti della nuova OCM

5.1 Le dimensioni delle OP e l'organizzazione del comparto

Una valutazione della riforma, rispetto ai punti fin qui richiamati, evidenzia una certa distanza tra le finalità e gli strumenti; infatti, mentre si conferma la necessità di promuovere un aumento dimensionale delle OP mediante fusione o creazione di associazioni di OP (AOP) e si attribuisce una importanza non trascurabile alla gestione delle crisi, le misure introdotte non paiono sufficienti e/o adeguate a rappresentare una spinta decisiva nella direzione voluta.

Gli incentivi all'aumento dimensionale, in particolare, non sembrano decisamente sufficienti per superare la naturale ritrosia degli agricoltori a procedere in questa direzione.

D'altro canto, sarebbe molto utile la fissazione a livello UE di una dimensione minima delle OP in termini di fatturato, sia al fine di evitare una eccessiva quanto dannosa proliferazione di OP troppo piccole rispetto alle dimensioni del mercato, sia al fine di favorire una maggiore e più efficace attività di controllo. Le attuali indicazioni, infatti, lasciano agli Stati membri una discrezionalità così ampia da non comportare necessariamente nessun miglioramento in termini di aumento del potere contrattuale delle OP e di concentrazione

⁸ Il Brasile ha citato gli USA in merito ai sussidi sul cotone e una delle ragioni è che i *Production Flexibility Contracts* e i *Direct Payments* violano le regole del WTO, in quanto subiscono una decurtazione se l'agricoltore sceglie di coltivare alberi da frutto o orticole; il panel WTO ha dato ragione al Brasile.

dell'offerta, e la frammentazione della situazione attuale ne è una evidente testimonianza. Purtroppo, l'evidenza dei fatti ha mostrato come i singoli paesi ed i loro operatori non abbiano saputo promuovere la nascita di OP di dimensioni adeguate rispetto alle moderne imprese della GDO o della trasformazione. Il riferimento a dimensioni minime che siano inferiori a quelle medie UE del 2003 già molto basse (poco più di 9 milioni di euro di fatturato) non permette di stimolare le OP all'aumento dimensionale. D'altro canto, la maggiore quota di cofinanziamento UE (60%) prevista nel caso di fusioni di OP o di nascita di associazioni di OP potrebbe non essere un incentivo sufficiente a promuovere questo processo. Inoltre, la crescita dimensionale delle OP o delle AOP non è di per sé garanzia di successo, specie se non si procede all'unificazione delle attività commerciali.

Forse sarebbe stato preferibile prevedere, da un lato una specifica norma sull'obbligatorietà di concentrazione delle attività commerciali, dall'altro un aumento della quota di cofinanziamento (5 o 6% del valore dei prodotti commercializzati anziché 4,1%) e/o un'estensione temporale di tale beneficio ai primi 4-5 anni, purché dopo tale iniziativa le nuove OP o AOP raggiungano predeterminati livelli minimi di fatturato (più che di volumi di prodotto e di numero di produttori). Contestualmente si potrebbero prevedere anche riduzioni progressive nel tempo (nell'arco di alcuni anni), del livello di cofinanziamento ammesso per le OP che non raggiungano determinate soglie dimensionali minime. Date sia le considerazioni svolte dalla Corte dei Conti europea che quelle ricordate anche dalla stessa Commissione ad illustrazione dello spirito della proposta di riforma, l'introduzione di norme di questo tipo già nel regolamento sarebbe pienamente motivata.

5.2 Il disaccoppiamento degli aiuti per i prodotti ortofrutticoli trasformati

Uno dei temi centrali della riforma riguarda il disaccoppiamento degli aiuti attualmente concessi ai produttori di prodotti ortofrutticoli destinati alla trasformazione industriale (quali pomodoro, agrumi, pere, pesche e nettarine, fichi e prugne secche, uva secca) e le norme transitorie sulle quali si è raggiunto un accordo, proprio nella fase finale della trattativa. In tutti i casi l'OCM riformata prevede il disaccoppiamento totale degli aiuti come orizzonte di riferimento; tuttavia, come anticipato nel paragrafo 4.5, gli Stati membri possono decidere, entro il 1° novembre 2007, di accordare transitoriamente un aiuto accoppiato alle superfici coltivate.

Il disaccoppiamento nella filiera del pomodoro da industria

Per comprendere gli effetti di un disaccoppiamento parziale sul comparto del pomodoro da industria, è necessario illustrarne alcune caratteristiche chiave. Anzitutto nel nostro paese vi sono due aree produttive principali: quella che si sviluppa prevalentemente in Emilia-Romagna e quella campano-pugliese. Mentre nella prima area vi sono meno di 20 impianti di trasformazione (ed un numero inferiore di imprese) di dimensioni relativamente grandi, nella seconda ci sono poco meno di 200 impianti di dimensioni decisamente inferiori. Anche dal punto di vista produttivo le specializzazioni sono diverse, se pur in evoluzione negli anni recenti: mentre al nord prevale tradizionalmente la produzione di concentrato, al sud prevale quella di pelati. Di fatto, in entrambe le aree si stanno sviluppando sempre più le produzioni di passata, cubettato, sughi e altri prodotti a maggiore valore aggiunto.

La realtà produttiva del nostro paese registra un forte ritardo in termini sia di strutture produttive (specie al sud) che di valorizzazione commerciale di prodotti a marchio proprio. Anche le grandi imprese di trasformazione del nord, infatti, sono spesso concentrate sulla produzione di semi-lavorati che vengono venduti ad altre industrie alimentari per la successiva elaborazione. Operando sul mercato dei semilavorati e non avendo investito, salvo rarissime eccezioni, nello sviluppo di marchi industriali, anche le imprese di quest'area presentano indubbi segni di debolezza. Non c'è dubbio, inoltre, che tale debolezza sia in parte anche il risultato di un contesto di protezione e di sostegno fino ad ora assicurato dalla PAC, che con i pagamenti accoppiati ha indirettamente fornito all'industria la possibilità di disporre di materia prima acquistabile a prezzo relativamente basso, dato l'incentivo a produrla fornito dal sussidio (Tabelle. 11 e 12).

Tabella 11 - Produzione di derivati del pomodoro in Italia dal 2001 al 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Quantità in 000 tonnellate</i>					
Pelati	1001,9	1014,6	931,7	863,4	929,4
Polpa	249,1	258,4	225,8	244,6	252,2
Passata	340,6	361,6	369,8	378,6	386,9
Polpe e passate arricchite	21,5	22,5	21,3	20,2	18,3
Concentrato	320,3	402,2	383,3	385,3	334,5
<i>Valore in milioni di euro</i>					
Pelati	487,0	522,4	557,2	511,3	484,2
Polpa	187,3	202,2	197,6	217,1	213,9
Passata	208,7	224,5	234,9	234,7	232,6
Polpe e passate arricchite	33,4	37,5	35,9	33,2	28,2
Concentrato	241,2	329,4	334,6	325,3	269,3
<i>Valore medio unitario in € cent/kg</i>					
Pelati	48,61	51,49	59,80	59,22	52,10
Polpa	75,19	78,25	87,51	88,76	84,81
Passata	61,27	62,09	63,52	61,99	60,12
Polpe e passate arricchite	155,35	166,67	168,54	164,36	154,10
Concentrato	75,30	81,90	87,29	84,43	80,51

Fonte: ANICAV, Databank

Nelle condizioni attuali le imprese di trasformazione italiane, soprattutto quelle di concentrato e di semilavorati, meno quelle di pelati, sono particolarmente sensibili alla competizione di prezzo da parte di altri paesi, specie Cina, Turchia e USA. In questa situazione di debolezza strutturale e di scarsa competitività è forte, nelle componenti della filiera a valle della produzione agricola, la preoccupazione circa i possibili effetti del disaccoppiamento totale. Senza dubbio esiste il rischio di chiusura di aziende di trasformazione e, in tale evenienza, potrebbe risultare difficile, qualora si modificassero le condizioni di mercato in tempi successivi, una ripresa della produzione. Ciò potrebbe avere effetti negativi anche per la componente agricola della filiera, poiché è chiaro che, nel caso di prodotto

fresco destinato alla trasformazione, il legame tra produzione agricola e trasformazione vincola in misura sensibile le due attività in termini di localizzazione.

Tabella 12 - Esportazioni italiane di derivati del pomodoro dal 2001 al 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Quantità in 000 tonnellate</i>					
Pelati	758,5	780,0	702,0	637,0	711,0
Polpa	127,2	131,9	128,0	126,0	132,0
Passata	122,3	136,3	136,0	137,3	150,0
Concentrato	320,0	399,0	395,6	382,0	329,8
<i>Valore in milioni di euro</i>					
Pelati	345,0	375,0	396,0	356,0	340,0
Polpa	71,0	78,0	86,0	87,0	88,0
Passata	58,3	64,5	65,3	65,1	70,7
Concentrato	220,0	305,0	330,0	305,0	248,5
<i>Valore medio unitario in € cent kg</i>					
Pelati	45,48	48,08	56,41	55,89	47,82
Polpa	55,82	59,14	67,19	69,05	66,67
Passata	47,67	47,32	48,01	47,41	47,13
Concentrato	68,75	76,44	83,42	79,84	75,35

Fonte: Databank, Istat, ANICAV

Uno degli aspetti decisivi, anche se non l'unico, è dato dalla possibilità che le imprese di trasformazione potranno avere di pagare un prezzo sensibilmente superiore per la materia prima di origine nazionale, per evitare una forte diminuzione della produzione. Se, da un lato, è del tutto logico pensare che vi sia uno spazio per un aumento dei prezzi della materia prima agricola in un contesto modificato a causa del disaccoppiamento, dall'altro, si deve anche considerare che la pressione competitiva sui mercati internazionali per i prodotti trasformati è in continuo e rapido aumento. A causa dell'elevata incidenza dei costi di trasporto sul valore della materia prima agricola, infatti, non è economicamente possibile, per le imprese di trasformazione, rifornirsi di materia prima da aree di produzione fisicamente lontane dai siti di trasformazione. Per la verità, già la forte distanza tra l'area di produzione pugliese di pomodoro da industria e la trasformazione campana crea problemi notevoli di competitività. Resta invece la possibilità, almeno teorica, che un numero molto limitato di produttori di derivati del pomodoro possa acquistare prodotto semilavorato anche su mercati esteri. E' tuttavia evidente che in questo caso l'effetto sulle attività economiche locali sarebbe comunque molto rilevante in quanto, da un lato, il nostro paese si caratterizza per una forte specializzazione sulle prime fasi della trasformazione, e, dall'altro, gran parte dell'attività si svolgerebbe all'estero e la produzione agricola locale non avrebbe più un ruolo. Si deve anche considerare che, nel mercato dei prodotti di seconda trasformazione (ad es. ketch-up), operano grandi imprese multinazionali con marchi molto affermati che i piccoli e medi produttori nazionali non potrebbero certo scalzare facilmente dal mercato.

Dunque le imprese di trasformazione dovranno necessariamente rafforzarsi mediante una ristrutturazione degli impianti ed un aumento dimensionale, specie al sud, ma soprattutto con la decisa adozione di specifiche strategie di differenziazione del prodotto grazie alle quali poter spuntare, nel tempo, prezzi per il prodotto finale più elevati e tali da permettere una maggiore remunerazione anche al prodotto agricolo utilizzato. Le imprese italiane più importanti, purtroppo, in diversi casi hanno sofferto di difficoltà dovute a vicende di natura finanziaria, che hanno portato ad un sostanziale indebolimento dell'immagine dei loro marchi per la sospensione degli investimenti pubblicitari: si pensi ad esempio ai marchi Cirio e Pomì di Parmalat. Altre importanti imprese di trasformazione, inoltre, hanno avviato da poco decisive politiche di marca.

Per le strutture cooperative, il nuovo contesto economico generato dal disaccoppiamento totale degli aiuti potrebbe presentare sia minacce che opportunità. Da un lato, esse potrebbero soffrire per i contraccolpi del disaccoppiamento totale in quanto una riduzione del prodotto conferito dai soci potrebbe portare alla riduzione del lavorato, dati i vincoli sull'acquisto della materia prima dai non soci, e alle conseguenti inefficienze di scala. D'altro canto, le stesse cooperative potrebbero avvantaggiarsi più facilmente di altre imprese di strategie di differenziazione di prodotto basate sullo sviluppo di marchi propri e di origine, grazie alla maggiore possibilità di controllare e garantire l'intero processo produttivo, dalla materia prima al prodotto finito. Nel comparto non mancano certo importanti realtà di questo tipo che potrebbero tentare di perseguire tali strategie di differenziazione in modo più efficace e con successo.

Nel complesso, il disaccoppiamento totale degli aiuti, nel caso specifico del pomodoro, potrebbe effettivamente portare ad un sensibile ridimensionamento delle superfici coltivate, a meno di un aumento molto forte del prezzo pagato dall'industria di trasformazione (Arfini et al., 2007). Tale aumento, tuttavia, risulta limitato dalla forte concorrenza sul mercato dei prodotti trasformati semilavorati e finiti, forse con qualche parziale eccezione per il comparto dei pelati, soprattutto da parte dei produttori extra-UE.

Se, quindi, il disaccoppiamento totale presenta evidenti vantaggi per gli agricoltori, almeno nel breve e medio periodo, i suoi effetti sulla filiera ed in particolare sulle imprese di trasformazione, potrebbero essere negativi, accelerando un percorso di ristrutturazione selettiva particolarmente severa, che peraltro nel lungo periodo è certamente ineludibile, almeno in buona misura.

Il disaccoppiamento nel caso degli agrumi destinati alla trasformazione

Il settore degli agrumi si caratterizza per una serie di peculiarità che lo differenziano profondamente da quello del pomodoro. Se il pomodoro da industria è destinato solo alla trasformazione, e sono decisamente marginali le interazioni con il prodotto indirizzato al mercato del fresco, nel caso degli agrumi la destinazione principale è proprio, o dovrebbe essere, quella dal consumo fresco. Solo quantitativi marginali di prodotto dovrebbero essere indirizzati alla trasformazione ed il regime di aiuto alla trasformazione avrebbe dovuto aiutare ad alleggerire il mercato del fresco dal prodotto non conforme o qualificato per questo utilizzo (Tabella 10). Invece, spesso si sono costituite OP deputate esclusivamente alla gestione del prodotto da industria e dell'aiuto, senza che queste potessero determinare effetti positivi in termini di controllo dell'offerta, miglioramento della posizione commerciale sul mercato del fresco, penetrazione di nuovi mercati, rapporti con la GDO.

Purtroppo, quindi, il sistema non solo non ha funzionato, ma ha anche determinato una serie di distorsioni che nel corso degli anni hanno determinato, soprattutto in certe aree, l'individuazione dello sbocco industriale come unica possibilità, con effetti negativi in termini di competitività dovuti al rallentamento degli investimenti e del rinnovamento varietale. Inoltre, l'aiuto legato alle quantità trasformate e ai contratti con l'industria di trasformazione ha indebolito ulteriormente la parte agricola. L'industria di trasformazione, in questo caso ancor più che in quello del pomodoro, si è indirizzata soprattutto su semilavorati e prodotti a basso valore aggiunto (ad esempio, quelli destinati alla produzione di aranciate o bevande di fantasia) che non hanno creato le condizioni migliori in termini di competitività, né a questo livello né a quello di produzione agricola.

Emerge, in sostanza, l'estrema frammentazione ed inadeguatezza di buona parte dell'industria, che incontra una sempre maggiore difficoltà a collocare i suoi prodotti sul mercato e che si concentra eccessivamente sulla prima lavorazione di prodotti a basso valore aggiunto o che agisce da contoterzista, senza marchi propri.

E' chiaro che la permanenza sul mercato di strutture di trasformazione poco efficienti si traduce in un problema anche per quelle che hanno le migliori caratteristiche imprenditoriali. Anche in questo caso, mancando un obbligo di etichettatura che consenta al consumatore di conoscere la provenienza degli agrumi contenuti nelle bevande che acquista, si perdono altre possibilità di differenziazione del prodotto che potrebbero generare effetti positivi sull'intera filiera.

Inoltre la situazione poco chiara di certi conferimenti, favorita anche dal legame diretto tra aiuto e quantità, ha costretto Agea ad individuare una resa tecnica massima ammissibile. In questo caso, quindi, considerare l'importo percepito storicamente o i quantitativi prodotti dai singoli produttori non risolverebbe questi problemi. La soluzione preferibile, quindi, potrebbe essere proprio quella del disaccoppiamento totale previsto dalla nuova OCM, con una applicazione determinata in base alle superfici di agrumi dichiarate e verificabili a mezzo aerofotogrammetria e GIS.

5.3 Possibili effetti della modifica dell'articolo 51

La modifica dell'articolo 51 del reg. n. 1782/2003 potrà comportare una forte semplificazione delle attività di controllo amministrativo, ma soprattutto è destinata ad avere importanti effetti positivi in termini di libertà imprenditoriale. In questo nuovo contesto normativo, infatti, gli agricoltori sarebbero ormai veramente liberi di coltivare qualsiasi prodotto senza perdere la possibilità di incassare il Pagamento Unico Aziendale al quale abbiano eventualmente diritto, posto ovviamente che abbiano a disposizione le superfici agricole corrispondenti.

Ciononostante, questo cambiamento potrà penalizzare, sia pure indirettamente, i produttori storici di ortofruttili freschi: da un lato, infatti, i detentori di titoli ottenuti da produzioni diverse dagli ortofruttili freschi, quali le colture COP (cereali, oleiche e proteaginose), zootecnia, barbabietole, ecc. potranno decidere di passare alla coltivazione di ortofruttili, mantenendo il loro PUA ed entrando così in concorrenza con i produttori tradizionali di ortofruttili che non abbiano ottenuto, in quanto tali nel periodo di riferimento, alcun sostegno. Dall'altro, anche i produttori storici di ortofruttili destinati alla trasformazione che avranno un PUA grazie al disaccoppiamento previsto nell'attuale proposta di riforma

si troveranno in condizioni decisamente diverse e più favorevoli rispetto ai produttori di ortofruttili non destinati alla trasformazione.

Tali considerazioni dipendono evidentemente anche dalla scelta fatta a suo tempo, dal nostro paese come dalla maggior parte dei paesi UE, di rinunciare alla regionalizzazione e adottare un metodo di calcolo individuale dei titoli, che ha portato ad avere valori unitari di PUA assai diversificati anche nello stesso contesto territoriale, con implicazioni economico-finanziarie a livello di singole imprese assai diverse da caso a caso.

5.4 Le relazioni tra la riforma dell'OCM e il comparto delle patate

Venendo al comparto delle patate, come si è detto, la riforma non prevede particolari effetti diretti ed immediati in quanto, se le patate sono destinate al consumo (fresco o previa trasformazione industriale diversa dalla produzione di fecola), esse sono escluse dal campo di applicazione dell'OCM perché non comprese nell'elenco dei prodotti già previsto nel reg. n. 2200/1996 oppure, se destinate alla produzione di fecola, sono escluse in quanto già inserite nella riforma del 2003 (reg. n. 1782).

Tuttavia, in sede di trattativa finale, è stata inserita nell'accordo anche la decisione di superare la situazione attuale nella quale si possono applicare, a questo settore, aiuti di stato (art. 1). Per favorire un passaggio meno difficile alla nuova condizione, si è concessa agli Stati membri che attualmente applicano aiuti di stato in questo comparto, la possibilità di continuare per un periodo transitorio di ulteriori quattro anni, con termine il 31 dicembre 2011 (art. 40).

Infine, la modifica dell'articolo 51 ricordata in precedenza, unitamente al riconoscimento di un ulteriore componente di aiuto disaccoppiato a taluni produttori di ortofruttili, potrebbe variare sensibilmente l'ambiente competitivo. Si tratterebbe, evidentemente, dei soggetti che otterrebbero un PUA in quanto produttori di ortofruttili destinati alla trasformazione, nel caso più semplice e diretto di applicazione del disaccoppiamento solo sugli ettari dei produttori storici. Tali produttori, acquisiti titoli di entità rilevante, potrebbero più facilmente fare concorrenza a produttori "tradizionali" di patate che non abbiano ottenuto il riconoscimento di alcun titolo analogo. Tale situazione peraltro si verificherebbe, una volta approvata la modifica dell'articolo 51, anche rispetto a produttori con PUA ottenuto grazie alla produzione "storica" di altri settori, e non solo di ortofruttili destinati alla trasformazione. Anche se va sottolineato come questi ultimi possano risultare, in specifici contesti territoriali, assai più aggressivi in quanto già in possesso di conoscenze tecniche e organizzative proprie del comparto ortofruttilicolo.

6. L'applicazione della riforma e le scelte dell'Italia

Coerentemente con quanto realizzato dalla riforma del 2003, anche la nuova OCM ortofrutta amplia la sfera di azione degli Stati membri: infatti, oltre a mantenere gli spazi di intervento già previsti nell'OCM pre-riforma per la definizione delle dimensioni minime delle OP, l'OCM riformata ha introdotto la possibilità di scegliere, entro i limiti già ricordati, sia le modalità di definizione ed assegnazione dei titoli derivanti dal disaccoppiamento degli aiuti per i prodotti destinati alla trasformazione, che le modalità relative alla eventuale applicazione di una fase transitoria con la possibilità di scegliere le quote di risorse da distribuire in modo accoppiato.

6.1 L'assegnazione dei titoli

Diverse sono le opzioni tecnicamente e teoricamente possibili per la distribuzione della somma complessivamente disponibile, circa 316 milioni di euro per l'Italia, in titoli da attribuire ai produttori di prodotti ortofrutticoli, eventualmente anche includendo i produttori di patate. Lo Stato membro può identificare le modalità che crede per la definizione dei titoli individuali, purchè sempre in base a "criteri oggettivi e non discriminatori", quali l'entità del sostegno di mercato ricevuto dall'agricoltore, direttamente o indirettamente, la superficie utilizzata per produrre ortofrutticoli, la quantità di ortofrutticoli prodotta.

In linea di principio, si può supporre che ogni Stato membro possa optare tra i seguenti criteri di scelta o tra loro combinazioni parziali:

- 1) assegnazione storica: attribuzione dei titoli ai coltivatori ortofrutticoli storici che hanno ricevuto, direttamente o indirettamente, gli aiuti accoppiati all'ortofrutta trasformata;
- 2) assegnazione omnibus da plafond ortofrutta: attribuzione di titoli di pari importo a tutti i produttori di ortofrutticoli sia freschi che trasformati, utilizzando il plafond del settore ortofrutticolo assegnato ad ogni singolo paese;
- 3) assegnazione omnibus senza limite di plafond: attribuzione dei titoli ai produttori storici di ortofrutta trasformata e a tutti i produttori di altri ortofrutticoli, sia freschi che trasformati, utilizzando il plafond dell'articolo 41.

Il primo criterio ripercorre lo schema utilizzato negli altri settori disaccoppiati, quindi compensa l'agricoltore storico dell'eliminazione dei pagamenti accoppiati. E' un criterio accettabile ed omogeneo rispetto ad altri settori per i produttori storici, ma non prevede alcuna compensazione agli ortofrutticoltori "non trasformati" per l'eliminazione dell'articolo 51. Un tale criterio genera un valore medio dei titoli⁹ di circa 1.750 euro/ha¹⁰ per il pomodoro e di circa 700 euro/ha per gli agrumi¹¹ (Tabella 13).

Il secondo criterio, basato sull'utilizzazione del plafond dell'ortofrutta per tutte le superfici ortofrutticole, realizza una "redistribuzione all'interno del settore", che terrebbe conto, in questo modo, anche degli effetti negativi determinati dalla soppressione dell'articolo 51 per i produttori di ortofrutticoli freschi. Tuttavia questo criterio penalizzerebbe i beneficiari storici e ciò non è mai avvenuto per le altre produzioni (seminativi, barbabietola, ecc.); in altre parole, si creerebbe una disparità di trattamento tra i comparti che hanno ottenuto il disaccoppiamento storico e gli ortofrutticoli che avrebbero una "redistribuzione" tra tutti i produttori. Alla fine, si rischia di penalizzare proprio l'ortofrutta.

Il terzo criterio potrebbe prevedere l'assegnazione di titoli in maniera differenziata:

- importi storici ai beneficiari storici dei pagamenti diretti dell'ortofrutta trasformata, secondo quanto è avvenuto per gli altri settori disaccoppiati;
- importi forfetari, assegnati secondo criteri "*obiettivi e non discriminatori*", a tutti i produttori di ortofrutticoli sia freschi che trasformati.

⁹ Tali valori sono ottenuti utilizzando dati di fonte Istat e non i dati effettivi di Agea e quindi sono da considerarsi meramente indicativi.

¹⁰ I calcoli sono basati su dati di fonte Istat, mentre secondo i dati Agea (non ufficiali) la superficie a pomodoro dovrebbe essere minore (circa 74.000 ettari mediamente negli ultimi tre anni); in questo caso il valore medio dei titoli dovrebbe aggirarsi sui 2200 €/ha.

¹¹ In questo caso per gli agrumi si tiene conto di tutta la superficie agrumicola non distinguendo tra la destinazione per il fresco e quella per il trasformato.

Tabella 13 - Effetti di diverse ipotesi di calcolo dell'aiuto disaccoppiato per il settore ortofrutticolo

	Superficie (2005)	Plafond (000 euro)	Ipotesi 1 (euro/ha)	Ipotesi 2 (euro/ha)	Ipotesi 3 (euro/ha)
Ortaggi	587.077			263	
pomodoro da industria	107.163	184.700	1.724	263	1.724
altri ortaggi	479.914			263	200
Patate	69.912			263	200
Frutta e agrumi	544.185			263	200
frutta	301.490	8.200	n.d.	263	200
uva da tavola	73.914			263	200
agrumi	168.781	119.600	709	263	709
Frutta a guscio	152.835				
Tot. ortofrutta fresca e trasform.	1.201.174				
Plafond (000 euro)		315.667	315.667	315.667	500.713

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

N.B. Aiuto al trasformato: pomodoro, 34,50 euro/tonn.; pesche, 47,70 euro/tonn.; pere, 161,70 euro/tonn.

Ipotesi 1 - Importi disaccoppiati assegnati a beneficiari storici.

Ipotesi 2 - Importi disaccoppiati assegnati a tutti i produttori di ortofrutta (con patate).

Ipotesi 3 - Importi disaccoppiati a beneficiari storici e 200 euro/ha a tutti i produttori di ortofrutta (con patate).

.Si tratta di una combinazione tra un'assegnazione storica e una sorta di "regionalizzazione", utilizzando anche risorse extrasettoriali. L'attuale formulazione della proposta di regolamento permette l'attribuzione di titoli ai produttori ortofrutticoli, indipendentemente dallo status di beneficiario storico, purché l'assegnazione rispetti criteri "obiettivi e non discriminatori". L'eventuale assegnazione di titoli a tutti gli ortofrutticoli, quindi, genererebbe uno splafonamento del massimale di cui all'articolo 41; in tal caso, come prevede l'articolo 41 stesso, si rende necessaria una riduzione lineare di tutti gli importi individuali per il rispetto del massimale. A questo punto si pone la domanda sull'entità delle risorse finanziarie necessarie per attribuire titoli a tutte le superfici ortofrutticole. Occorre partire dalla considerazione che in Italia, secondo l'Istat, le superfici ad ortofrutta sono circa 1.200.000 ettari, di cui circa 107.000 ettari interessati dal pomodoro da industria e circa 168.000 ettari interessati dagli agrumi; si tratta quindi di assegnare titoli a nuove superfici per circa 925.000 ettari. Ipotizzando, a puro scopo esemplificativo, un valore del titolo pari a 200 euro/ha, sarebbero necessarie risorse per circa 185 milioni di euro, il che significa una riduzione lineare del 4,7% circa di tutti i titoli assegnati dalla riforma della PAC.

Si tratta, evidentemente, di una provocazione che ha lo scopo di illustrare come si potrebbe intervenire, anche con gli strumenti attualmente disponibili, al fine di compensare coloro che possono subire gli effetti negativi di questa riforma (i produttori di ortofrutticoli freschi), senza penalizzare particolarmente i produttori di ortofrutticoli destinati alla trasformazione, che subirebbero lo stesso trattamento degli altri produttori che hanno beneficiato del disaccoppiamento: si tratterebbe, infatti, di utilizzare risorse ottenute, in modo non traumatico, da tutti i produttori che invece si avvantaggerebbero della abolizione dei vincoli dell'articolo 51 precedenti alla riforma dell'OCM ortofrutta.

Di fatto, l'abolizione dei limiti posti dall'articolo 51 sembra rappresentare anche un ulteriore passo verso forme di regionalizzazione dell'aiuto disaccoppiato, sempre più inevitabile (e desiderabile) quanto più ci si allontana dal momento della definizione iniziale di tali aiuti. In altri termini, nel momento in cui tutte le colture che comportavano forme di sostegno

hanno portato alla creazione, sia pure in modi e con intensità diverse, di un titolo ad un aiuto disaccoppiato, e nel momento in cui quasi tutte le superfici, qualunque sia la destinazione agricola, permettono di esercitare il diritto al PUA, risulta difficile comprendere perché tale aiuto dovrebbe essere fortemente diverso tra aziende, specie se operanti nello stesso territorio.

6.2 Le scelte relative alla fase transitoria

Per il nostro paese il tema della scelta di applicazione o meno di un periodo transitorio prima di giungere al disaccoppiamento totale degli aiuti per gli ortofrutticoli destinati alla trasformazione, è particolarmente sensibile e rilevante e le valutazioni espresse dai diversi portatori di interessi non sono state, né sono tuttora omogenee, in particolare rispetto al comparto del pomodoro da industria.

Prova ne è anche il fatto che pochi giorni dopo l'approvazione della riforma dell'OCM, a livello nazionale, le rappresentanze degli *stakeholders* del comparto ortofrutticolo hanno raggiunto un'intesa di massima per l'applicazione della riforma a livello nazionale, con particolare riferimento alle scelte per il periodo transitorio, ma senza l'accordo della più rappresentativa organizzazione professionale agricola del nostro paese.. Senza entrare nel merito politico, nel presente paragrafo sono svolte alcune considerazioni di natura prettamente economica sulle possibili implicazioni delle diverse scelte.

Agrumi destinati alla trasformazione

Con riferimento agli agrumi destinati alla trasformazione, il nostro paese sembra concordemente intenzionato a non avvalersi della facoltà di mantenere un aiuto accoppiato per un periodo transitorio che potrebbe durare fino a cinque anni con l'unico limite di non poter superare il 75% negli ultimi due anni. Per gli agrumi, infatti, sembrano esservi le condizioni per una applicazione immediata del disaccoppiamento totale da riconoscere e ridistribuire a tutti i produttori di agrumi. In questo caso, infatti, anche la distinzione tra prodotto destinato alla trasformazione e quello per il consumo fresco è variabile di anno in anno e una scelta diversa, quella di applicare il premio solo per i produttori storici, oltre ad essere molto difficile, porterebbe a forti discriminazioni in termini di sostegno dei redditi dei produttori dello stesso territorio, da un lato e di competitività, dall'altro.

Pomodoro da industria

Assai più complessa è la questione relativa al pomodoro da industria in relazione a quattro scelte che devono essere effettuate:

1. la scelta dei beneficiari dell'aiuto disaccoppiato;
2. la scelta del periodo di riferimento;
3. il livello dell'aiuto accoppiato;
4. la durata del periodo transitorio.

La definizione dei titoli: beneficiari e periodo di riferimento

Quanto al primo punto, in teoria il ventaglio di scelta potrebbe andare dal criterio più stretto dell'aiuto compensativo, da riconoscere esclusivamente ai produttori storici di pomodoro da industria, a quello di "allargare" la fascia dei beneficiari a tutti i produttori di pomodoro, anche quelli di prodotto destinato al consumo fresco, o anche a tutti i produttori di ortaggi, se non addirittura a tutti i produttori di ortofrutta. Le ragioni che si potrebbero portare a favore delle varie ipotesi sono ovviamente diverse e, in particolare, l'idea di ripartire le risorse relative al pomodoro da industria su tutti i produttori di ortofrutticoli andrebbe nella direzione di "compensare" i produttori che non hanno avuto nessun sostegno in passato, anticipando un percorso verso la regionalizzazione degli aiuti. Nonostante queste valutazioni, una eventuale decisione di ripartire le risorse relative al pomodoro da industria tra produttori diversi da quelli storici sembra oggettivamente in contrasto con quanto fatto fino ad ora in tutti gli altri casi di applicazione del disaccoppiamento. Essenzialmente per questa ragione, quindi, è da considerarsi preferibile un'applicazione del criterio "classico" di compensazione dei produttori storici, qualunque sia il periodo considerato come riferimento. Un'eventuale diversa modalità di compensazione potrebbe essere quella illustrata come terza ipotesi nel paragrafo precedente, dopo una attenta e motivata quantificazione dell'entità dell'aiuto previsto per i produttori di ortofrutticoli freschi.

Quest'ultima valutazione apre alla seconda delle scelte che il nostro paese dovrà fare: quella, appunto, del periodo di riferimento, che può essere "una o più campagne di commercializzazione a cominciare dalla campagna 2000-2001 ... fino alla campagna 2006-2007" (nuovo allegato VII del reg. n. 1782/2003, punto m).

La scelta del periodo di riferimento non è del tutto indifferente per diverse ragioni: la produzione nazionale di pomodori da industria, infatti, come si può facilmente evidenziare anche dall'analisi dei dati riportati in tabella 7, oltre ad essere molto concentrata principalmente nelle due aree che ruotano attorno al polo produttivo emiliano, a nord, e campano-pugliese, a sud, presenta comunque una significativa variabilità da un anno all'altro, tra province, regioni e, ovviamente, tra produttori. Ciò suggerisce sicuramente di evitare un riferimento a dati troppo puntuali ma piuttosto di considerare un periodo di almeno tre anni. D'altro canto, se ragioni di omogeneità rispetto al periodo di riferimento della riforma del 2003 potrebbero suggerire di considerare preferibilmente il periodo dei tre anni iniziali, in questo modo si rischierebbe di riconoscere un aiuto a produttori che potrebbero aver cessato da alcuni anni la produzione di pomodoro da industria. Per queste ragioni, in parte divergenti, la soluzione forse più sensata potrebbe essere quella di riferirsi all'intero periodo, il che porterebbe ad avvantaggiare, giustamente, i produttori che hanno mantenuto stabilmente una attività produttiva in questo settore rispetto a coloro che abbiano operato solo in modo intermittente. Su questi primi due punti, l'intesa del 4 luglio 2007 riafferma la proposta di applicazione del criterio "storico" per la definizione e l'attribuzione dei titoli, senza indicare precisamente a quale periodo fare riferimento.

Il periodo transitorio: quota accoppiata e tempi

Le altre due questioni da affrontare, quella dell'entità dell'aiuto accoppiato e quella della durata della fase transitoria, sono strettamente connesse: si tratta di stabilire, cioè, per quali ragioni si decida eventualmente di mantenere un aiuto accoppiato e successiva-

mente di utilizzare la modalità (in termini sia di quota percentuale che di tempi) relativamente più appropriata a tale fine.

Come già affermato nel paragrafo precedente, il disaccoppiamento totale degli aiuti anche nel caso del pomodoro da industria è la scelta preferibile dal punto di vista degli agricoltori. Infatti, essi sarebbero completamente liberi di decidere se e a quali condizioni (di prezzo) produrre e quanto produrre, senza rinunciare in nessuna misura, anche nel periodo transitorio per quanto breve, ad una quota delle risorse nel caso decidessero di non produrre. D'altro canto, gli altri portatori di interessi della filiera hanno molto sottolineato il rischio che un passaggio repentino ad un disaccoppiamento totale possa generare un crollo delle superfici destinate a pomodoro, anche in presenza di un significativo aumento del prezzo pagato per la materia prima da parte dei trasformatori; un crollo che, secondo i sostenitori di questa tesi, metterebbe in crisi il comparto in modo irreparabile, senza lasciargli l'opportunità ed il tempo per un necessario aggiustamento.

Se si considera la posizione esplicitamente assunta dal Ministro e dal Ministero in sede di discussione ed approvazione della riforma, sembra che queste preoccupazioni, almeno fin qui, siano state ascoltate più delle richieste dei produttori agricoli.

Se questa è la prospettiva, resta da chiedersi quali siano i tempi e le modalità migliori per guidare il progressivo passaggio dalla situazione attuale a quella - comunque certa - del disaccoppiamento totale che si avrà, necessariamente, fra un massimo di quattro anni.

Per sviluppare qualche considerazione a questo proposito, bisogna ricordare altri due aspetti. Anzitutto, pur in assenza dei testi ufficiali del regolamento approvato, per la prima volta sembra che i titoli disaccoppiati saranno comunque fissati ed attribuiti per intero ai produttori storici in base al criterio scelto, ma poi pagati nella misura definita dal disaccoppiamento parziale nel periodo transitorio, per diventare "interi" a fine transizione. In altri termini, i titoli non sarebbero "persi" dai produttori storici dopo il periodo transitorio, nemmeno con riferimento alla quota accoppiata, in quanto alla fine verranno comunque corrisposti per intero indipendentemente dalle scelte produttive effettuate anche negli anni del periodo transitorio. Le risorse "maturate" nel comparto del pomodoro da industria, quindi, sembrano destinate a restare per intero ai produttori storici di questo prodotto, se si sceglierà questa modalità di attribuzione dei titoli, senza passare, ad esempio, allo sviluppo rurale nemmeno per l'eventuale quota accoppiata.

Effettivamente ciò riduce in modo sensibile l'entità dei mancati introiti da disaccoppiamento parziale per i produttori storici in quanto, rispetto al disaccoppiamento totale, la differenza sarebbe limitata alle quote cumulate di risorse destinate, nel periodo transitorio, agli aiuti accoppiati. Queste risorse, peraltro, non andrebbero "perse" da parte dei produttori di pomodori da industria, ma sarebbero semplicemente trasferite (e presumibilmente concentrate) temporaneamente dai produttori storici a quelli che producono pomodoro anche nel periodo transitorio.

Il secondo aspetto cruciale è, appunto, quello relativo alla modalità di applicazione dell'eventuale accoppiamento parziale. Nel caso si decida in tal senso, infatti, il meccanismo prevede che si trattenga la quota del massimale nazionale di risorse disponibili che si vogliono destinare all'aiuto accoppiato, si rilevino e si controllino le superfici destinate a pomodoro da industria e, infine, si ripartisca completamente la cifra disponibile sugli ettari coltivati; a questo fine, il Ministero dovrebbe fissare annualmente solo un livello indicativo massimo dell'aiuto ad ettaro. In altri termini, stabilite le risorse da distribuire in modo ac-

coppiato, dopo aver calcolato e verificato gli ettari coltivati a pomodoro da industria, si ripartirebbe l'intera cifra sulle superfici coltivate, riducendo proporzionalmente il livello effettivo dell'aiuto rispetto al tetto fissato dal Ministero. Ovviamente, al fine di assicurare un pieno utilizzo delle risorse, è logico attendersi la fissazione di un tetto massimo di aiuto accoppiato ad ettaro molto elevato, per quanto del tutto teorico, che verrà successivamente ridotto fino ad assicurare il massimo pagamento possibile agli ettari effettivamente coltivati. E' un meccanismo assai simile a quello previsto per l'applicazione dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003.

Un meccanismo applicativo così configurato, se assicura che non si verifichino spostamenti di risorse fuori dal comparto del pomodoro e che non si lascino risorse inutilizzate, genera una sistematica sovracompensazione dei produttori "superstiti", rispetto alla situazione pre-riforma, in particolare per i produttori che abbiano ottenuto un diritto disaccoppiato pieno. Infatti, se ad esempio si ipotizza che, nel caso di applicazione di una quota di accoppiamento del 50%, le superfici scendano anche solo del 20% rispetto a quelle pre-riforma (Arfini et al., 2007), l'applicazione del premio accoppiato potrebbe di fatto portare ad un aiuto accoppiato reale ad ettaro superiore al 50% dell'aiuto teorico. In termini numerici del tutto indicativi, se si immagina che le superfici coltivate nella situazione pre-riforma fossero 100.000 ettari, con un aiuto medio pari a 2.000 €/ha, si avrebbe un massimale di risorse disponibili per il disaccoppiamento pari a 200 milioni di € e una disponibilità per aiuti accoppiati pari a 100 milioni (il 50% dell'esempio). Distribuendo questa cifra ipotetica tra gli 80.000 ettari coltivati dopo la riforma (-20%), si ottiene un aiuto accoppiato pari a 1.250 €/ha che, sommato ai 1.000 €/ha dell'aiuto disaccoppiato, porterebbe i produttori rimasti in attività ad un sostegno sensibilmente superiore a quello pre-riforma (2.250 contro 2.000 €/ha).

In altri termini, tra aiuto disaccoppiato e aiuto accoppiato, i produttori che continuano a produrre, a fronte della quota di produttori che cessano la loro attività per effetto del disaccoppiamento, anche se parziale, avrebbero un sostegno superiore a quello medio definito da un eventuale disaccoppiamento totale. Ciò sarebbe vero, in particolare, per coloro che si trovassero ad avere ottenuto un titolo più elevato perché produttori storici stabilmente impegnati in questa coltura e perché più produttivi rispetto alla media; mentre sarebbe meno vero, o del tutto falso, nel caso di produttori con un aiuto disaccoppiato più basso, sia perché produttori occasionali o perché produttori con rese inferiori alla media.

Questo meccanismo non sarebbe certamente utile ai fini di favorire un passaggio graduale dalla situazione pre-riforma a quella post-disaccoppiamento totale, anche per l'incertezza circa i suoi effetti. Con un aiuto accoppiato fissato stabilmente al 50% delle risorse disponibili, si potrebbe avere addirittura l'effetto paradossale di un aumento delle superfici destinate a pomodori nel secondo anno di un'eventuale applicazione, anche superiore rispetto alla situazione pre-riforma. Il comparto, infatti, in presenza di buone prospettive di redditività (aiuto accoppiato + aiuto disaccoppiato + possibile aumento del prezzo), anche nel recente passato (Marasi, 2007; Bazzana, 2007) ha già dimostrato la sua forte reattività e con ogni probabilità sarebbe spinto, ancora una volta, a quelle condizioni di eccesso di semine e di conseguente squilibrio tra offerta e domanda, che avrebbe effetti deleteri sul settore, proprio nella delicata fase di transizione. Ed è chiaro come, in presenza di superfici ancora assai elevate, anche se per effetto di una situazione temporanea, i trasformatori non sarebbero particolarmente stimolati ad "avvicinarsi" ad una condizione di equilibrio che si dovrà raggiungere con il disaccoppiamento totale e

cioè ad un prezzo significativamente più elevato della materia prima, atto a motivare una produzione quantitativamente sufficiente alle loro esigenze ed in linea con le possibilità offerte dalla loro capacità competitiva sul mercato internazionale (Tabella 14).

Insomma, siamo di fronte ad una scelta che può dare effetti molto incerti ed assai poco desiderabili: non si perdono risorse ma si rischia di sovracompensare rispetto al passato e, soprattutto, non si danno i segnali utili, né agli agricoltori né ai trasformatori, rispetto agli assetti strutturali desiderabili verso cui tendere a lungo termine. Per questa ragione, se nonostante tali inconvenienti si volesse percorrere la strada della fase transitoria, proprio per favorire una “transizione” più facile verso la condizione di maggiore pressione competitiva post-disaccoppiamento, sembra assolutamente preferibile ipotizzare una soluzione che preveda un deciso *phasing out* dell’aiuto accoppiato, in un periodo di 3-4 anni, a partire da una quota iniziale comunque non superiore al 40%. Inoltre, tenuto conto dell’effetto di maggiorazione dell’aiuto accoppiato sui produttori superstiti, l’obiettivo di accompagnare il settore verso il disaccoppiamento totale al più tardi dal 2012 suggerisce di apportare una riduzione pari ad almeno il 10% all’anno dell’ammontare dell’aiuto accoppiato, come soluzione certamente preferibile rispetto ad una applicazione livellata per tutto il periodo transitorio, qualsiasi sia la sua durata.

In un contesto come quello ipotizzato, i produttori agricoli sarebbero portati a valutare con crescente attenzione la possibilità di non produrre in presenza di prezzi non sufficientemente elevati e di una quota di aiuto disaccoppiato crescente; i trasformatori sarebbero “sollecitati” ad avviarsi più rapidamente verso un nuovo contesto di mercato che, in presenza di disaccoppiamento, li costringerà comunque al pagamento di un prezzo della materia prima più elevato; infine, le perdite per i produttori agricoli storici sarebbero ulteriormente limitate, rispetto alla scelta di un semplice disaccoppiamento fisso al 50% (Tabella 14).

Se dalla riforma dell’OCM ortofrutta dovrà uscire una filiera del pomodoro da industria rafforzata e non indebolita, è di vitale importanza che i segnali che si danno ai soggetti della stessa siano quanto più possibile coerenti con la direzione definita chiaramente dalla riforma stessa: quella, cioè, del disaccoppiamento e di soggetti che operano in un contesto di mercato più competitivo e meno sostenuto dalla PAC, siano essi produttori agricoli o trasformatori, beneficiari diretti o indiretti dell’attuale OCM.

Si deve anche ricordare che, nella fase finale della trattativa che ha preceduto l’accordo del 12 giugno 2007 sulla riforma, è stata introdotta anche la possibilità, per Spagna ed Italia, di applicare aiuti di stato per un ammontare pari a 15 milioni di euro ciascuno, solo per l’annata 2007-2008, al fine di favorire l’adattamento del settore del pomodoro trasformato alle condizioni post-riforma. Anche su questo punto, quindi, sarebbe auspicabile un confronto tra i portatori di interessi per proporre e realizzare concretamente misure atte a promuovere davvero un recupero di competitività della filiera, piuttosto che qualche beneficio transitorio. Peraltro i tempi, anche in questo caso, sono particolarmente stretti.

Tabella 14 – Effetti del disaccoppiamento parziale nel caso del pomodoro da industria (*)

	<i>Effetti sui produttori agricoli</i>	<i>Effetti sulla industria di trasformazione</i>	<i>Effetti sulla filiera</i>
<p><i>Ipotesi A</i></p> <p>Periodo transitorio di 3 anni con aiuto accoppiato costante del 50%</p>	<p>Probabile sovracompensazione dei produttori che restano in attività.</p> <p>Perdite (nel periodo transitorio) della parte accoppiata per i produttori storici che cessano la produzione.</p> <p>Minore libertà imprenditoriale e minore semplificazione amministrativa.</p> <p>Probabile “effetto ragnatela” del mercato, con forti variazioni dell’offerta e dei prezzi.</p> <p>Minore probabilità di ottenere prezzi più elevati e minore potere contrattuale nei confronti dei trasformatori.</p> <p>Ambiguità dei segnali di mercato e conseguente minore spinta verso l’adattamento strutturale.</p>	<p>Maggiore disponibilità di prodotto, minori tensioni sui prezzi di acquisto della materia prima e maggiore potere contrattuale nei confronti della fase agricola.</p> <p>Più tempo a disposizione per il processo di aggiustamento strutturale e competitivo.</p> <p>Minore pressione selettiva sulle imprese marginali e minori vantaggi per le imprese più competitive.</p> <p>Probabile “effetto ragnatela” del mercato, con forti variazioni dell’offerta e dei prezzi.</p> <p>Ambiguità dei segnali di mercato e conseguente minore spinta all’adattamento strutturale.</p> <p>Rallentamento nella crescita della competitività internazionale del comparto.</p>	<p>“Sospensione” del processo di aggiustamento strutturale nel periodo transitorio, con effetti attenuati sull’occupazione.</p> <p>Ritardo e mancata gradualità nel processo di aggiustamento strutturale.</p> <p>Probabile “effetto ragnatela” del mercato, con forti variazioni dell’offerta e dei prezzi.</p> <p>Ambiguità dei segnali di mercato, minore spinta all’adattamento strutturale e difficoltà ad identificare, impostare e gestire i processi di ristrutturazione.</p>

(*) Gli effetti dell’ipotesi A sono valutati rispetto ad uno scenario di disaccoppiamento totale; gli effetti dell’ipotesi B sono valutati rispetto allo scenario determinato dall’ipotesi A.

Segue Tabella 14 (*)

	<i>Effetti sui produttori agricoli</i>	<i>Effetti sulla industria di trasformazione</i>	<i>Effetti sulla filiera</i>
<p><i>Ipotesi B</i></p> <p>Periodo transitorio di 3-4 anni con aiuto accoppiato decrescente dal 40% a 0</p>	<p>Minore sovracompensazione dei produttori che restano in attività.</p> <p>Minori rischi di instabilità dell'offerta e dei prezzi.</p> <p>Segnali di mercato più coerenti con una logica di transizione verso il disaccoppiamento totale.</p> <p>Prezzi in tendenziale aumento e minore perdita di potere contrattuale nei confronti dei trasformatori.</p>	<p>Disponibilità di prodotto tendenzialmente minore, con prezzi tendenzialmente crescenti e minore potere contrattuale nei confronti della fase agricola.</p> <p>Minori rischi di instabilità dell'offerta e dei prezzi.</p> <p>Relativa maggiore coerenza dei segnali di mercato rispetto all'adattamento verso la situazione di disaccoppiamento totale.</p> <p>Possibilità di adattamento graduale alle diverse condizioni di competitività intra-UE e internazionale.</p>	<p>Minor ritardo e maggiore gradualità nei processi di ristrutturazione aziendali e del settore.</p> <p>Minori rischi di instabilità dell'offerta e dei prezzi.</p> <p>Maggiore possibilità di crescita selettiva di un nucleo significativo di imprese, in grado di reggere nel lungo periodo nel contesto competitivo determinato dal disaccoppiamento totale.</p>

(*) Gli effetti dell'ipotesi A sono valutati rispetto ad uno scenario di disaccoppiamento totale; gli effetti dell'ipotesi B sono valutati rispetto allo scenario determinato dall'ipotesi A.

7. Conclusioni

La riforma dell'OCM ortofrutta ha posto un altro importante tassello nel percorso di profonda riforma della PAC avviato nel 2003.

Da un lato, la riforma non ha introdotto grandi cambiamenti per il principale strumento di intervento previsto in questo comparto, il cofinanziamento delle organizzazioni di produttori, restando su una posizione forse anche troppo conservatrice. Le questioni relative all'efficacia della spesa, e non solo alla sua efficienza, poste recentemente dalla Corte dei Conti europea non sono forse state affrontate con la necessaria determinazione.

D'altro canto, anche per questo comparto, l'Unione europea ha applicato il principio del disaccoppiamento totale per gli aiuti accoppiati che erano presenti nella situazione pre-riforma nel caso dei prodotti destinati alla trasformazione, pur introducendo, in continuità rispetto al passato recente, strumenti transitori di adattamento e spazi di discrezionalità nazionale per ottimizzare, se possibile, il passaggio alla situazione post-riforma.

E' proprio su queste scelte che si concentra ora l'attenzione degli operatori e dei portatori di interessi delle filiere interessate e soprattutto di quella del pomodoro da industria che, per dimensioni, rilevanza e sensibilità è quella che ha generato un confronto più deciso.

Al di là delle valutazioni di natura politica che esulano dagli scopi del presente contributo, ad un'analisi attenta appare abbastanza chiaro che le scelte per l'applicazione di un periodo transitorio sono cruciali e devono tenere conto degli effetti che esse possono generare. Esse vanno attentamente valutate soprattutto alla luce della coerenza rispetto all'obiettivo dichiarato di favorire un aggiustamento del settore ad un contesto competitivo nuovo, determinato dal disaccoppiamento totale degli aiuti. Su questo tema, un confronto non ideologico appare certamente auspicabile.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Intesa per l'applicazione del regime di disaccoppiamento totale degli aiuti nel settore ortofrutticolo*, dattiloscritto, 4 luglio 2007.

Agra Europe, *Fisher Boel to offer concession on fruit & vegetable reform*, n. 2255, 2007.

Agrosynergie, *Evaluation des mesures concernant les tomates transformées. Rapport final*, 2006.

Arfini F., Donati M. e Giacomini C., "Filiera del pomodoro a rischio con il disaccoppiamento totale", *L'Informatore agrario*, n. 7, 2007.

Bazzana L., "Pomodoro 2007, un buon contratto è possibile", *L'informatore Agrario*, n. 6, 2007.

Bunte F. e Ronza P., *Peeling tomato paste subsidies – The impact of a revision of the CMO for processing tomatoes on European horticulture, report 6.07.01*, Lei, Wageningen, The Hague, 2007.

Bunte F., "Pomodori <pelati> dai sussidi", *Agriregionieuropa*, n. 8, 2007 (www.agriregionieuropa.univpm.it)

Canali G., "Lotta integrata tra PAC e marketing", *L'informatore agrario*, n. 27, 2004.

Commissione delle Comunità europee, *Proposta di regolamento recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo e recante modifica di taluni regolamenti*, COM(2007) 17 definitivo, Bruxelles, gennaio 2007.

Corte dei Conti europea, *Nota informativa della Corte dei conti europea concernente la relazione speciale n. 8/2006 intitolata " <Coltivare> il successo? L'efficacia del sostegno dell'Unione europea ai programmi operativi a favore dei produttori ortofrutticoli"*, E-CA/06/21, Lussemburgo, settembre 2006a.

Corte dei Conti europea, *<Coltivare> il successo? L'efficacia del sostegno dell'Unione europea ai programmi operativi a favore dei produttori ortofrutticoli. Relazione speciale n. 8*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C 282 del 20/11/06, 2006b http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs08_06it.pdf

Databank, *ConsERVE di pomodoro e verdura. Serie Competitors Plus*, Milano, 2006.

Duponcel M., "Role and importance of producer organizations in the fruit and vegetable sector of the EU", *presentation for the CAL-MED second workshop*, Washington, December 2006.

European Commission, *Towards a reform of the Common Market Organization for the fresh and processed fruit and vegetable sectors. Consultation document for the impact assessment*, Brussels, may 2006.

European Commission, "Fruit & Vegetables Reform", slide presentation, January 2007.

Marasi V., "Pomodoro remunerativo solo programmando l'offerta", *L'informatore agrario*, n. 2, 2007.

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, *Riforma ortofrutta*, aprile 2007.

Roncolini G., "Sull'ocm ortofrutta trovata l'intesa", *L'Informatore agrario*, n. 28, 2007.

Pubblicazioni del Gruppo 2013

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013* - Working paper n. 1, novembre 2006.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della PAC: proposte per un'applicazione selettiva dell'art. 69* - Working paper n. 2, maggio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?* - Working paper n. 3, maggio 2007.

Gabriele Canali, *La nuova OCM ortofrutta e la sua applicazione in Italia* – Working paper n. 4, luglio 2007.