

**IL SISTEMA ORGANIZZATO
PER LA PROGRAMMAZIONE E LA CONCENTRAZIONE
DELL'OFFERTA DEI PRODOTTI ORTOFRUTTICOLI**

Pechino venerdì 15 settembre 2000

Premessa

Il settore dei prodotti ortofrutticoli rappresenta per l'agricoltura dell'Unione Europea uno dei comparti più vitali e dinamici. L'alta specializzazione conseguita dai produttori agricoli è stata stimolata anche dalla propensione del consumatore europeo a preferire sempre di più frutta e ortaggi nella sua dieta, in virtù delle sue caratteristiche organolettiche, ma anche per le indicazioni mediche e salutistiche.

Per le sue caratteristiche di conservabilità e per l'alta specializzazione che nel tempo ha raggiunto, l'ortofrutta europea ha sviluppato una particolare propensione mercantile, stimolata dalla politica comunitaria che ha privilegiato la creazione di momenti di aggregazione superiore a quello delle singole aziende agricole, per meglio affrontare le complesse problematiche di selezione, calibrature, confezionamento e conservazione, necessarie per dotare il prodotto ortofrutticolo di quella componente di servizi indispensabile per una moderna commercializzazione.

Dalla semplice considerazione della necessità di stimolare economie di scala, è nata in Italia, sin dai primi anni del '900, un modello cooperativistico, che si è ampiamente sviluppato in alcuni comprensori produttivi, per esempio nel Trentino Alto Adige, dove da sempre gli agricoltori sono abituati ad affidare le fasi successive alla raccolta ad una cooperativa, che a sua volta, partecipa ad un consorzio di secondo grado per la valorizzazione e il miglioramento della commercializzazione del prodotto (mele nel caso specifico).

Da sempre questo modello cooperativistico si è confrontato con un altro tradizionale modello, quello dei commercianti, che assumevano in proprio tutto il rischio d'impresa nelle fasi della lavorazione e della commercializzazione.

E' implicito che lo stato o l'Unione Europea privilegi un sistema - quello della cooperazione o dell'Associazione - qualora debba stanziare dei soldi pubblici per sostenere lo sviluppo di un comparto, in quanto il ruolo economico dell'"imprenditore" che si impegna a valorizzare la produzione ortofrutticola raccolta coincide con una struttura partecipata dagli stessi agricoltori.

Lo sviluppo di un sistema dei produttori organizzato è stato voluto e stimolato anche dal mondo del commercio, che privilegia dialogare con degli interlocutori capaci di garantire, insieme al prodotto ortofrutticolo, quella dotazione di servizi che inevitabilmente deve accompagnare la frutta o gli ortaggi nella fase di vendita al consumatore: selezione del prodotto per partite omogenee, confezionamento, conservazione in frigorifero, trasporto. Inoltre il consumatore europeo richiede al produttore la garanzia del rispetto delle regole sanitarie sul prodotto finito, soprattutto dal punto di vista dei residui dei prodotti fitosanitari usati per la difesa delle colture.

Le Organizzazioni dei produttori sono le uniche che possono garantire e assicurare la assoluta salubrità del prodotto e il rispetto dei disciplinari di produzione, che vengono utilizzati dai soci produttori per ottenere i prodotti ortofrutticoli: questa garanzia ben conosciuta dal consumatore che privilegia acquistare prodotti con il marchio di Associazioni dei Produttori, che servono a garanzia della qualità del prodotto.

Ortofrutticoli freschi

La Comunità è deficitaria di ortofrutticoli freschi: il volume delle esportazioni rappresentava soltanto il 54% di quello delle importazioni nel 1995 e nel 1996 e il 70% nel 1997. Nel 1998 le esportazioni (3,35 milioni di t) hanno rappresentato il 63% delle importazioni globali (5,3 milioni di t). Le esportazioni di frutta hanno rappresentato soltanto il 38% delle importazioni nel 1998 (67% per gli agrumi). In compenso per quanto riguarda invece gli ortaggi, La Comunità, deficitaria nel 1995 e nel 1996, diventata eccedentaria nel 1997, con una diminuzione delle importazioni (39% rispetto al 1996) ed un aumento delle esportazioni (+38%). Nel 1998 le esportazioni sono nuovamente diminuite rispetto al 1997 (9%) e le esportazioni sono aumentate ($\pm 30\%$).

I pomodori rappresentano una parte cospicua di questi fluttuazioni.

La produzione mondiale di ortofrutticoli allo stato fresco ha superato, nel 1997, un miliardo di tonnellate, con un aumento del 4,6% rispetto all'anno precedente. Viene confermato, in tal modo, il trend di crescita evidenziato negli ultimi anni. Il maggior contributo all'aumento proviene dagli ortaggi (+5,3%) che rappresentano ormai il 58% dell'intera produzione ortofrutticola. Con circa 104 milioni di tonnellate l'UE si colloca al secondo posto come produttore mondiale di ortofrutta fresca dopo la Cina (289 milioni di tonnellate) e superando l'India, che con i suoi 92 milioni di tonnellate è scesa così in terza posizione, seguita da Stati Uniti, Brasile e Turchia (rispettivamente, 67, 44 e 31 milioni di tonnellate). Nonostante ciò, l'UE risulta deficitaria con un valore dei prodotti ortofrutticoli freschi importati superiore a quello esportato. Nel 1997 le esportazioni rappresentano il 20% delle importazioni per gli ortaggi, e il 53% per la frutta e per gli agrumi.

L'importanza di questo comparto nell'economia europea si evince anche dalla percentuale - circa il 17% delta PLV agricola totale.

Ortofrutticoli trasformati

Le informazioni disponibili sul settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli sono sempre molto frammentarie. Per la Comunità si limitano quasi esclusivamente ai prodotti che beneficiano di un aiuto alla trasformazione.

La produzione mondiale di *pomodori destinati alla trasformazione* è stata all'incirca di 24,3 milioni di t nella campagna 1999/98. I principali paesi produttori sono: gli Stati Uniti (8,5 milioni di t nel 1998/99 contro 9 nel 1997/98), la Comunità (8 milioni di t contro 6,8) e la Turchia (1,8 milioni di t, contro 1,1).

L'aumento della produzione comunitaria (1,2 milioni di l') ha riguardato tutti i prodotti: il concentrato (+0,7 milioni di t), i pomodori pelati (-0,2 milioni di t) e "altri prodotti" (+0,2 milioni di t). Di questi 6,9 milioni di t di pomodori trasformati nella Comunità in prodotti che possono beneficiare di un aiuto alla trasformazione, solo 6,6 milioni di t, pari al 92%, hanno effettivamente beneficiato di un aiuto comunitario (6,3 milioni di t nel 1997/98). Il 66% di questi quantitativi sono utilizzati per la fabbricazione di concentrato. Ad eccezione della campagna 1997/1998, il contingente di 6,9 milioni di t continua ad essere superato. Per la campagna 1999/2000 si prevede un aumento della produzione, non soltanto nella Comunità ma anche nel resto del mondo.

Nella Comunità durante la campagna 1998/1999 sono state trasformate in *conserve sciropate e/o al succo naturale* circa 480.000 t di pesche, contro circa 426.000 t nella campagna precedente. Per il secondo anno consecutivo la produzione è stata nettamente inferiore al livello normale e al limite di garanzia (582.000 t) a causa delle condizioni meteorologiche sfavorevoli. La Comunità rimane esportatrice di questo prodotto (113.000 t nel 1998).

Nella campagna 1999/98 la produzione comunitaria di pere Williams e Rocha trasformate in *conserve sciropate e/o al succo naturale* è ammontata ad oltre 162.000 t, restando del 58% inferiore al limite di garanzia. L'Italia resta il principale produttore comunitario (49% del totale), seguita dalla Spagna (31%) e dalla Francia (15%). La Comunità è importatrice netta di questo prodotto: nel 1998 sono state esportate 5.000 t di prodotto finito, mentre le importazioni hanno raggiunto le 33 000 t.

Organizzazione e sostegno del mercato

Fin dagli esordi della Politica Agricola Comune - con il Piano Mansholt - L'U.E. ha tentato di sostenere questo settore, che rappresenta, specialmente per le agricolture mediterranee, una fonte di reddito e di occupazione per moltissime zone rurali. La Comunità ha emanato i primi regolamenti già nel 1972 con il Reg. 1035/72, ipotizzando già da allora uno schema organizzativo che ha nelle organizzazioni dei produttori il suo perno di riferimento. Questo regolamento istituiva una serie di misure di sostegno dei prezzi incentrate sui ritiri di mercato, La protezione alle frontiere dalle importazioni con dazi fissi e mobili, le sovvenzioni all'export con le restituzioni.

La riforma dell'OCM ortofrutta, introdotta con il Regolamento (CE) n. 2200/96, presenta significativi elementi di novità che la caratterizzano e la differenziano dalle altre OCM:

- a) vengono messe a disposizione risorse finanziarie destinate alla realizzazione di programmi volti ad accrescere la capacità competitiva dei prodotti ortofrutticoli freschi;
- b) con un approccio del tutto differente rispetto alle altre OCM, la gestione degli interventi di mercato è sempre meno di competenza della Commissione Europea e sempre più delle Organizzazioni dei produttori (OP), alle quali viene interamente affidata la responsabilità di stabilizzare il mercato, seppure entro limiti fissati dal Regolamento (CE) n. 2200/96, relativamente al prezzo di ritiro e alla soglia massima di spesa e di produzione che può essere destinata all'intervento;
- c) viene introdotto un nuovo strumento di intervento finalizzato a riorientare la produzione ortofrutticola al mercato, vale a dire il *programma operativo* (PO) che deve essere messo a punto dalle OP per poter accedere ai finanziamenti comunitari. Con un principio fortemente innovatore, proprio delle politiche strutturali, la riforma dell'OCM ortofrutta introduce, per la prima volta nell'ambito di politiche di mercato, *procedure di programmazione* degli interventi. Questi riguardano: *le disposizioni inerenti a un sistema di norme di qualità a cui hanno l'obbligo di conformarsi i prodotti ortofrutticoli freschi destinati al consumo; la disciplina delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali; il regime degli interventi di mercato; il regime degli scambi con i paesi terzi.*
- d) Le OP, che rappresentano la figura chiave attorno alla quale ruota il sistema di gestione degli interventi di mercato, devono programmare la produzione e adeguarla alla domanda sotto il profilo quantitativo e qualitativo; promuovere la concentrazione dell'offerta; ridurre i costi di produzione e regolarizzare i prezzi alla produzione; promuovere pratiche colturali e

tecniche di produzione e di gestione dei rifiuti (106) rispettose dell'ambiente. Per conformarsi ai requisiti richiesti per il riconoscimento, le OP di nuova costituzione e le OP già riconosciute possono avvalersi di un periodo di transizione della durata massima di cinque anni. Le prime sono tenute a presentare allo Stato membro un piano di riconoscimento scaglionato nel tempo, dalla cui accettazione (pre-riconoscimento) decorre il quinquennio di transizione e sulla base del quale ciascuno Stato membro può accordare aiuti rimborsabili dall'UE.

Le OP riconosciute sono tenute a presentare un piano d'azione o un PO, dimostrando di aver costituito nel contempo un fondo di esercizio, alimentato con contributi finanziari dei produttori aderenti e dell'UE. Tale fondo è volto a soddisfare il fabbisogno finanziario complessivo delle azioni previste dal PO e a consentire di anticipare la quota corrispondente agli aiuti finanziari comunitari. Esso viene alimentato con un contributo dell'UE, limitato al 50% delle spese realmente sostenute per le azioni previste dal PO, che non può superare il 4% (4,5% dal 1999) del valore della produzione commercializzata da ciascuna OP. In ogni caso, l'intervento comunitario globale non può superare il 2% (il 2,5% a partire dal 1999) del valore della produzione commercializzata dal complesso delle OP riconosciute. Il fondo d'esercizio è destinato a finanziare non solo il PO la cui durata è compresa fra i tre e i cinque anni ma anche ritiri dal mercato, attraverso l'erogazione di una integrazione dell'indennità comunitaria di ritiro prevista per un elenco di prodotti e il pagamento di una compensazione di ritiro per i prodotti non compresi, invece, nell'elenco. In virtù di uno dei principali obiettivi del PU, vale a dire la riduzione di ritiri, la quota del fondo di esercizio ad essi destinata è contenuta entro una data percentuale, decrescente nel periodo transitorio. Sono previsti controlli nazionali e comunitari per verificare la corretta gestione dei fondi pubblici destinati a finanziare l'attuazione dei programmi operativi.

La campagna 1999 è la terza a cui si applica La nuova organizzazione comune dei mercati (OCM), adottata dal Consiglio nel 1996. Le organizzazioni di produttori diventano il cardine dell'OCM e accedono agli aiuti comunitari, tramite il loro fondo operativo, per adeguare la produzione alla domanda, promuovere la concentrazione dell'esercizio, ridurre i costi di produzione e promuovere il rispetto dell'ambiente.

Nel corso del 1997 e del 1998 sono state attuate le condizioni di riconoscimento e di pre-riconoscimento delle organizzazioni di produttori, nonché le modalità di applicazione relative ai fondi operativi e al regime degli interventi. In particolare è stato precisato, a livello di normativa, il tipo di azioni e di spese che non possono essere finanziate nell'ambito dei programmi operativi.

L'organizzazione comune dei mercati prevede tra l'altro la concessione di un finanziamento comunitario a favore delle organizzazioni di produttori riconosciute che attuano un programma operativo. 845 organizzazioni di produttori, che rappresentano circa il 30% della produzione di ortofrutticoli dell'Unione europea, hanno presentato un programma operativo nel 1998. Nel 1999 il numero delle organizzazioni di produttori è salito a 1.082. L'aiuto comunitario che può essere concesso per il 1998 ammonta a 238 milioni di euro, a fronte di 199 milioni di euro per il 1997. Nel 1999 l'importo del finanziamento è stato portato al 2,5% del valore della produzione commercializzata delle organizzazioni di produttori rispetto al 2,0% nel 1997 e nel 1998.

Settore dei trasformati

L'organizzazione comune dei mercati che disciplina questo settore riguarda in linea di massima tutti i prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. L'aiuto comunitario si concentra tuttavia solo su alcuni prodotti:

- aiuto alla trasformazione con riserva del rispetto di un prezzo minimo al produttore per pesche, pere, pomodori, prugne, fichi secchi e ananas;
- acquisto all'intervento e aiuto all'ammasso a fine campagna per uve secche e fichi secchi; aiuto per ettaro per le uve secche;
- i contingenti esenti da dazi all'importazione per i funghi;
- un regime di prezzo minimo all'importazione per le uve secche e alcuni prodotti trasformati a base di ciliege oltre che per le importazioni di frutti rossi provenienti da alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, compresi i paesi baltici;

Settore Agrumi

Anche per il settore degli agrumi è prevista una normativa specifica di sostegno, che prevede, così come gli altri due settori. L'attuale regime comunitario di sostegno, in vigore dalla campagna 1997/98 (Regolamento del Consiglio n. 2206/96 del 28 ottobre 1996), si caratterizza per gli elementi seguenti:

- rimanendo fondato su un sistema contrattuale, il regime imperniato su un aiuto rapportato alle quantità consegnate all'industria dalle Organizzazioni di produttori (OP). Rispetto al precedente sistema dei prezzi istituzionali (prezzo minimo garantito ai produttori e aiuto ai trasformatori), l'attuale regime ha determinato la completa liberalizzazione dei prezzi di cessione della materia prima;
- l'aiuto è prefissato e decrescente nelle cinque campagne successive all'approvazione della riforma (fino alla campagna 2001/2002) e differenziato in tre diversi livelli: un aiuto di base (per i contratti annuali), un aiuto per i contratti poliennali (+ 15% dell'aiuto base, riservato ai soci delle organizzazioni di produttori (OP) ed un aiuto ai produttori singoli "appoggiati" alle OP (10% aiuto di base);
- il regime è assoggettato ad una soglia comunitaria fissata per ciascun prodotto oggetto di sostegno (limoni, arance, mandarini e clementine, satsumas e pompelmi), il cui superamento comporta la riduzione dell'aiuto per tutti i produttori comunitari.

La storia e l'evoluzione della politica di sostegno (effetti Gatt)

La necessità di assicurare risorse finanziarie per garantire il finanziamento delle politiche di sostegno economico all'agricoltura comunitaria è stato da sempre uno dei problemi prevalenti della Commissione di Bruxelles.

L'Unione Europea ha scelto come strumento finanziario, la ricerca di mezzi e risorse proprie, con lo scopo di assicurare all'Unione Europea un'autorevolezza e un'autonomia sostanziale dagli Stati Membri, che la compongono.

A questo scopo l'Unione Europea finanzia il proprio bilancio in una duplice maniera: con una percentuale dell'IVA (imposta sul valore aggiunto) che ciascun Stato Membro incassa dai propri cittadini (proporzionale quindi, anche se in maniera indiretta al PIL di ciascun Stato) e con un sistema detto del Deficiency Payment. Ossia le importazioni e le esportazioni di prodotti con i Paesi Extra Comunitari sono sottoposte a dazi fissi mobili. Il prelievo dei dazi all'importazione delle merci serve a finanziare, almeno in parte, la politica delle restituzioni alle esportazioni, in

modo da garantire una competitività ai produttori agricoli comunitari. Tale esigenza nasce dalla considerazione che - prevalentemente per motivi strutturali, ma anche socio economici - l'agricoltura comunitaria non riusciva ad essere competitiva con quella dei Paesi extra-comunitari. Soprattutto con i Paesi del Commonwelth, e delle Americhe. L'esigenza di assicurare un futuro di sviluppo alle vaste zone rurali comunitarie, per evitare un massiccio fenomeno di urbanizzazione e spopolamento delle campagne, ha spinto la Comunità, negli anni '60, ad adottare una Politica Agricola Comune, di cui l'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) per l'ortofrutta fa parte.

Fin dal suo esordio l'Unione Europea aveva previsto, come modello di sostegno al comparto, la nascita delle Associazioni dei Produttori, intuendo che questo modello si sarebbe perfettamente adattato alle varie esigenze dei Paesi Membri. Ha accompagnato la politica di sostegno all'ortofrutta con l'introduzione di alcune regole - le norme comuni di qualità - per permettere agli operatori economici di vari Paesi di avere delle regole tecniche comuni per le contrattazioni commerciali, con lo scopo di favorire gli scambi e stimolare una specializzazione produttiva

Quindi ha garantito, con i ritiri di mercato, un prezzo minimo di collocamento del prodotto, per assicurare, in caso di eccedenze di mercato, un reddito minimo ai produttori.

Ha previsto inoltre, come abbiamo prima detto, un sistema di dazi e di prelievi alle frontiere comunitarie per sostenere il mercato interno, nonché delle restituzioni alle esportazioni per dotare di competitività commerciale il prodotto che veniva venduto in paesi extra U.E..

Infine ha previsto, per sostenere il settore della trasformazione industriale, che soffriva la forte concorrenza, di aiuti all'industria con lo scopo di ridurre il divario dei costi di produzione esistenti.

I risultati di questa politica di sostegno dei prezzi sono stati positivi.

Se ne sono accorti i Paesi che aderivano al GATT, gli USA prima di tutto, che già con "Kennedy Round" hanno ottenuto un ridimensionamento dei programmi di sostegno all'ortofrutta, per ridare competitività e slancio ai paesi tradizionalmente fornitori dell'Europa.

Tutti i nuovi modelli teorici di sviluppo prevedono infatti, lo sviluppo, nel PVS, di forti agricolture orientate all'esportazione. La necessità di sviluppare il commercio internazionale alla base di qualsiasi teoria economica che ha come obiettivo lo sviluppo economico dell'Umanità e la riduzione dei divari economici che oggi caratterizzano vaste parti del globo. Bisogna considerare che i modelli di sviluppo economico europei sono stati formulati subito dopo la fine della 2 Guerra Mondiale, con una Europa messa in ginocchio.

Oggi La situazione è radicalmente cambiata. il livello di benessere economico in Europa non è paragonabile a quello di qualche decennio passato. Gli obiettivi che la Comunità si prefigge sono quindi radicalmente cambiati: si è passati da una politica di sostegno del prezzo ad il sostegno di una politica strutturale.

Le scelte di questo radicale cambiamento sono plurime: dapprima la Comunità, al suo inizio, aveva tutto l'interesse, per rafforzare la politica comunitaria, a dare efficacia e visibilità alle azioni proposte dalla Commissione. L'effetto di una politica dei prezzi è indubbiamente più efficace e soprattutto apprezzabile immediatamente da tutti produttori agricoli.

Una politica strutturale invece ottiene dei risultati in tempi più lunghi. Gli investimenti per la razionalizzazione delle linee di lavorazione in ortofrutta, sulle centri di conservazione, sulle industrie di trasformazione hanno inevitabilmente dei tempi e dei risultati operativi che durano anni. Tuttavia il consolidamento dei risultati e soprattutto l'efficacia della spesa premia di più una politica strutturale rispetto a quella dei prezzi. Anche per il contribuente comunitario, che vuole ottenere la massima efficacia per le risorse destinate al settore.

Infine, deve essere messo bene in luce, la politica del GATT (General Agreement Trade and Tariff), cui aderiscono la gran parte dei paesi esportatori agricoli, ha di fatto limitato notevolmente le politiche di sostegno da parte delle due potenze agricole; gli USA e l'U.E.

L'accordo di Marrakesh che ha chiuso il negoziato agricolo dell'Uruguay Round ha sancito tale tendenza: una progressiva riduzione dei sussidi all'esportazione e dei mercati interni, accompagnata da una crescita degli investimenti strutturali per garantire comunque un sostegno e uno sviluppo al mondo rurale. E per liberalizzare e rendere sempre più competitivi gli scambi e le relazioni commerciali tra i paesi produttori da un lato e le grosse potenze industriali dall'altro.