

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
2001/C 50/01	Relazione speciale n. 20/2000 sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, corredata delle risposte della Commissione.....	1

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 20/2000

sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, corredata delle risposte della Commissione

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)

(2001/C 50/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI		3
INTRODUZIONE	1-5	3
LA METODOLOGIA APPLICATA	6-9	4
IL MERCATO COMUNITARIO E IL MERCATO MONDIALE DELLO ZUCCHERO	10-14	4
L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI NEL SETTORE DELLO ZUCCHERO	15-16	8
LA GESTIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE	17-67	8
Introduzione	17	8
Le proposte della Commissione in materia di quote	18-31	8
Le proposte annuali concernenti i prezzi istituzionali	32-45	9
Dati utilizzati nell'elaborazione delle proposte di prezzo	32-36	9
Disamina degli obiettivi della PAC	37-38	10
Il livello dei prezzi	39-41	10
Il prezzo dello zucchero greggio di canna ACP	42-45	11
La gestione del programma di esportazione	46-54	11
L'organizzazione delle procedure di gara	53-54	11
Il regime di autofinanziamento	55-58	12
La gestione, il controllo e la sorveglianza finanziaria dell'OCM	59-63	12
Le reazioni della Commissione nei confronti delle parti interessate e degli eventi che interessano l'OCM	64-67	12
ESAME DEL REGIME DELLO ZUCCHERO	68-98	13
Introduzione	68-70	13
Il conseguimento degli obiettivi dell'OCM	71-77	13
I costi connessi al conseguimento degli obiettivi	78-86	14
I meccanismi dell'OCM nel settore dello zucchero e, in particolare, il livello delle quote di produzione e del sostegno ai prezzi	87-92	14
L'OCM dello zucchero: le riforme del 1992 e di Agenda 2000	93-98	15

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
CONCLUSIONE	99-107	16
ALLEGATO I – OCM zucchero: spese e contributi		18
ALLEGATO II – Il mercato comunitario e il mercato mondiale dello zucchero		19
ALLEGATO III – Il bilancio di approvvigionamento dello zucchero nell'UE		21
ALLEGATO IV – Quote di produzione di zucchero nell'UE per Stato membro per il periodo 1995-2001		22
Risposte della Commissione		23

SINTESI

Il controllo era inteso ad assicurarsi della sana gestione dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dello zucchero da parte della Commissione e ad esaminare in quale misura gli obiettivi specifici dell'OCM e gli obiettivi generali della politica agricola comune (PAC) siano stati conseguiti.

Sono stati esaminati settori chiave della gestione dell'OCM per i quali la Commissione può essere ritenuta responsabile. La presente relazione considera inoltre i risultati dell'OCM.

Nel settore dello zucchero sia il mercato comunitario, sia quello mondiale sono caratterizzati da livelli di produzione notevolmente superiori alla domanda. Ne è conseguita una fase prolungata di prezzi del mercato mondiale bassi e di scorte crescenti.

Nel 1999 il costo di bilancio lordo annuo dell'OCM ha raggiunto un importo di 2 100 milioni di euro, di cui 1 200 milioni di euro sono stati recuperati tramite i contributi alla produzione e per l'ammasso. I consumatori sostengono una parte significativa del costo tramite il prezzo dello zucchero.

Dal 1968, i principi fondamentali dell'OCM hanno subito pochi cambiamenti e l'OCM non era inclusa nelle riforme del 1992 e di Agenda 2000 della politica agricola comune (PAC).

I risultati principali in merito alla gestione della Commissione sono riportati qui di seguito:

- a) la Commissione non ha fornito informazioni sufficienti per motivare la sua proposta di mantenimento del regime delle quote nel 1995, né ha fornito un'analisi completa del grado di conseguimento degli obiettivi dell'OCM, nonostante la disponibilità, presso i propri servizi, di informazioni ampie seppure incomplete in materia; inoltre, la Commissione non ha presentato i probabili effetti delle sue proposte rispetto ad altre opzioni, né una valutazione delle conseguenze del regime per i consumatori e dell'impatto dello stesso sull'ambiente (cfr. i paragrafi 18-31);
- b) le proposte della Commissione in materia di prezzo minimo della barbabietola non si fondano su informazioni verificate in modo indipendente in merito al margine di trasformazione; le informazioni utilizzate non sono considerate in modo trasparente; le proposte non sono presentate nel contesto delle informazioni sul grado di conseguimento degli obiettivi dichiarati (cfr. i paragrafi 32-38);
- c) pur disponendo di informazioni, la Commissione non ha presentato una valutazione delle conseguenze probabili delle proposte di prezzo, né le ha motivate in rapporto ad alternative (cfr. i paragrafi 39-41);
- d) l'importanza economica per i paesi ACP, e in particolare per Maurizio, dell'accesso al mercato dell'UE a condizioni speciali ha creato una forte dipendenza dal mantenimento di questi accordi preferenziali; tuttavia, nelle proposte relative al prezzo dello zucchero garantito ai paesi ACP, la Commissione non considera correttamente i fattori economici (cfr. i paragrafi 42-45);

- e) i limiti di bilancio ed i vincoli del GATT hanno indotto la Commissione a fissare tassi più bassi delle restituzioni all'esportazione; disposizioni precedenti, per quanto trasparenti, hanno prestato insufficiente attenzione all'aspetto economico (cfr. i paragrafi 46-52);
- f) le procedure di gara e di decisione sulle restituzioni all'esportazione andrebbero riesaminate (cfr. i paragrafi 53-54);
- g) i dati utilizzati per il calcolo dei contributi alla produzione sono insufficientemente fondati ed occorrerebbe adoperarsi per utilizzare, come base, dati più affidabili (cfr. i paragrafi 55-58);
- h) manca una strategia coerente di controllo sulla produzione e sull'ammasso dello zucchero, né esistono orientamenti circa le migliori prassi da seguire o le norme minime da rispettare (cfr. i paragrafi 59-63).

Dall'esame dei risultati del regime relativo al settore dello zucchero risulta che:

- a) molti obiettivi della PAC e dell'OCM vengono conseguiti (cfr. i paragrafi 71-77);
- b) ai consumatori dell'UE vengono imposti prezzi elevati; nella produzione si registra un'eccedenza strutturale; il settore è estremamente regolamentato e la concorrenza è scarsa (cfr. i paragrafi 78-86);
- c) occorrerebbe prendere in considerazione misure di sostegno alternative per riformare l'OCM e per raggiungere gli scopi delle riforme del 1992 e di Agenda 2000 (cfr. i paragrafi 87-92).

La relazione conclude che i servizi della Commissione sono in generale ritenuti competenti e bene informati, ma a livello strategico si registrano deficienze significative nella qualità delle proposte, decisioni ed azioni della Commissione. Il costo persistentemente elevato per i consumatori e la sovrapproduzione nell'UE non sono stati affrontati in occasione dei rinnovi successivi dell'OCM dello zucchero.

INTRODUZIONE

1. I principi fondamentali dell'OCM dello zucchero sono rimasti in pratica invariati dalla sua creazione nel 1968. Sull'OCM non hanno inciso le riforme della PAC del 1992, né essa è stata inclusa nella recente riforma di Agenda 2000. Nondimeno, negli ultimi anni si sono levate sempre più voci a favore di un mutamento ed è probabile che l'ampliamento dell'UE e le prospettive di ulteriori limiti alla concessione di aiuti alle esportazioni, a seguito dei negoziati nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), faranno emergere pressioni per una riforma.

2. L'organizzazione di mercato resterà in vigore nella sua forma attuale fino al 30 giugno 2001. Le norme da applicare successivamente a tale data devono essere decise dal Consiglio dei ministri entro il 31 dicembre 2000. Le disposizioni fondamentali dell'OCM sono contenute nel regolamento (CEE) n. 1785/81 del Consiglio ⁽¹⁾ e successive modifiche. Queste sono state recentemente consolidate nel regolamento (CE) n. 2038/99 del Consiglio ⁽²⁾.

3. Nel 1999 il costo di bilancio lordo annuo dell'OCM ha raggiunto un importo di 2 100 milioni di euro, di cui 1 200 milioni di euro sono stati recuperati mediante i contributi alla produzione e per l'ammasso (cfr. *allegato I*). Un costo notevole è altresì sostenuto dai consumatori attraverso il prezzo dello zucchero. Questo aspetto è analizzato ai paragrafi 80-81.

4. I risultati dell'ultimo controllo completo della Corte sono stati pubblicati nel 1991 ⁽³⁾. I principali problemi posti in evidenza concernevano una situazione di iperapprovvigionamento strutturale e i costi elevati del regime dello zucchero. Da allora la Corte ha esaminato vari aspetti dell'OCM, in particolare nel contesto dei suoi lavori per la dichiarazione annuale di affidabilità (DAS).

5. Il presente controllo si è prefisso di assicurarsi della sana gestione dell'OCM dello zucchero da parte della Commissione e di verificare la misura in cui gli obiettivi specifici dell'OCM e quelli generali della PAC sono stati raggiunti.

LA METODOLOGIA APPLICATA

6. Per la gestione dell'OCM da parte della Commissione, l'ambito del controllo è stato definito alla luce dell'obiettivo di individuare in modo esplicito le attività per le quali la Commissione può essere ragionevolmente ritenuta responsabile. Sono state individuate sei attività chiave (paragrafo 17).

7. I criteri di valutazione delle attività in causa sono stati:

- a) qualità degli input (disponibilità di informazioni valide);
- b) qualità dei throughput (analisi ed uso delle informazioni);
- c) qualità degli output (le proposte formulate e le decisioni ed azioni adottate).

8. Informazioni valide sui risultati (cioè sul grado di conseguimento degli obiettivi prefissati) rappresentano un input chiave per una gestione corretta e pertanto rientrano nell'ambito di responsabilità gestionale della Commissione. Tuttavia, la misura in cui gli

obiettivi dell'OCM e della PAC sono stati raggiunti dipende da fattori quali i miglioramenti della produttività, che non rientrano nel controllo della Commissione e di cui quest'ultima non può essere ritenuta responsabile.

9. L'analisi dei risultati è stata fondata su un esame di dati e colloqui con un'ampia gamma di parti interessate ⁽⁴⁾. Inoltre, sono stati presi in considerazione studi e materiale di ricerca di organismi esterni.

IL MERCATO COMUNITARIO E IL MERCATO MONDIALE DELLO ZUCCHERO

10. All'*allegato II* figura una breve descrizione del mercato comunitario e del mercato mondiale dello zucchero. Ne risulta che, nell'ultimo quinquennio, il mercato mondiale è stato caratterizzato da una notevole sovrapproduzione e da un livello crescente delle scorte. Le scorte mondiali hanno ora raggiunto un massimo storico, che ha fatto abbassare i prezzi.

11. Si stima che la produzione mondiale di zucchero nel 1999/2000 sia pari a 135 milioni di tonnellate e il consumo a 127 milioni di tonnellate. Le scorte sono raddoppiate fino a raggiungere, secondo le stime, un quantitativo di 62 milioni di tonnellate (pari al 49 % del consumo annuo), mentre nel 1989/90 il valore corrispondente era di 31 milioni di tonnellate (28 % del consumo) come mostra il *grafico 1*.

12. Anche nell'UE la produzione supera notevolmente la domanda e le scorte sono elevate. L'*allegato III* mostra che nel 1998/99 l'UE ha prodotto 18,1 milioni di tonnellate di zucchero, di cui 14,2 milioni di tonnellate rientravano nei limiti delle quote di produzione ⁽⁵⁾, 2,2 milioni di tonnellate fuori quota e 1,7 milioni di tonnellate da zucchero di canna raffinato (importazioni preferenziali). Nello stesso anno, il consumo comunitario è stato pari a 12,7 milioni di tonnellate. Tuttavia, l'eccedenza risultante non ha influito sui prezzi UE per effetto dei meccanismi di sostegno dei prezzi e del programma di esportazione dell'OCM.

13. Il grafico che segue (*grafico 2*) illustra in quale misura l'offerta di zucchero garantita dall'UE, rappresentata dalle quote di barbabietola e dalle importazioni preferenziali di zucchero di canna, è eccedentaria rispetto al consumo. Le quote dell'UE superano attualmente di oltre 3 milioni di tonnellate il livello al quale l'offerta di zucchero nell'UE sarebbe pari al consumo.

14. Il *grafico 3* mostra che l'approvvigionamento garantito (rappresentato dalle colonne) supera il consumo in tutti gli Stati membri ad eccezione della Spagna – che registra un deficit significativo – e della Finlandia e della Svezia, che presentano deficit modesti.

⁽⁴⁾ Parti interessate, quali: coltivatori, imprese di trasformazione, commercianti del settore, utenti industriali, rappresentanti dei consumatori, rappresentanti degli Stati membri e degli Stati ACP.

⁽⁵⁾ La quota totale cui si applica la garanzia d'intervento consiste nella quota A e nella quota B. Il contributo alla produzione massimo applicato è pari al 2 % per la quota A e al 37,5 % per la quota B. Non è prevista una garanzia d'intervento per la produzione di zucchero di barbabietola fuori quota, noto come zucchero C, che non può essere venduto sul mercato dell'UE ed è pertanto esportato senza restituzioni all'esportazione.

⁽¹⁾ GU L 177 dell' 1.7.1981, pag. 4.

⁽²⁾ GU L 252 del 25.9.1999, pag. 1.

⁽³⁾ GU C 290 del 7.11.1991.

Grafico 1
Produzione, consumo, scorte e prezzi mondiali dello zucchero

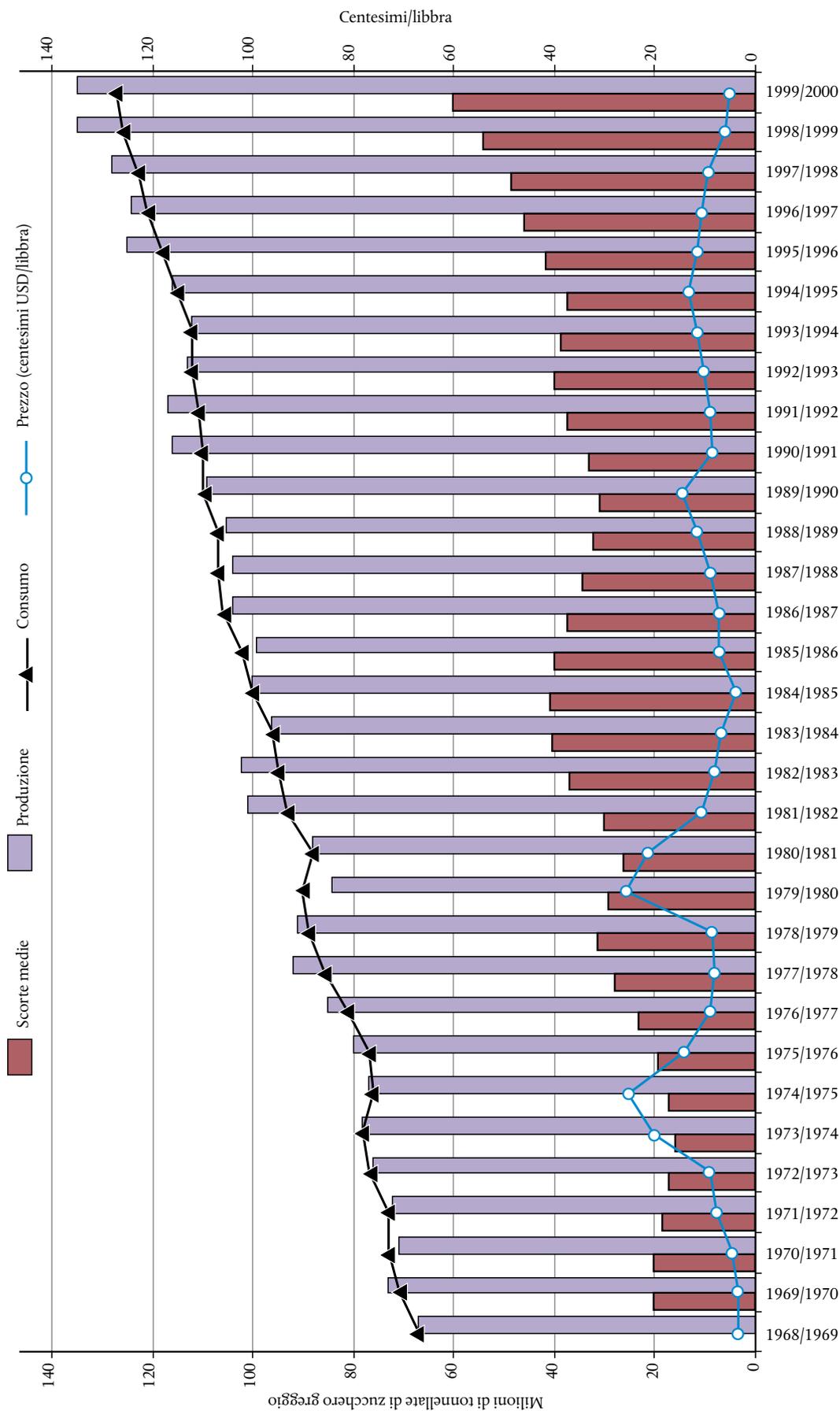


Grafico 2
Approvvigionamento garantito di zucchero UE e consumo
 (UE-6, UE-9, UE-10, UE-12, UE-12+, UE-15)

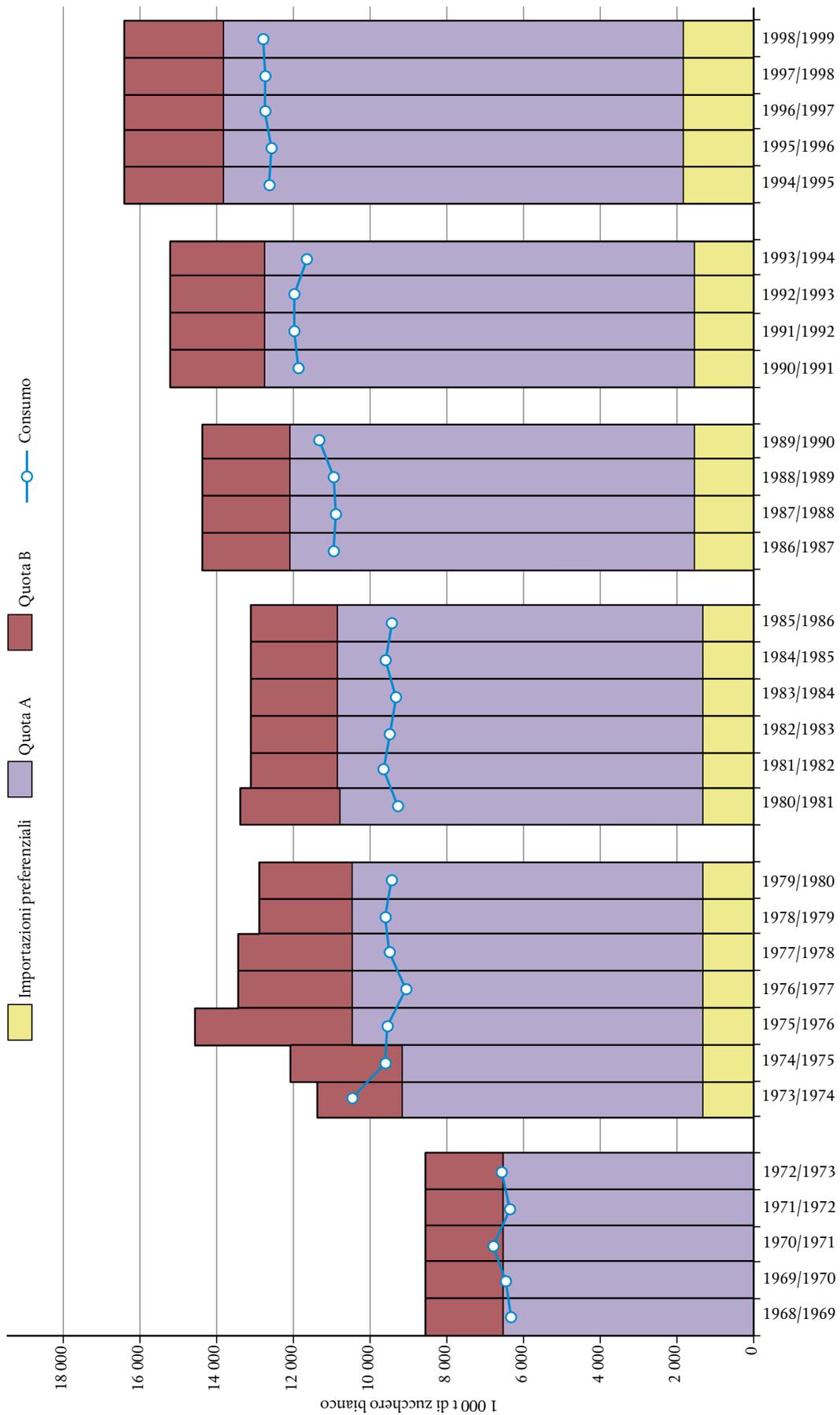
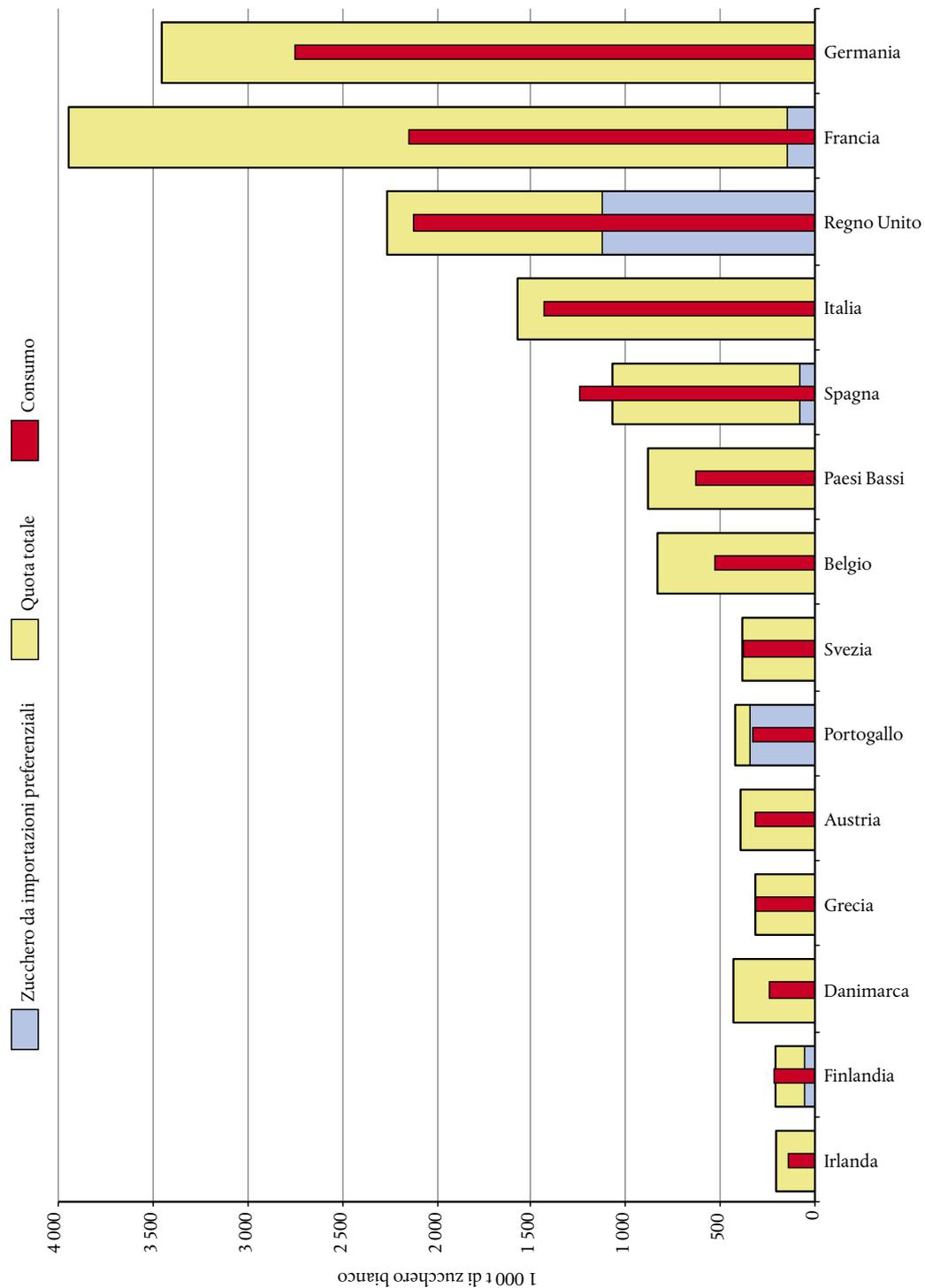


Grafico 3
Approvvigionamento e consumo di zucchero nell'UE 1998/99



L'ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI NEL SETTORE DELLO ZUCCHERO

15. Il regolamento di base dell'OCM specifica che sono di applicazione gli obiettivi di cui agli articoli 33 [obiettivi generali della PAC ⁽¹⁾] e 131 (contribuire allo sviluppo armonico del commercio mondiale) del trattato che istituisce la Comunità. Esso inoltre definisce i seguenti obiettivi specifici:

- a) assicurare ai produttori di barbabietole e di canne da zucchero della Comunità il mantenimento delle garanzie necessarie per quanto concerne la loro occupazione e il loro tenore di vita;
- b) assicurare un giusto equilibrio dei diritti e dei doveri tra trasformatori e produttori agricoli;
- c) garantire l'autofinanziamento dell'OCM per lo smaltimento di quella parte della produzione di zucchero UE che rientra nella quota ma è eccedentaria rispetto al consumo interno;
- d) permettere l'ampliamento degli sbocchi dello zucchero e dell'isoglucosio sul mercato interno;
- e) garantire alle raffinerie comunitarie un approvvigionamento regolare e armonioso di zucchero greggio.

16. Le principali caratteristiche dell'OCM sono descritte qui di seguito:

- a) un regime di quote di produzione applicato al prodotto finito (zucchero bianco) anziché ai prodotti agricoli di base (barbabietola e canna); oltre alle quote principali, chiamate quote «A», esistono altre quote denominate «B», alle quali si applicano prezzi più bassi. Le quote sono fissate per un periodo di tempo determinato, generalmente di 5-7 anni, dal Consiglio su proposta della Commissione (le quote attualmente in vigore figurano all'*allegato IV*);
- b) un regime dei prezzi, in cui i prezzi delle barbabietole e il prezzo d'intervento dello zucchero bianco sono fissati ogni anno dal Consiglio su proposta della Commissione;
- c) un programma di esportazione, in virtù del quale lo zucchero nei limiti delle quote e quello preferenziale di canna raffinato non venduto sul mercato dell'UE sono esportati con restituzioni all'esportazione; la Commissione gestisce questo programma decidendo ogni settimana i tassi di restituzione in base alle offerte presentate dagli operatori;
- d) un programma di importazioni di zucchero di canna a tassi preferenziali;
- e) contributi alla produzione intesi a recuperare dall'industria dello zucchero il costo delle restituzioni all'esportazione (previa detrazione di un importo equivalente alle importazioni di zucchero preferenziali) e contributi per l'ammasso, per recuperare i pagamenti eseguiti a favore delle imprese di magazzino (cfr. il paragrafo 55).

⁽¹⁾ Riassumibili come segue: incrementare la produttività sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo sviluppo razionale della produzione; assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

LA GESTIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

Introduzione

17. Nei seguenti paragrafi viene valutata la gestione dell'OCM da parte della Commissione in termini di input (informazioni) e output (regolamenti, decisioni e proposte). Vengono trattate le principali attività della Commissione: le proposte relative alle quote di produzione, le proposte annuali per i prezzi istituzionali, le decisioni sul programma di esportazione e sul sistema di «auto-finanziamento». È altresì esaminata la misura in cui la Commissione si è assicurata del buon funzionamento dell'OCM, nonché il modo in cui essa reagisce agli eventi che concernono l'OCM e le varie parti interessate.

Le proposte della Commissione in materia di quote

18. Il regime delle quote, un elemento centrale dell'OCM, è stato introdotto per un periodo transitorio nel 1968 e successivamente rinnovato in varie occasioni e più recentemente nel 1994 per il periodo 1995-2001. Le proposte della Commissione in materia di quote per il periodo 1995-2001 ⁽²⁾ sono state valutate per stabilire se il livello e l'assegnazione delle quote siano state proposte coerentemente ad un raggiungimento efficiente ed efficace degli obiettivi della PAC e dell'OCM.

19. Nelle sue proposte, la Commissione sollevava tre interrogativi fondamentali:

- a) È necessario mantenere il regime delle quote di produzione?
- b) In caso affermativo, a quale livello dovrebbero essere fissate tali quote?
- c) È necessario modificare gli attuali strumenti di autofinanziamento dell'OCM?

20. Secondo l'analisi della Commissione, le prospettive a medio termine del mercato mondiale erano incerte e non si prevedevano effetti significativi e duraturi sui prezzi. In considerazione dell'esigenza di controllare la produzione garantita, e in particolare di onorare gli impegni assunti nel contesto del GATT, essa concludeva che il regime delle quote di produzione doveva continuare, mantenendo le quote ai livelli esistenti.

21. La proposta della Commissione non ha trattato la misura in cui gli obiettivi della PAC venivano conseguiti, non ha presentato alcuna analisi degli effetti economici dell'OCM e non ha preso in considerazione possibili riforme o alternative. In particolare, si è riscontrata l'assenza di:

- a) una valutazione dei miglioramenti di produttività ottenuti e dell'eventuale razionalità dello sviluppo del settore;
- b) un'analisi dei redditi dei bieticoltori;
- c) una valutazione della ragionevolezza dei prezzi sostenuti dai consumatori.

⁽²⁾ COM (94), 439 def del 16.11.1994.

22. Di fatto, le uniche informazioni presentate sull'attività di produzione e di trasformazione comunitaria delle barbabietole nell'UE consistevano in una tabella, da cui risulta che le quote dell'UE hanno determinato ogni anno un'eccedenza compresa fra 1,3 e 1,5 milioni di tonnellate. Tuttavia, questo bilancio di approvvigionamento era fuorviante, poiché mostrava soltanto la metà dell'eccedenza strutturale e non lo zucchero importato raffinato nell'UE, anche se l'importazione di 1,3 milioni di tonnellate di zucchero di canna dai paesi ACP rappresenta un obbligo giuridico.

23. Discussioni con vari interlocutori negli Stati membri indicano chiaramente che la Commissione avrebbe dovuto tener conto dei seguenti aspetti:

- a) il costo economico della produzione eccedentaria ed i prezzi elevati;
- b) l'effetto delle sovvenzioni alle esportazioni sui prezzi mondiali e sui redditi dei paesi in via di sviluppo;
- c) la dipendenza dei produttori dalle imprese di trasformazione e la misura in cui i progressi compiuti nelle tecniche di coltivazione e trasformazione delle barbabietole giustificano un riesame della ripartizione dei redditi fra produttori e imprese di trasformazione;
- d) gli ostacoli che impediscono ai nuovi produttori di barbabietole di usufruire del regime;
- e) la redditività delle barbabietole rispetto ad altre colture;
- f) la giustificazione del mantenimento del regime di aiuti all'ammasso;
- g) l'impatto ambientale, in particolare della produzione eccedentaria;
- h) gli effetti delle quote nazionali fisse, che limitano la specializzazione e la concorrenza.

24. Sebbene tali aspetti non fossero stati trattati nelle proposte della Commissione del 1994, un'analisi dei documenti di lavoro di quest'ultima ha rivelato che nel 1992 i suoi servizi avevano predisposto una valutazione approfondita del funzionamento del regime dello zucchero, dei suoi effetti e delle sfide da affrontare. Un gruppo di lavoro interno ha esaminato un ampio ventaglio di riforme possibili, di cui alcune piuttosto radicali. La maggior parte degli aspetti sopra indicati è stata esaminata con gradi diversi di approfondimento. Tale gruppo ha raccomandato, in conclusione, una riduzione significativa dei prezzi nell'arco di sette anni.

25. Comunque, in definitiva la Commissione ha proposto semplicemente di continuare ad applicare il regime esistente senza variazioni per un anno, in attesa di una valutazione degli effetti della riforma della PAC del 1992 per gli altri seminativi principali e della recente introduzione del mercato unico.

26. Nel 1993, la Commissione ha proposto una proroga di un anno, questa volta in attesa dell'esito dei negoziati del GATT.

27. Nel 1994, a seguito dell'accordo dell'Uruguay Round, la Commissione ha proposto il rinnovo del regime delle quote per un periodo di sei anni. La proposta verteva in particolare sulle modifiche minime al regime necessarie per conformarsi al GATT e sulle misure intese a garantire un approvvigionamento adeguato delle raffinerie comunitarie di zucchero greggio.

28. Inoltre, sono state presentate alcune proposte relativamente minori, per trattare settori particolari, in cui l'OCM non funzionava nel modo voluto, in particolare il pagamento del contributo per l'ammasso dello zucchero prodotto in eccedenza rispetto alle quote (zucchero C) e riportato alla campagna successiva, gli aiuti nazionali in Italia e le restituzioni alla produzione per l'industria chimica.

29. Per questi aspetti, inclusi nella proposta, la motivazione dava una buona descrizione e adduceva solide argomentazioni fondate su studi e valutazioni approfonditi delle alternative e delle conseguenze.

30. Ancora una volta, tuttavia, i lavori preparatori dei servizi della Commissione nell'analisi di temi quali i redditi dei produttori, i margini e la concentrazione dell'industria di trasformazione, gli impieghi alternativi dello zucchero e la trasferibilità delle quote, non sono stati presentati agli organi decisionali⁽¹⁾. Nessuna informazione è stata fornita sull'auspicabilità di una riforma in considerazione delle riforme della PAC e del mercato unico. Le preoccupazioni dei consumatori e degli utenti industriali non sono state affrontate.

31. Da quanto sopra esposto appare chiaramente che la Commissione non ha presentato tutte le informazioni atte a giustificare il mantenimento del regime delle quote per il periodo 1995-2001, né ha fornito un'analisi completa del grado di raggiungimento degli obiettivi dell'OCM. Al tempo stesso, si è rilevato che i servizi della Commissione disponevano di informazioni ampie, sebbene non complete. Inoltre, la Commissione non ha presentato il probabile impatto delle sue proposte rispetto ad altre opzioni, né ha svolto una valutazione delle conseguenze del regime per i consumatori e dell'impatto ambientale.

Le proposte annuali concernenti i prezzi istituzionali

Dati utilizzati nell'elaborazione delle proposte di prezzo

32. A norma del regolamento (CE) n. 2038/1999, la Commissione propone un prezzo d'intervento per lo zucchero bianco e un prezzo di base per le barbabietole. Il regolamento specifica soltanto il calcolo del prezzo di base per le barbabietole, che deve essere stabilito in base al prezzo d'intervento dopo aver detratto i costi di trasformazione e trasporto ed aggiungendo i proventi delle vendite dei melassi⁽²⁾.

⁽¹⁾ Il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

⁽²⁾ I melassi sono un sottoprodotto della raffinazione dello zucchero (di barbabietola o di canna) e sono utilizzati nell'UE principalmente nell'alimentazione degli animali.

33. In pratica, la Commissione non ha riesaminato da molti anni gli elementi del suddetto calcolo e dall'analisi della documentazione di base per il 1999/2000 è risultato che essa dispone di informazioni insufficienti. Per la parte principale, che riguarda il costo di trasformazione delle barbabietole in zucchero bianco, la Commissione dispone unicamente di dati forniti dall'organismo che difende gli interessi delle imprese di trasformazione⁽¹⁾. Tali dati non sono abbastanza dettagliati da consentire una verifica dei costi di trasformazione.

34. L'utilità delle informazioni in causa è discutibile. Ad esempio, le cifre relative al deprezzamento, l'elemento dei costi di trasformazione di gran lunga più consistente, si basano sul valore di sostituzione piuttosto che sui costi effettivi. I dati forniti implicano che i costi di trasformazione nel 1996/97 e 1997/98 hanno superato del 25 % l'importo considerato nel calcolo del prezzo della barbabietola; nondimeno, gran parte delle imprese di trasformazione continua a registrare livelli elevati di redditività. Tuttavia, la Commissione non incarica esperti finanziari indipendenti di verificare i dati, né dispone di fonti di informazione alternative sui costi di trasformazione. Benché la Commissione non usi effettivamente tali informazioni per calcolare ogni anno il prezzo delle barbabietole, la loro inattendibilità comporta che essa non è in grado di dimostrare che i prezzi sono ragionevoli.

35. Nel corso degli anni, alcuni elementi dei costi alla produzione hanno subito notevoli variazioni. Ad esempio, miglioramenti delle tecniche di coltivazione hanno consentito in taluni paesi di prolungare i periodi di produzione e pertanto di ottimizzare l'impiego degli investimenti in conto capitale; i tassi di interesse sono scesi ed è stata compiuta un'ampia opera di razionalizzazione con la chiusura di stabilimenti inefficienti di piccole dimensioni. Questi cambiamenti non sono stati citati dalla Commissione nelle proposte relative ai prezzi.

36. Questa mancanza di informazioni, che rende difficile per gli organi decisionali e le altre parti interessate giudicare il fondamento delle proposte di prezzo della Commissione, è stata fortemente criticata dal comitato dei consumatori della Commissione⁽²⁾ e dagli utenti industriali di zucchero. Questi ultimi hanno elaborato stime dei costi di trasformazione e sono giunti alla conclusione che il margine attuale compreso nel prezzo d'intervento è eccessivamente elevato⁽³⁾.

Disamina degli obiettivi della PAC

37. Mentre il regolamento non fornisce alcun orientamento circa le modalità di fissazione dei prezzi dello zucchero bianco, i considerando delle proposte sui prezzi della Commissione specificano che, nella fissazione dei prezzi dello zucchero, occorre tener conto degli obiettivi della PAC e in particolare dell'esigenza di assi-

curare un tenore di vita equo alla popolazione agricola e di garantire la disponibilità degli approvvigionamenti e prezzi al consumo ragionevoli. Sempre nei considerando, si afferma che occorre mantenere un equilibrio tra i prezzi dei principali prodotti agricoli. Tuttavia, nella sua proposta, la Commissione non ha presentato informazioni su questi elementi. Inoltre, nei documenti preparatori della Commissione non figura alcuna analisi dei redditi dei produttori e dell'occupazione o dell'impatto sui consumatori.

38. Nondimeno, nel periodo in esame sui redditi dei produttori hanno inciso le rese crescenti dovute alla meccanizzazione e alla concentrazione, nonché all'uso di diserbanti e pesticidi più efficaci, ecc. Per di più, dal 1992 i prezzi di altre colture sono stati notevolmente ridotti. Il comitato dei consumatori della Commissione⁽⁴⁾ ha dichiarato che i prezzi dello zucchero erano «sempre meno allineati a quelli degli altri seminativi» e che «occorreva adoperarsi per ridurre l'elevatissimo onere per i consumatori e le ripercussioni delle distorsioni commerciali del settore». Questi aspetti non sono stati trattati nelle proposte della Commissione.

Il livello dei prezzi

39. La Commissione non ha proposto di cambiare i prezzi dello zucchero bianco e delle barbabietole dal 1991. Essa non ha presentato le sue proposte nell'ottica del loro probabile impatto sui redditi dei produttori e sui prezzi al consumo. È stato presentato soltanto l'impatto sul bilancio.

40. Tuttavia, nel corso dell'esame dei documenti della Commissione, si è constatato che riduzioni dei prezzi erano state considerate seriamente negli anni precedenti e in particolare nel 1992, quando la DG Agricoltura ha elaborato una proposta di riduzione del 15 %, da attuare nell'arco di sette anni analogamente alle riduzioni decise per il settore cerealicolo. Questa proposta conseguiva dall'analisi di un gruppo di lavoro interno della Commissione, attinente all'impatto di varie soluzioni alternative. Il gruppo ha concluso che una riduzione non compensata del 15-20 % non avrebbe fatto sorgere gravi problemi nel settore e avrebbe potuto ridurre la produzione eccedentaria di zucchero comunitario di 2-3 milioni di tonnellate determinando un'economia per i consumatori fino a 650 milioni di euro. Il servizio di analisi economica della DG Agricoltura è giunto alla conclusione che, per adeguare la redditività della bieticoltura a quella del settore cerealicolo, sarebbe stato necessario ridurre i prezzi del 25-30 %. Come sopra indicato, né questa informazione, né le proposte di riduzione dei prezzi sono state sottoposte dalla Commissione agli organi decisionali.

41. Pertanto, i servizi della Commissione non hanno presentato una valutazione delle conseguenze probabili delle loro proposte, né le hanno motivate in rapporto ad alternative, pur disponendo delle informazioni necessarie.

⁽¹⁾ CEFS: Comitato europeo dei fabbricanti di zucchero.

⁽²⁾ Parere del comitato dei consumatori sulla riforma della PAC, Bruxelles, 14 giugno 1999.

⁽³⁾ CIUS, Proposta sulla rivalutazione del margine istituzionale di produzione, 22 dicembre 1998.

⁽⁴⁾ Comitato dei consumatori, Parere sulla riforma della politica agricola comune, Bruxelles, 14 giugno 1999.

Il prezzo dello zucchero greggio di canna ACP

42. Il prezzo garantito per lo zucchero greggio di canna ACP non è incluso nelle proposte di prezzi dell'UE ma viene negoziato separatamente in conformità del Protocollo sullo zucchero (1). Ciò lascia un ampio margine di manovra nella fissazione dei prezzi, in quanto si richiede soltanto che il prezzo da pagare ai paesi ACP sia negoziato all'interno della gamma dei prezzi praticati nella Comunità, tenendo conto di tutti i fattori economici importanti. A questo fine, i paesi ACP produttori di zucchero collaborano ogni anno alla redazione di un memorandum sui fattori economici.

43. Il paese che trae il massimo beneficio dalle condizioni particolari di cui sopra è Maurizio. La quasi totalità del raccolto di zucchero di Maurizio (630 000 tonnellate nel 1998) viene venduta in conformità del regime preferenziale; oltre il 95 % delle vendite del 1998 era destinato all'UE in virtù del Protocollo sullo zucchero e del regime preferenziale speciale per lo zucchero (SPS) (2), mentre un altro 3 % è destinato agli Stati Uniti nei limiti della quota d'importazione. Appena lo 0,7 % delle vendite è stato realizzato sul mercato mondiale e ha riguardato esclusivamente zucchero speciale in sacchi.

44. Il costo di produzione dello zucchero di Maurizio è superiore ai prezzi che possono essere ottenuti per lo zucchero greggio o bianco sul mercato mondiale (sebbene gli zuccheri speciali possano essere venduti proficuamente). L'industria dello zucchero di Maurizio dipende pertanto, in larga misura, dal proprio accesso al mercato comunitario ai prezzi UE garantiti. I costi di produzione a Maurizio sono oltre il doppio di quelli dei paesi ACP più efficienti (ad esempio Malawi, Zimbabwe, Swaziland, ecc.), per l'elevato costo della manodopera e la configurazione collinosa e rocciosa del terreno che riduce le possibilità di irrigazione e meccanizzazione. Maurizio importa zucchero bianco (36 000 tonnellate dal Sudafrica nel 1998) per il consumo locale, al fine di massimizzare le esportazioni del proprio zucchero greggio nell'ambito del regime preferenziale.

45. L'importanza economica dell'accesso al mercato UE a condizioni speciali ha determinato per Maurizio ed altri paesi ACP una forte dipendenza dal mantenimento di questo regime e dei prezzi così stabiliti. Tuttavia, la Commissione ha sempre proposto che il prezzo garantito (3) per lo zucchero di cui al Protocollo fosse semplicemente pari al prezzo d'intervento per lo zucchero greggio di barbabietola; tale situazione è invariata da anni. In pratica, la Commissione non tratta, né tiene in considerazione i fattori economici.

La gestione del programma di esportazione

46. Il costo annuo per il bilancio UE dell'esportazione dello zucchero eccedentario è di circa 1 500 milioni di euro, di cui 800 milioni di euro sono recuperati con i contributi alla produzione.

(1) Convenzione di Lomé — Protocollo n. 3 relativo allo zucchero ACP, 28 febbraio 1975.

(2) Regime di importazioni preferenziali di zucchero in aggiunta al Protocollo sullo zucchero per assicurare alle raffinerie comunitarie un adeguato approvvigionamento di zucchero greggio.

(3) CIF: costo, assicurazione e nolo.

47. La Commissione calcola ogni settimana la «restituzione teorica all'esportazione». In passato, detraeva da questa un importo arbitrario di 0,2 euro per tonnellata. Venivano accettate tutte le offerte di titoli d'esportazione inferiori a tale importo. Solo eccezionalmente, in particolare verso la fine della campagna di commercializzazione, veniva seguito un approccio diverso.

48. Poiché sapevano che le loro offerte sarebbero state generalmente accettate se inferiori alla restituzione teorica meno 0,2 euro per tonnellata, gli operatori erano scarsamente incentivati a contendersi i titoli d'esportazione presentando offerte inferiori.

49. Tuttavia, il programma di esportazione è ora limitato dall'accordo GATT in termini sia di quantitativo, sia di valore dello zucchero esportato con restituzioni, nonché dalle pressioni sul bilancio agricolo. Fino alla campagna di commercializzazione 1999/2000, l'impatto è stato limitato perché l'accordo GATT consentiva i riporti. Per la campagna 2000/2001, tuttavia, la spesa di bilancio per le esportazioni è limitata a 499 milioni di euro e, secondo le stime della Commissione, potrebbero rendersi necessarie riduzioni delle quote fino a 500 000 tonnellate.

50. Inoltre, dal vertice di Berlino del marzo 1999 vengono esercitate crescenti pressioni sulla Commissione, affinché si mantenga entro i limiti delle dotazioni di bilancio e svolga un ruolo più attivo nel gestire il programma di esportazione per controllare il bilancio dello zucchero. Al contempo, i prezzi del mercato mondiale sono scesi, aumentando così il costo di ogni tonnellata di zucchero esportato.

51. Presso la DG Agricoltura viene tenuta ogni settimana una riunione, in cui si prendono in esame le offerte alla luce delle prospettive del mercato mondiale, che gli agenti della Commissione sorvegliano attentamente, e dell'impatto sul bilancio disponibile. Non esiste più un livello prevedibile di restituzione, al disotto del quale le offerte saranno accettate. Ciò ha accresciuto la concorrenza per i titoli di esportazione, con conseguenti economie per il bilancio.

52. La Commissione ha agito in modo da ottenere tassi più bassi delle restituzioni all'esportazione soltanto dopo essere stata messa di fronte ai vincoli di bilancio.

L'organizzazione delle procedure di gara

53. Le procedure di gara sono state esaminate in diversi Stati membri e presso la Commissione e si è constatato che il comitato di gestione si limita ad approvare meccanicamente la proposta della Commissione, che solo molto raramente viene modificata alla luce delle deliberazioni del comitato.

54. Consistenti economie sarebbero possibili accettando un numero inferiore di offerte per i titoli d'esportazione quando i prezzi del mercato mondiale sono bassi e aumentando il rilascio dei titoli quando invece i prezzi sono alti. Tuttavia, tenuto conto dell'incertezza del mercato mondiale, tale approccio presenta notevoli rischi che la Commissione non è stata disposta ad assumersi. La Commissione dovrebbe prendere in considerazione il trasferimento di questo rischio organizzando un numero limitato di gare l'anno, anziché una alla settimana e dovrebbe valutare i possibili miglioramenti di sistemi alternativi per indire le gare e decidere sulle restituzioni all'esportazione.

Il regime di autofinanziamento

55. I contributi alla produzione sono stati istituiti per compensare i costi di esportazione di circa la metà della produzione eccedentaria. I contributi per l'ammasso hanno lo scopo di recuperare i pagamenti eseguiti a rimborso delle spese di ammasso. Questo sistema di contributi è spesso denominato regime di «autofinanziamento», su cui la Corte ha formulato commenti nella relazione annuale del 1988 ⁽¹⁾ e nella relazione speciale del 1991 ⁽²⁾.

56. Il quantitativo delle esportazioni da considerare nel calcolo del contributo alla produzione continua a fondarsi sulla differenza fra la produzione nei limiti della quota e il consumo interno (come disposto dal regolamento). L'unità zucchero della Commissione deriva la cifra sul consumo dai dati sulla produzione e sugli scambi notificati dagli Stati membri in conformità del regolamento (CE) n. 779/96 ⁽³⁾. Tuttavia, la Commissione non svolge alcun controllo per verificare l'affidabilità di questi dati.

57. Dal raffronto dei dati sugli scambi intracomunitari provenienti da vari Stati membri sono apparse differenze significative. Nel 1998/99 risultano consegnate ad altri Stati membri dell'UE, ma senza registrazione del ricevimento, 171 000 tonnellate di zucchero bianco in totale. I divari principali riguardano le consegne della Germania (492 000 tonnellate nel 1998/99 secondo i dati tedeschi), cui corrispondono registrazioni per appena 379 000 tonnellate ricevute negli altri paesi. Analogamente, i dati francesi riportano consegne per 965 000 tonnellate, mentre solo 901 000 sono state registrate come ricevute. Le consegne da parte di tutti gli Stati membri alla Spagna rappresentano 406 000 tonnellate, ma la Spagna ha dichiarato di aver ricevuto solo 333 000 tonnellate.

58. L'inaffidabilità dei suddetti dati potrebbe influire in modo significativo sull'importo dei contributi alla produzione. Occorre pertanto adoperarsi per utilizzare informazioni più attendibili, ad esempio ricorrendo ai certificati d'esportazione e d'importazione per calcolare le esportazioni nette.

La gestione, il controllo e la sorveglianza finanziaria dell'OCM

59. Gli Stati membri hanno chiare responsabilità di gestione e controllo dell'OCM, ma alla Commissione incombe una responsabilità globale per assicurare il buon funzionamento dei regimi in causa.

60. All'interno della Commissione le responsabilità inerenti alla sorveglianza dei sistemi di gestione e di controllo sono suddivise. Per entrambi i settori interessati (DG Agricoltura, sezione liquidazione per le spese e DG Bilancio per le entrate), controlli chiave sono imperniati sulla precisione della contabilità di magazzino. Tuttavia, pur ricorrendo entrambi all'analisi di rischio, la metodologia applicata nella valutazione dei rischi è differente. Laddove

la DG Bilancio esegue controlli frequenti, la sezione liquidazione della DG Agricoltura non ha proceduto ad alcuna verifica in loco della produzione e delle scorte nell'ultimo quinquennio. Tuttavia, nel 1999, per la prima volta dopo molti anni, essa ha svolto un'indagine sulle restituzioni all'esportazione di zucchero in taluni Stati membri. Non è stata elaborata una strategia generale di sorveglianza e l'unità zucchero non partecipa alla valutazione dei rischi.

61. Negli Stati membri visitati, la Corte ha rilevato che la Commissione non aveva formulato orientamenti sulle migliori prassi da seguire nell'ideazione dei meccanismi di controllo. Si sono così sviluppate frequenze di controllo molto diverse ed un'ampia gamma di strategie di controllo. Ad esempio, mentre in uno Stato membro le verifiche fisiche sullo zucchero sfuso sono svolte ogni mese, in un altro sono del tutto assenti. Sono seguite metodologie che vanno dai controlli sofisticati con apparecchiature laser alle misurazioni eseguite impiegando corde, fino a semplici raffronti della contabilità di magazzino al momento di vuotare i magazzini.

62. Nella maggior parte degli Stati membri visitati si è osservato che ci si basa quasi totalmente sui registri di produzione dello zucchero elaborati dalle imprese, ma che i sistemi informativi che creano tali documenti non sono controllati dagli ispettori degli Stati membri ed i documenti non sono raffrontati con la contabilità finanziaria delle imprese.

63. Però, tutti gli Stati membri visitati hanno sottolineato che, quale che sia la tecnica utilizzata per controllare le scorte di zucchero sfuso, nessuna dà risultati precisi. Per il calcolo dei contributi alla produzione e per l'ammasso, è essenziale disporre di una contabilità di magazzino attendibile. È per questa ragione che la Commissione dovrebbe elaborare una strategia coerente di controllo e fornire orientamenti sulle buone prassi e sulle norme minime da rispettare.

Le reazioni della Commissione nei confronti delle parti interessate e degli eventi che interessano l'OCM

64. In generale, le parti interessate hanno ritenuto i servizi della Commissione competenti, ben informati e accessibili. Tuttavia, gli utenti industriali di zucchero e i rappresentanti dei consumatori finali erano del parere che non si tenesse sufficientemente conto dei loro interessi.

65. La gestione della Commissione è stata criticata in occasione di due eventi principali che hanno interessato l'OCM nel 1999. Il primo ha riguardato la fissazione delle restituzioni all'esportazione per i prodotti trasformati contenenti zucchero; in tale occasione, la Commissione ha proposto al comitato di gestione dei prodotti non elencati nell'allegato I riduzioni del 10 % all'ultimo momento, senza preavviso e senza una motivazione scritta.

66. Queste proposte iniziali non si fondavano su un'analisi economica o su altri dati validi a sostegno e sono state accolte con vive proteste dalle imprese esportatrici e dagli Stati membri. Alla fine, la Commissione ha presentato una proposta ben motivata, che prevedeva una riduzione inferiore per le restituzioni all'esportazione e adattamenti delle condizioni di assegnazione delle restituzioni ai prodotti trasformati che ne necessitavano maggiormente, sebbene questa fosse respinta dal comitato di gestione.

⁽¹⁾ GU C 312 del 12.12.1989, pag. 93.

⁽²⁾ GU C 290 del 7.11.1991.

⁽³⁾ GU L 106 del 30.4.1996.

67. Nel secondo caso, la Commissione non ha consultato il comitato di gestione in merito ad uno studio importante dell'OCM dello zucchero.

ESAME DEL REGIME DELLO ZUCCHERO

Introduzione

68. Come indicato al paragrafo 8, la Corte ritiene che una delle responsabilità gestionali fondamentali della Commissione consista nel reperire e divulgare informazioni valide sui risultati della politica in questo settore. Nel marzo 1999 la Commissione ha avviato – per la prima volta dall'istituzione dell'OCM nel 1968 – una valutazione della politica nel settore dello zucchero, intesa in particolare ad accertare la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza delle misure vigenti. Al momento della stesura della presente relazione (giugno 2000), la Corte non aveva accesso ai risultati di tale valutazione e, pertanto, non è in grado di giudicarne la qualità, né di prenderne in considerazione i risultati.

69. Occorre in ogni caso porsi quattro interrogativi fondamentali.

- In quale misura sono stati conseguiti gli obiettivi dell'OCM (la politica è efficace)?
- A quali costi sono stati conseguiti tali obiettivi (la politica è efficiente)?
- I meccanismi dell'OCM dello zucchero, e in particolare il livello delle quote di produzione e del sostegno ai prezzi, sono ancora adeguati?
- Le misure sono ancora conformi alla PAC dopo la riforma del 1992 e quella più recente di Agenda 2000?

70. Nell'esame del regime dello zucchero descritto in questa parte della relazione, la Corte si è concentrata sui suddetti interrogativi, basandosi sui dati disponibili e su colloqui con le parti interessate.

Il conseguimento degli obiettivi dell'OCM

71. La mancata definizione di obiettivi quantificati da parte della Commissione – nonostante il disposto all'articolo 2 del regolamento finanziario – rende difficile valutare i risultati della politica in causa.

72. Comunque, le informazioni disponibili consentono di concludere che, per quanto concerne gli obiettivi generali della PAC riguardo all'OCM, enunciati nel trattato:

- ai bieticoltori viene assicurato un buon reddito per ettaro (fino a due volte il reddito di colture alternative);
- il mercato è stabile (non si registrano fluttuazioni significative dei prezzi);
- l'approvvigionamento è garantito (non si registrano carenze, neppure in anni di raccolti scarsi);
- la produttività è migliorata (aumento delle rese delle barbabietole, del tenore in zucchero, del tasso di estrazione e della meccanizzazione); tuttavia, questa evoluzione non è stata del tutto razionale, in quanto le quote nazionali hanno impedito lo spostamento della produzione verso le aree più efficienti; i prezzi elevati della barbabietola da zucchero rispetto ad altre colture hanno influito sull'assegnazione delle risorse.

73. Per quanto attiene al quinto obiettivo della PAC – un prezzo ragionevole per i consumatori – solo in Giappone e in Svizzera i prezzi dello zucchero sono superiori a quelli dell'UE. All'epoca del controllo i prezzi istituzionali dell'UE erano superiori di oltre tre volte ai livelli del mercato mondiale. La risposta della Commissione fa presente che prezzi elevati esistono in molti altri paesi. Peraltro, non viene data una risposta alla domanda se i prezzi dell'UE siano ragionevoli.

74. Riguardo all'obiettivo del trattato di contribuire allo sviluppo armonico del commercio mondiale, la notevole espansione della produzione comunitaria nei limiti delle quote negli anni '70 e '80 (cfr. il grafico 2) ha inciso sul mercato mondiale, mentre sui prezzi mondiali hanno influito le esportazioni comunitarie sovvenzionate e la produzione elevata di zucchero C. Parimenti, i prezzi preferenziali per le importazioni di zucchero di canna hanno generato una forte dipendenza in alcuni paesi ACP (cfr. i paragrafi 42-45).

75. Gli obiettivi specifici dell'OCM sono stati conseguiti in ampia misura:

- è garantita l'occupazione per il 4 % degli agricoltori comunitari che hanno concluso contratti con un'impresa di trasformazione assegnataria di quote;
- l'OCM si autofinanzia nella misura prevista dal regolamento;
- l'approvvigionamento in zucchero greggio delle raffinerie dell'UE è costante e regolare.

76. Il numero esiguo di conflitti gravi fra coltivatori e imprese di trasformazione denota che entrambe le parti sono soddisfatte dei prezzi applicati. Tuttavia, dal momento che le quote sono assegnate alle imprese di trasformazione, i bieticoltori devono procurarsi un contratto con le imprese per poter beneficiare dei prezzi minimi delle barbabietole fissati dall'OCM.

77. L'esame di cui sopra mostra che molti obiettivi della PAC e dell'OCM vengono conseguiti, ma tali successi vanno considerati alla luce dei costi associati, che ricadono in larga misura sui consumatori.

I costi connessi al conseguimento degli obiettivi

78. I costi connessi al conseguimento degli obiettivi della PAC e dell'OCM possono essere individuati in diversi risultati negativi:

- a) un'eccedenza strutturale della produzione di zucchero;
- b) un livello elevato dei prezzi interni rispetto ai prezzi del mercato mondiale;
- c) un livello elevato di scorte;
- d) un quadro estremamente regolamentato che non favorisce la concorrenza;
- e) la necessità di un'amministrazione e di controlli costosi.

79. Sebbene il controllo non abbia consentito di identificare valutazioni indipendenti e attendibili di tutti i costi in causa, è possibile definire indicatori di base che danno una visione adeguata del loro ordine di grandezza.

80. Il costo netto annuo dell'eccedenza strutturale per il bilancio comunitario 2000 è pari a 800 milioni di euro, che rappresentano il costo totale per l'esportazione dello zucchero eccedentario (circa 1 600 milioni di euro) meno i contributi alla produzione. Esiste però un costo aggiuntivo per i consumatori; nel sistema di autofinanziamento, le imprese di trasformazione versano i contributi alla produzione per coprire il costo connesso all'esportazione di circa la metà dell'eccedenza. Data la scarsa elasticità della domanda di zucchero, le imprese di trasformazione possono trasferire questi contributi sul prezzo dello zucchero e, pertanto, il costo pari ad 800 milioni di euro di questa parte dell'eccedenza è in definitiva sostenuto dai consumatori comunitari.

81. Il costo economico dell'alto livello dei prezzi comunitari può essere determinato soltanto con studi approfonditi. Ne esistono diversi, ma la loro indipendenza è stata messa in discussione. La misura più semplice del costo è rappresentata dalla differenza tra il prezzo di sostegno dell'UE e quello del mercato mondiale, differenza che indicherebbe un costo annuo massimo per il consumatore comunitario di circa 6 500 milioni di euro⁽¹⁾. Peraltro, il prezzo attualmente basso del mercato mondiale non può essere considerato un indicatore del tutto obiettivo. Nondimeno, questo semplice calcolo illustra il possibile ordine di grandezza dei costi.

82. Un'indicazione del costo degli elevati livelli delle scorte può essere ricavata dalle scorte medie negli ultimi cinque anni, pari a circa 2 milioni di tonnellate di zucchero bianco. Ciò rappresenta il 14 % della produzione nei limiti delle quote, mentre la Commissione ha stabilito che un livello del 3 % (circa 0,4 milioni di tonnellate) è il minimo necessario per sopperire a carenze impreviste⁽²⁾. Le spese annue di magazzinaggio sono calcolate dalla Commissione in 20 euro per tonnellata, sono rimosse tramite i

contributi per l'ammasso, versati dalle imprese di trasformazione e trasferite ai consumatori come nel caso dei contributi alla produzione (cfr. il paragrafo 80). Questo semplice calcolo delle scorte, superiori al minimo necessario, moltiplicato per le spese di magazzino dà un costo annuo di oltre 30 milioni di euro a carico dei consumatori comunitari.

83. Nell'ambito del presente controllo non è possibile determinare il costo economico della regolamentazione dell'industria dello zucchero. Il regime prevede un prezzo di acquisto fisso per la materia prima (barbabietola o canna) e un prezzo di vendita garantito per il prodotto finale (zucchero bianco), ed assegna quote di produzione alle imprese di trasformazione. Appena cinque imprese detengono attualmente oltre il 50 % della quota totale dell'UE. Inoltre, in 10 dei 14 Stati membri produttori di zucchero⁽³⁾, l'intera quota nazionale è nelle mani di una o due imprese soltanto. Di conseguenza, le normali forze della concorrenza non agiscono e in vari casi alle imprese sono state comminate ammende per abuso di posizione dominante⁽⁴⁾.

84. L'esperienza di altri paesi sviluppati insegna che, se non esistessero quote comunitarie per i dolcificanti alternativi⁽⁵⁾, questi usufruirebbero di una percentuale molto più elevata del mercato globale dei dolcificanti a scapito dello zucchero, in quanto sono più economici e più idonei per taluni prodotti alimentari⁽⁶⁾. In questo senso, i limiti alla produzione dell'UE ostacolano uno sviluppo economico razionale.

85. Una quantificazione dei costi connessi all'amministrazione e ai controlli nell'industria dello zucchero può essere soltanto indicativa. Per coprire i propri costi, per un importo stimato in 290 milioni di euro l'anno⁽⁷⁾, gli Stati membri trattengono una percentuale dei contributi alla produzione e per l'ammasso.

86. L'analisi di cui sopra conferma le constatazioni della Corte nella relazione speciale del 1991, cioè che l'OCM dello zucchero comporta costi sostanziali sia per il bilancio dell'UE, sia per i consumatori.

I meccanismi dell'OCM nel settore dello zucchero e, in particolare, il livello delle quote di produzione e del sostegno ai prezzi

87. Le imprese di trasformazione e le organizzazioni dei produttori sono molto favorevoli al mantenimento delle caratteristiche principali dell'OCM attuale, nonché dei livelli di sostegno ai prezzi e delle quote. Esse ritengono che l'attuale regolamentazione del settore garantisca un approvvigionamento sicuro di zucchero di alta qualità ai consumatori dell'UE e che il prezzo per i consumatori sia ragionevole, pur assicurando redditi soddisfacenti, seppur non eccessivi, all'industria ed ai coltivatori.

⁽³⁾ Regno Unito, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Austria.

⁽⁴⁾ Ad esempio, le decisioni della Commissione nn. 624/97 (GU L 258 del 22.9.1997) e 210/99 (GU L 76 del 22.3.1999).

⁽⁵⁾ Isoglucosio e sciroppo di inulina.

⁽⁶⁾ Rabobank. The World of Sugar and Sweeteners, 1999, pag. 35.

⁽⁷⁾ Questa cifra corrisponde al 25 % dei contributi zucchero iscritti nel bilancio dell'UE per l'esercizio 2000.

⁽¹⁾ Secondo le stime riviste dalla Commissione per il bilancio 2000.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1436/96 della Commissione (GU L 184 del 24.7.1996, pag. 27).

88. I consumatori e gli utenti industriali di zucchero hanno indicato gli utili elevati delle imprese di trasformazione più efficienti come prova che il livello di protezione è eccessivo e hanno chiesto se fosse opportuno che una politica agricola disciplinasse e tutelasse a tal punto l'industria di trasformazione.

89. Le quote vengono assegnate in primo luogo agli Stati membri e successivamente alle imprese di trasformazione dello zucchero. Ne è conseguito che la produzione di zucchero è stata mantenuta in regioni inadatte e in taluni casi è stato necessario erogare aiuti nazionali a sostegno della produzione. Per contro, le regioni più efficienti dal punto di vista produttivo non sono riuscite ad ottenere quote maggiori.

90. Un obiettivo fondamentale della fissazione delle quote consiste nel limitare il quantitativo di produzione annua ammissibile alla garanzia del prezzo d'intervento. Tuttavia, a causa del rimborso dei costi di ammasso dello zucchero e dell'esistenza di restituzioni all'esportazione anche in presenza di notevoli eccedenze, non vengono offerti quantitativi per l'acquisto all'intervento. Si sono riscontrati elementi probatori secondo cui i prezzi franco fabbrica dello zucchero superavano i prezzi d'intervento in media del 10 % e in taluni paesi di una percentuale molto più elevata.

91. Ciò ha concorso a creare una situazione in cui la concorrenza non opera in modo efficace e non esiste un vero «mercato comune» dello zucchero. Da colloqui con le varie parti interessate è emerso che le imprese di trasformazione sono scarsamente interessate a entrare in concorrenza con operatori di altri paesi e per lo più restano nell'ambito del rispettivo mercato nazionale. Il

regime delle quote e dei prezzi, insieme al rimborso delle spese di magazzino e al programma d'esportazione, crea stabilità e offre un reddito garantito alle imprese di trasformazione. Un tale grado di protezione per l'industria di trasformazione è raro nella PAC.

92. I consumatori considerano lo zucchero un prodotto di prima necessità, che sarà acquistato a qualsiasi prezzo, ma ritengono che abbia un impatto non trascurabile sul bilancio familiare, in particolare per i nuclei a basso reddito. Pertanto l'attuale OCM, che fa pagare ai consumatori il sostegno ai bieticoltori e alle imprese di trasformazione dello zucchero, è considerata dai consumatori meno equa e sicuramente meno trasparente di un regime basato sul sostegno diretto agli agricoltori a carico del bilancio dell'UE.

L'OCM dello zucchero: le riforme del 1992 e di Agenda 2000

93. Nell'ultimo decennio vi sono state due grandi riforme della PAC, dettate dall'esigenza di migliorare la competitività del settore agricolo europeo, ma né l'una, né l'altra hanno riguardato il settore dello zucchero. La riforma del 1992 ha sostanzialmente spostato l'accento dal sostegno ai prezzi dei prodotti al sostegno ai redditi dei coltivatori, concentrandosi pertanto più sugli agricoltori e meno sull'industria.

94. Come indica la tabella che segue, l'OCM nel settore dello zucchero resta quasi interamente orientata verso le imprese di trasformazione e il prodotto finito anziché verso gli agricoltori.

Misure che interessano direttamente gli agricoltori	Misure principali che interessano direttamente l'industria di trasformazione
Prezzo minimo per le barbabietole	Prezzo minimo per le barbabietole Regime d'intervento e prezzi per lo zucchero bianco Restituzioni all'esportazione per lo zucchero bianco Restituzioni all'esportazione per lo zucchero contenuto in prodotti trasformati Contributo alla produzione di zucchero bianco Quote nazionali di produzione di zucchero bianco Obbligo di esportare lo zucchero prodotto fuori quota Possibilità di riportare parte dell'eccedenza Aiuti all'ammasso Approvazione degli impianti di magazzino Contributi alle vendite per finanziare gli aiuti all'ammasso Obbligo di detenere scorte minime Protezione dalle importazioni Restituzioni alla produzione per l'industria chimica Quote per la produzione di isoglucosio e sciroppi di inulina Aiuti per le raffinerie Importazione di zucchero SPS per garantire l'approvvigionamento delle raffinerie Controlli su esportazioni, importazioni, produzione e ammasso di zucchero

95. La riforma di Agenda 2000 poneva in risalto la competitività sui mercati mondiali, la tutela dell'ambiente, uno sviluppo rurale durevole, politiche più semplici e un maggiore obbligo di render conto ai contribuenti.

96. Evidentemente, lo zucchero comunitario non è competitivo sul mercato mondiale. Occorrono attualmente sovvenzioni dell'ordine del 75 % del prezzo d'intervento UE per poter vendere l'eccedenza fuori quota. Lo zucchero C (produzione fuori quota), che non beneficia di restituzioni all'esportazione, può essere venduto proficuamente ai prezzi del mercato mondiale soltanto perché i prezzi ottenuti per le vendite dello zucchero nei limiti della quota sono sufficienti a coprire tutti i costi fissi delle imprese di trasformazione.

97. Una produzione intensiva di zucchero può avere effetti negativi sull'ambiente: il fabbisogno idrico è elevato (tre volte superiore a quello del frumento) e il tipo di coltura richiede dosi elevate di erbicidi⁽¹⁾. Di conseguenza, il mantenimento della produzione su una scala notevolmente superiore alla domanda nell'UE porta ad effetti dannosi sull'ambiente che potrebbero essere evitati.

98. Per quanto concerne l'obbligo di rendere conto, il fatto che gran parte del costo della politica nel settore dello zucchero sia sostenuta dai consumatori finali, cioè dal pubblico, giustifica procedure adeguate di quantificazione e la pubblicazione di relazioni per garantire la trasparenza.

CONCLUSIONE

99. La Commissione dovrebbe considerare seriamente come migliorare la qualità della propria gestione dell'OCM dello zucchero per quanto riguarda:

- a) la qualità delle informazioni di base che essa utilizza nella gestione dell'OCM; in particolare, dovrebbe disporre di informazioni complete sul conseguimento degli obiettivi, per giustificare le proprie proposte in materia di quote e di prezzi; essa dovrebbe altresì avvalersi di informazioni più ampie e verificate da organismi indipendenti, per formulare proposte di prezzi valide; inoltre, dovrebbe adoperarsi per disporre di dati più affidabili per il calcolo dei contributi alla produzione;
- b) la sua analisi delle informazioni di base; la Commissione dovrebbe ricorrere a esperti finanziari indipendenti ed a fonti informative alternative; dovrebbe analizzare tutti gli elementi che influiscono sulle proposte relative ai prezzi, ivi compresi il reddito dei coltivatori, l'occupazione e l'impatto sui consumatori; nelle sue proposte per il prezzo garantito dello zucchero ACP, essa dovrebbe prestare adeguata attenzione ai fattori economici.

⁽¹⁾ Cfr. la relazione speciale della Corte n. 14/2000 «Per una politica agricola più verde» (GU C 353 del 8.12.2000), paragrafo 27 e il documento del gruppo «Cereali, alimenti per animali e zucchero» del comitato per l'agricoltura della Direzione alimentazione, agricoltura e pesca dell'OCSE, intitolato «Sugar Policy Reform: Environmental Policy Aspects», 24 settembre 1998.

100. L'esame del regime dello zucchero mostra che molti obiettivi della PAC e dell'OCM vengono conseguiti, ma al prezzo di un'eccedenza strutturale e di un costo elevato per il bilancio dell'UE e per i consumatori. Anche se la Commissione non può essere ritenuta interamente responsabile di questa situazione, la validità della sua gestione e in particolare la qualità delle sue proposte, decisioni e azioni hanno inciso sui risultati; di questo, la Commissione è responsabile ed è tenuta a renderne conto.

101. Nonostante una situazione di sovrapproduzione strutturale, la Commissione si è ripetutamente limitata a proporre la prosecuzione del regime dello zucchero e il mantenimento delle quote e dei prezzi a livelli invariati. Tuttavia, i servizi della Commissione hanno raccolto ampie informazioni ed elaborato analisi che avrebbero dovuto costituire la base per proporre misure correttive. Gli incrementi di produttività nella produzione e trasformazione della barbabietola da zucchero avrebbero dovuto indurre la Commissione ad affrontare il problema dei costi gravanti sui consumatori dell'UE.

102. Nell'ultimo decennio sono state attuate due grandi riforme della PAC, ma nessuna delle due ha interessato l'OCM dello zucchero. Agenda 2000 ha posto l'accento sulla competitività nei mercati mondiali, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo rurale durevole, politiche più semplici ed un maggiore obbligo di rendere conto ai contribuenti. Nessuno di questi aspetti è stato affrontato in modo soddisfacente dall'OCM dello zucchero.

103. Dell'OCM dello zucchero beneficia un numero relativamente esiguo di agricoltori, ma a coloro che ne usufruiscono offre un livello di reddito dalla bieticoltura che è ben superiore a quello ottenibile dalle altre colture principali (cfr. *l'allegato II*).

104. Dati gli effetti del regime delle quote e dei prezzi elevati, sarebbe opportuno prendere in considerazione misure alternative. Anche se i limiti alle importazioni isolano il mercato comunitario dalla variabilità dei prezzi del mercato mondiale e tutelano i produttori di zucchero dell'UE, si dovrebbe studiare la possibilità di liberalizzare in una certa misura l'industria comunitaria dello zucchero per accrescere la concorrenza e ridurre i prezzi. Alcune parti interessate hanno suggerito di assegnare direttamente le quote ai coltivatori e di introdurre una certa flessibilità consentendo il trasferimento delle quote. Altri hanno chiesto che sia fissato solo un prezzo minimo per la barbabietola (per proteggere i coltivatori da un'impresa di trasformazione in posizione dominante) e siano eliminate gradualmente le quote e l'intervento, lasciando che le forze di mercato garantiscano un approvvigionamento sufficiente di zucchero di alta qualità ad un prezzo competitivo.

105. Un'altra alternativa proposta prevede di adottare i principi fondamentali della riforma del 1992 riguardanti altri seminativi (cfr. il paragrafo 93). Ciò comporta che una parte consistente del sostegno assuma la forma di versamenti diretti ai coltivatori ed i prezzi istituzionali convergano verso i livelli del mercato mondiale.

106. Gli elementi presentati ai paragrafi 87-92 mettono in discussione l'idoneità dei meccanismi dell'attuale OCM dello zucchero. Esistono varie altre soluzioni, che la Commissione dovrebbe

trattare nelle prossime proposte di riforma del regime. È inoltre necessario verificare se l'attuale livello di sostegno resti adeguato quando le quote superano di gran lunga il livello della domanda nell'UE e i prezzi non sono più in linea con quelli delle altre colture principali.

107. Pertanto, gli aspetti essenziali da prendere in considerazione nelle proposte future comprendono:

— le conseguenze del mantenimento delle quote ai livelli esistenti, nonostante la persistente eccedenza strutturale;

- la giustificazione dei prezzi elevati praticati sul mercato dell'UE e il conseguente livello elevato dei dazi sulle importazioni di zucchero non preferenziali;
- la misura in cui il regime dello zucchero è incentrato sull'industria anziché sui coltivatori;
- la concorrenza limitata tra le imprese di trasformazione;
- le contraddizioni tra i principi e gli obiettivi della riforma di Agenda 2000 e l'attuale OCM dello zucchero.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 26 ottobre 2000.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente

ALLEGATO I

OCM zucchero: spese e contributi
(Mio EUR. Dati effettivi 1995-1999 e bilancio di previsione 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
SPESE						
<i>Misura</i>						
Restituzioni all'esportazione per lo zucchero e l'isoglucosio	1 312,1	1 230,0	1 115,7	1 265,5	1 591,1	1 493,0
Rimborso delle spese di ammasso	398,8	361,1	362,4	349,5	342,8	316,0
Restituzioni per lo zucchero utilizzato nell'industria chimica	70,4	80,9	81,8	104,8	128,3	135,0
Misure di aiuto allo smercio dello zucchero greggio	15,0	15,4	14,2	12,8	11,2	12,0
Altri interventi	34,7	23,9	33,8	44,1	39,4	40,0
Totale spese	1 831,0	1 711,3	1 607,8	1 776,7	2 112,8	1 996,0
CONTRIBUTI (entrate)						
Contributi alla produzione dello zucchero	726,0	711,6	746,5	780,5	817,5	788,3
Contributi alla produzione di isoglucosio	5,9	6,8	6,6	6,4	7,1	6,8
Contributi alla produzione di sciroppo di inulina	1,1	1,6	2,2	2,8	2,0	3,0
Contributi per l'ammasso dello zucchero	542,0	490,8	349,0	280,1	288,5	286,9
Importi riscossi sulla produzione di zucchero C e isoglucosio C non esportati	0,3	0,8	9,9	0,3	0,4	p.m.
Importi riscossi a titolo dello zucchero C e dell'isoglucosio C di sostituzione	0,8	0,0		0,0	0,0	p.m.
Contributi addizionali	40,3	2,1	0,0	0,0	88,1	77,7
Totale contributi (entrate)	1 316,4	1 213,7	1 114,1	1 070,1	1 203,6	1 162,7
Spese di bilancio nette	514,6	497,6	493,7	706,6	909,2	833,3

ALLEGATO II

IL MERCATO COMUNITARIO E IL MERCATO MONDIALE DELLO ZUCCHERO

Il mercato mondiale

1. Il valore totale del mercato mondiale dei dolcificanti, che rappresenta 135 milioni di tonnellate, è di circa 70 000 milioni di euro, lo zucchero rappresentando il 91 % in valore e l'83 % in volume ⁽¹⁾. Gli altri principali gruppi di prodotti consistono in sciroppi ad alto tenore di fruttosio e in dolcificanti artificiali.
2. Oltre il 70 % dello zucchero prodotto a livello mondiale deriva dalla canna, coltivata soprattutto in Asia, America meridionale e centrale, Africa e Oceania. Gran parte dello zucchero di barbabietola è prodotta in Europa (80 %), seguita dall'America del Nord (10 %) e dall'Asia (8 %) ⁽²⁾. Negli ultimi anni, il Brasile ha superato l'UE come principale produttore mondiale di zucchero, con 21,4 milioni di tonnellate nel 1998/99 contro i 17,6 milioni di tonnellate dell'UE. Seguono in ordine di importanza l'India (16,9 milioni di tonnellate), la Cina (9,7 milioni di tonnellate) e gli Stati Uniti (7,5 milioni di tonnellate) ⁽³⁾. I paesi ACP insieme rappresentano una produzione annua media di 3,9 milioni di tonnellate ⁽⁴⁾.
3. Il consumo mondiale di zucchero cresce ad un ritmo costante, con una media annua dell'1,4 % negli anni 90 ⁽⁵⁾. Nei paesi industrializzati, che complessivamente consumano circa un terzo del totale mondiale, si registra una crescita scarsa e perfino un certo calo. Altrove, il consumo aumenta, per lo più in corrispondenza dell'incremento demografico, calcolato in circa l'1 % annuo nei prossimi 25 anni ⁽⁵⁾.
4. Gli scambi mondiali sono dominati da pochissimi paesi. Brasile, Unione europea, Australia, Cuba e Thailandia rappresentano insieme il 68 % di tutte le esportazioni ⁽⁶⁾, mentre un terzo del totale delle importazioni di zucchero è rappresentato da cinque importatori, cioè Russia, Indonesia, Stati Uniti, Unione europea e Giappone. L'UE è la sola ad essere al tempo stesso un esportatore importante (di zucchero bianco) e un importatore importante (di zucchero greggio di canna).
5. Il valore dello zucchero scambiato a livello internazionale supera quello di qualunque altro prodotto agricolo ad eccezione del frumento. Sul mercato mondiale è posto in vendita il 28 % circa della produzione totale di zucchero, contro il 16 % per il frumento e il 12 % per il granturco ⁽⁶⁾. Dalla fine degli accordi tra Cuba e l'Unione sovietica, solo il 10 % dei 37 milioni di tonnellate di zucchero scambiati ogni anno rientra in accordi commerciali preferenziali. Di questi ultimi, i più importanti sono i contingenti tariffari degli Stati Uniti (1,8 milioni di tonnellate nel 1998), il Protocollo dell'UE relativo allo zucchero e gli accordi sullo zucchero preferenziale speciale conclusi tra l'UE e i paesi ACP (1,7 milioni di tonnellate) ⁽⁷⁾.
6. Gli scambi internazionali di zucchero si dividono in parti più o meno uguali tra lo zucchero greggio di canna, di solito raffinato nel luogo di destinazione, e lo zucchero bianco. Mentre le importazioni dell'UE sono costituite principalmente da zucchero greggio da raffinare nel territorio comunitario, le esportazioni sono rappresentate da zucchero bianco. I mercati principali per l'UE sono il Medio Oriente (35 % delle esportazioni per il periodo 1996-98), l'Africa del Nord (20 %) ed altri paesi europei (16 %) ⁽⁸⁾.
7. La produzione eccedentaria e il conseguente accumulo di scorte negli anni '90 hanno determinato prezzi minimi storici sul mercato mondiale.
8. Secondo gli analisti ⁽⁸⁾, le forti oscillazioni del prezzo dello zucchero sul mercato mondiale registrate in passato sono più improbabili. Nei paesi industrializzati, lo zucchero è considerato un prodotto di prima necessità che sarà acquistato a prescindere dal prezzo. Situazioni di penuria hanno pertanto determinato una rapida accelerazione dei prezzi. Attualmente, però, i paesi in via di sviluppo rappresentano oggi una percentuale ben maggiore e crescente della domanda mondiale e ciò ha aumentato la sensibilità del consumo ai prezzi. È mutata la struttura del commercio mondiale e le fonti di approvvigionamento si sono diversificate.
9. La maggior parte dei paesi produttori di zucchero tutela e disciplina in qualche misura la propria industria dello zucchero. Le importazioni sono soggette a restrizioni e i prezzi pagati ai produttori – e in taluni casi alle imprese di trasformazione – sono regolamentati. Tuttavia, l'UE è l'unico grande produttore che sovvenziona direttamente le esportazioni ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Rabobank. The World of Sugar and Sweeteners, 1999, pag. 28.

⁽²⁾ International Sugar Organisation. Yearbook 1997.

⁽³⁾ Commissione europea, documento interno della DG Agricoltura.

⁽⁴⁾ Sito web ACP: www.acpsugar.org.

⁽⁵⁾ Rabobank. The World of Sugar and Sweeteners, 1999, pag. 8.

⁽⁶⁾ Rabobank. The World of Sugar and Sweeteners, 1999, pag. 33.

⁽⁷⁾ Rabobank. The World of Sugar and Sweeteners, 1999, pag. 51.

⁽⁸⁾ Rabobank. The World of Sugar and Sweeteners, 1999, pag. 49.

10. Le prime dieci imprese nel settore dello zucchero a livello mondiale rappresentano il 20 % della produzione totale di zucchero. Di queste, sei hanno la propria sede nell'UE ⁽¹⁾. Diverse sono diventate delle multinazionali nell'ultimo decennio a seguito di acquisizioni all'estero ⁽²⁾.

Il mercato dell'UE

11. Quasi il 90 % dell'approvvigionamento di zucchero nell'UE proviene da barbabietole coltivate nell'UE, mentre il resto è prodotto dalle raffinerie dell'UE con zucchero greggio di canna. Inizialmente, si trattava solo di zucchero di canna prodotto dai dipartimenti francesi d'oltremare, ma la situazione è cambiata radicalmente con l'adesione del Regno Unito. Prima di aderire all'UE il Regno Unito soddisfaceva due terzi (circa 2 milioni di tonnellate) ⁽³⁾ del proprio fabbisogno interno con zucchero greggio di canna, importato nel quadro dell'Accordo del Commonwealth sullo zucchero e raffinato nel Regno Unito.

12. Nel 1975, questo accordo è stato sostituito dal Protocollo sullo zucchero, che impegna l'UE ad acquistare ogni anno 1,3 milioni di tonnellate di zucchero di canna dai paesi ACP. Il mercato britannico continua pertanto a essere rifornito di zucchero raffinato di canna – sebbene in misura minore – in aggiunta allo zucchero di barbabietola. Anche il Portogallo e, in grado molto inferiore la Finlandia, prima dell'adesione coprivano il proprio fabbisogno raffinando zucchero di canna importato e tali accordi sono stati parimenti mantenuti.

13. Poiché i prezzi garantiti dall'OCM dello zucchero sono superiori a quelli del mercato libero, si ricorre alle quote per limitare la produzione di zucchero di barbabietola e restrizioni quantitative sono applicate alle importazioni di zucchero di canna destinato alle raffinerie. Dal momento che l'UE garantisce l'acquisto dello zucchero invenduto prodotto entro i suddetti limiti, la somma delle quote e delle importazioni di zucchero di canna destinato alle raffinerie può essere considerata l'approvvigionamento garantito dell'UE. Tuttavia, questo approvvigionamento di zucchero supera notevolmente il fabbisogno interno dell'UE per il proprio consumo. Questa eccedenza strutturale è venduta sul mercato mondiale beneficiando di restituzioni all'esportazione (sovvenzioni). La situazione effettiva dell'approvvigionamento dell'UE per il periodo 1991/92-1998/99 è descritta all'*allegato III* relativo ai bilanci

14. Ad eccezione del Lussemburgo, la bieticoltura è praticata in tutti gli Stati membri dell'UE. Dominano la Francia e la Germania, che insieme rappresentano oltre la metà della produzione totale dell'UE. Meno di 300 000 (4 %) dei 7 milioni di aziende agricole dell'UE coltivano barbabietole da zucchero. Sebbene la superficie coltivata a barbabietole costituisca appena l'1,6 % (2 milioni di ettari) della superficie agricola dell'UE, in termini di valore questa coltura rappresenta il 2,5 % della produzione agricola ⁽⁴⁾.

15. Dati Eurostat indicano che il valore aggiunto lordo per ettaro di superficie coltivato a barbabietola da zucchero (cioè il valore del prodotto meno i costi di produzione) supera quello dei cereali di 6,5 volte, e di 3 se si tiene conto delle sovvenzioni PAC ⁽⁵⁾.

16. Dall'introduzione dell'OCM nel 1968, il settore è stato caratterizzato da rese crescenti ottenute migliorando le tecniche di coltivazione e le varietà di sementi. Le rese, espresse in termini di zucchero bianco estratto, sono aumentate in misura significativa da una media di 5,26 tonnellate per ettaro ⁽⁶⁾ nel periodo 1968/69-1976/77 fino a 8,4 tonnellate nel periodo 1996/97-1999/2000 ⁽⁴⁾.

17. L'industria della trasformazione dello zucchero ha assistito ad una crescente concentrazione ed a miglioramenti di efficienza. Il numero di stabilimenti nell'UE-15 è sceso da 374 nel 1968/69 a 140 nel 1995/96 ⁽⁶⁾, mentre il numero delle imprese è passato da 86 nel 1991/92 a 64 nel 1998/99 ⁽⁷⁾.

18. La bieticoltura rappresenta l'equivalente di circa 45 000 posti di lavoro a tempo pieno nell'agricoltura ⁽⁸⁾; il progresso tecnico, la meccanizzazione, il ricorso a varietà migliori e l'impiego di erbicidi più efficaci hanno fatto praticamente scomparire la figura dei braccianti agricoli in molte regioni ⁽⁹⁾. I posti di lavoro nell'industria della trasformazione dello zucchero sono 52 000 ⁽¹⁰⁾, ma la maggior parte di questi posti sono stagionali.

⁽¹⁾ Tate and Lyle, Südzucker, Eridania-Beghin Say, Danisco, British Sugar, Azucarera Ebro Agrícolas.

⁽²⁾ Rabobank. *The World of Sugar and Sweeteners*, 1999, pag. 42.

⁽³⁾ Ministero dell'agricoltura, pesca e alimentazione del Regno Unito, *Annual Review of Agriculture*, 1973, 1974, 1975.

⁽⁴⁾ Commissione europea. *La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea*, 1998.

⁽⁵⁾ CEFS-CIBE (Comitato europeo dei fabbricanti di zucchero, Confederazione internazionale dei bieticoltori europei) — *Il regime dello zucchero nell'Unione europea*, febbraio 1998, pag. 7.

⁽⁶⁾ FO-Licht. *International Sugar and Sweetener Report*, 1998, pag. 249.

⁽⁷⁾ Sito web del CEFS: www.ib.be/cefs/.

⁽⁸⁾ CEFS-CIBE, *Il regime dello zucchero nell'Unione europea*, febbraio 1998, pag. 8.

⁽⁹⁾ FIRS. *Trente ans*, 1998, pag. 5.

⁽¹⁰⁾ CEFS-CIBE, *Il regime dello zucchero nell'Unione europea*, febbraio 1998, pag. 11.

ALLEGATO III

Bilancio di approvvigionamento dello zucchero nell'UE
Campagna di commercializzazione (ottobre-settembre)

1 000 tonnellate equivalenti di zucchero bianco

	1991/1992 UE 12	1992/1993 UE 12	1993/1994 UE 12	1994/1995 UE 15	1995/1996 UE 15	1996/1997 UE 15	1997/1998 UE 15	1998/1999 UE 15
APPROVVIGIONAMENTO								
<i>Produzione di zucchero da barbabietole e canne coltivate nell'UE</i> ⁽¹⁾	14 703	16 012	16 216	15 403	15 859	16 766	17 763	16 396
Nei limiti delle quote	13 130	13 747	13 298	13 412	14 278	14 398	14 616	14 218
Fuori quota (zucchero C)	1 573	2 265	2 918	1 991	1 581	2 368	3 147	2 178
<i>Importazioni</i>	1 922	1 979	2 077	2 154	2 200	2 272	2 181	2 320
Zucchero greggio di canna da raffinare nell'UE ⁽²⁾					1 755	1 755	1 616	1 729
Zucchero destinato ad Azzorre, Madera e Canarie					60	62	69	77
Zucchero contenuto in prodotti trasformati					385	455	496	514
Scorte iniziali					1 638	1 715	2 150	2 383
Scorte finali					1 715	2 150	2 394	2 320
<i>Variazioni delle scorte</i>	(321)	223	78	(728)	77	435	244	(63)
IMPIEGHI								
<i>Consumo</i>	11 966	11 939	11 623	12 615	12 559	12 727	12 710	12 748
<i>Esportazioni</i>	4 980	5 829	6 592	5 670	5 181	5 681	6 865	5 827
Zucchero C fuori quota					1 581	2 368	3 147	2 178
Zucchero nei limiti delle quote e zucchero raffinato esportato con restituzioni					2 747	2 440	2 902	2 887
Zucchero contenuto in prodotti trasformati					853	873	816	762

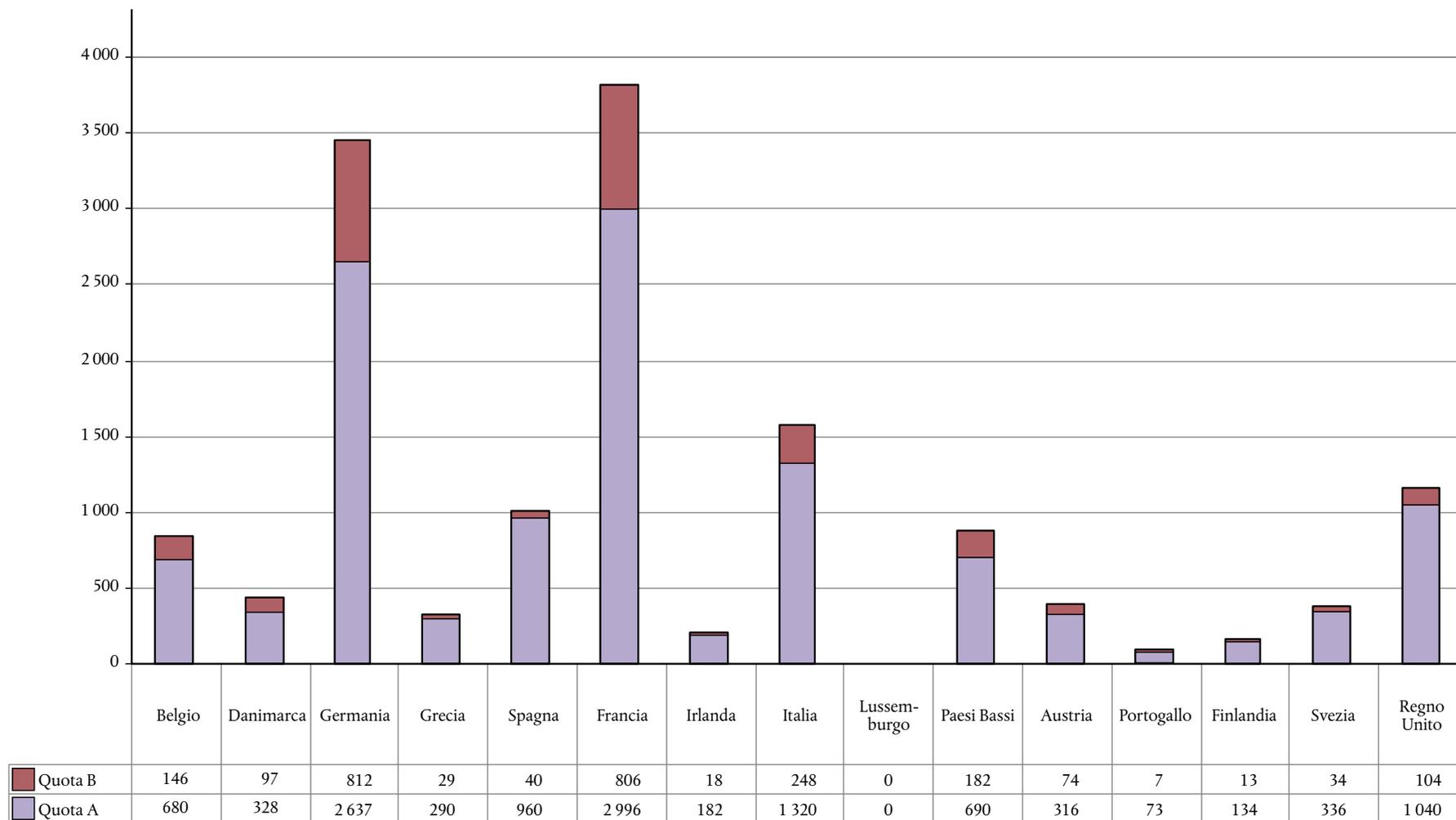
⁽¹⁾ Comprende circa 250 000 t annue di zucchero prodotto da canne coltivate in Spagna e nei dipartimenti d'oltremare francesi.

⁽²⁾ Comprende circa 60 000 t annue di zucchero greggio di canna destinato al consumo diretto.

Fonte: Commissione europea.

Quote di produzione di zucchero nell'UE per Stato membro, per il periodo 1995-2001

(1 000 t equivalenti di zucchero bianco)



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

Il mercato comunitario e mondiale dello zucchero

La Commissione segnala che la situazione eccedentaria sul mercato mondiale (30 % della produzione) non è strutturale, ma congiunturale, ed è attribuibile principalmente alla produzione di zucchero di canna. Si stima che per la campagna 2000/01 la produzione mondiale sarà inferiore di 3-5 milioni di tonnellate al consumo e si prevede un deficit anche per la campagna successiva. Nell'ambito del regime vigente la superficie bieticola comunitaria è stata ridotta del 12 %, mantenendo però stabile la produzione, nell'intento di migliorare la situazione domanda/offerta a livello mondiale. La produzione di zucchero di canna è invece aumentata significativamente, con un conseguente forte ribasso dei prezzi sul mercato mondiale. Il fatto che la produzione comunitaria superi il consumo va considerato tenendo presenti le importazioni preferenziali annuali di 1,6 milioni di tonnellate provenienti dai paesi ACP. Secondo la Commissione, infatti, i quantitativi di zucchero corrispondenti a tali importazioni preferenziali non devono rientrare nel calcolo dell'eccedenza strutturale, che riguarda unicamente la produzione comunitaria. Ai sensi della regolamentazione applicabile all'OCM zucchero, questa eccedenza strutturale, stabilita sulla base delle quote di produzione, corrisponde al 10 % circa del consumo (1,3 milioni di tonnellate). [Cfr. la risposta della Commissione al punto 13 e al punto 78 a)].

Costi di bilancio

Nel 1999 il costo netto è stato di 909 milioni di EUR, nel 1998 di 706 milioni di EUR e per il 2000 si prevede un costo di 833 milioni di EUR.

Il costo di bilancio netto dell'OCM zucchero corrisponde al costo dell'esportazione di un quantitativo di zucchero equivalente alle importazioni provenienti dai paesi ACP e dall'India (1,6 milioni di tonnellate), sancite dagli obblighi internazionali della Comunità previsti dal protocollo ACP/UE e dall'accordo con l'India. La Corte ne segnala l'importanza per questi paesi in quanto aiuto allo sviluppo, nonostante tali spese siano classificate come spese agricole secondo le norme contabili e finanziarie.

Il prezzo alla distribuzione dello zucchero non trasformato è quasi il doppio del prezzo d'intervento; il suo consumo rappresenta soltanto il 30 % del consumo totale.

Quanto ai prodotti trasformati, essi non sono più cari nella Comunità rispetto al resto del mondo; lo zucchero in essi contenuto rappresenta circa il 5-10 % del prezzo pagato dal consumatore.

Occorre infine rammentare che la parte riservata allo zucchero nei bilanci familiari della Comunità è una delle più basse del mondo.

L'OCM dello zucchero

Se è vero che i principi fondamentali dell'OCM zucchero (quote + autofinanziamento) sono stati costantemente riconfermati dal 1968, tale regime ha potuto far fronte alle varie sfide presentatesi nel corso degli anni solo attraverso un adeguamento continuo ai diversi contesti. Oltre agli allargamenti successivi della Comunità, tali adattamenti hanno ad esempio comportato:

- l'inserimento della produzione di isoglucosio,
- l'inserimento del protocollo ACP legato alla Convenzione di Lomé,
- l'autofinanziamento integrale della produzione comunitaria su base annuale,
- l'inserimento della produzione di sciroppo di inulina,
- l'adozione di un regime di approvvigionamento delle raffinerie comunitarie,
- l'adozione di meccanismi per rispettare gli accordi GATT.

La Commissione sottolinea peraltro che, anche se l'OCM zucchero non è contemplata nella riforma del 1992 e nell'Agenda 2000, essa persegue in parte gli stessi obiettivi, segnatamente il controllo della produzione e delle spese di bilancio.

Principali risultanze della Corte

a) Come segnalato dalla Corte (punto 24), i servizi della Commissione disponevano di ampie informazioni sul mercato dello zucchero, che hanno trasmesso al Consiglio perché prendesse la sua decisione. Nessuna delegazione ha chiesto alla Commissione di presentare proposte alternative, tranne due che si sono espresse a favore di una riduzione dei prezzi.

b) La Commissione è consapevole delle difficoltà di ottenere informazioni sulla situazione economica dell'industria dello zucchero. Vigeva infatti un vincolo di riservatezza sulla raccolta di dati concernenti i costi di produzione effettivi dell'industria dello zucchero nonché dell'industria di seconda trasformazione, che utilizza il 70 % del volume di zucchero consumato nell'Unione.

d) L'economia dei paesi ACP, e in particolare dell'isola Maurizio, dipende largamente dalla continuazione degli accordi preferenziali sullo zucchero. Per essi è dunque vitale che venga mantenuto il protocollo sullo zucchero legato alla Convenzione di Lomé.

e) Al fine di rispettare i limiti di bilancio e i vincoli del GATT la Commissione può limitare il programma di esportazione e ridurre le quote, qualora ciò si riveli necessario. In ogni caso, la Commissione ha sempre dovuto tener conto, per ciascuna campagna, della realtà economica e commerciale del mercato mondiale nella gestione delle gare.

f) La Commissione non condivide l'osservazione della Corte.

g) I dati statistici utilizzati per calcolare i contributi alla produzione sono forniti dagli Stati membri. Dall'entrata in vigore del mercato unico, proprio per la regolamentazione ad esso inerente, è più difficile ottenere le statistiche degli scambi intracomunitari.

Tuttavia, l'autofinanziamento del regime è assicurato non soltanto su base annuale, ma su base pluriennale, e le verifiche effettuate dai servizi della Commissione mostrano che le spese per l'esportazione delle eccedenze comunitarie sono sempre coperte tramite i contributi alla produzione.

Ciononostante, la Commissione prende nota dei suggerimenti della Corte dei conti.

h) Sono stati effettuati controlli dalle autorità competenti degli Stati membri: i servizi doganali e i corrispondenti servizi dei ministeri delle finanze e dei ministeri dell'agricoltura. Da parte sua, la Commissione verifica tali controlli mediante la procedura di liquidazione dei conti e tramite visite che i servizi della Commissione svolgono senza preavviso presso le industrie dello zucchero.

RISULTANZE

b) La Commissione è a conoscenza delle critiche concernenti la mancanza di concorrenza nell'ambito del regime vigente. Essa sottolinea tuttavia il carattere omogeneo del prodotto (zucchero) immesso sul mercato comunitario a condizioni di garanzia simili e con un livello di qualità altamente apprezzato sia all'interno che all'esterno della Comunità.

c) Cfr. le osservazioni al punto «L'OCM dello zucchero».

INTRODUZIONE

3. Nell'allegato I la Corte presenta il bilancio comunitario dello zucchero per il periodo 1995-2000. Grazie al sistema dei contri-

buti alla produzione, il costo di bilancio effettivo del regime è considerevolmente ridotto rispetto al costo lordo. Il costo netto è stato di 909 milioni di EUR nel 1999, di 706 milioni di EUR nel 1998 ed è stimato a 833 milioni di EUR per il 2000.

La Commissione segnala che queste spese nette corrispondono per più del 90 % ai costi dell'esportazione di un quantitativo equivalente allo zucchero importato dai paesi ACP (1,7 milioni di tonnellate) e costituiscono quindi una sorta di aiuto allo sviluppo.

La Commissione ritiene eccessivo il costo che, secondo la stima della Corte, sarebbe sostenuto dai consumatori (cfr. i punti 81 e 82).

IL MERCATO COMUNITARIO E IL MERCATO MONDIALE DELLO ZUCCHERO

10. Le scorte mondiali di funzionamento aumentano con l'aumentare del consumo mondiale.

12. La normativa comunitaria autorizza produzioni fuori quota, oltre i quantitativi che beneficiano della garanzia comunitaria.

Questo zucchero fuori quota deve essere esportato tal quale sul mercato mondiale, nel rispetto delle norme stabilite dall'OMC.

13. L'eccedenza di zucchero sul mercato comunitario è pari a circa 3 milioni di t. Essa è costituita da un'eccedenza di produzione comunitaria rispetto al consumo di circa 1,3 milioni di t, conseguenza della quota di produzione bieticola fissata dal Consiglio, nonché da un quantitativo di zucchero equivalente alle importazioni preferenziali provenienti dai paesi ACP e dall'India, ossia circa 1,7 milioni di t risultanti dagli accordi preferenziali approvati dal Consiglio.

Per valutare tale eccedenza occorre considerare i seguenti elementi:

- la necessità di disporre di scorte di funzionamento,
- il fabbisogno di zucchero per le esportazioni dei prodotti dolcificati.

Va infine osservato che lo zucchero bianco comunitario è smerciato sul mercato mondiale dello zucchero, dove ne esiste una chiara domanda che altri paesi, in ogni caso non a breve termine, non sono in grado di soddisfare.

LA GESTIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE

Le proposte della Commissione in materia di quote

18-31. La Commissione constata con soddisfazione il riconoscimento da parte della Corte che i servizi della Commissione hanno predisposto una «valutazione approfondita del funzionamento del regime dello zucchero, dei suoi effetti e delle sfide che doveva affrontare. Un gruppo di lavoro interno ha esaminato un ampio ventaglio di riforme possibili, di cui alcune piuttosto radicali» (punto 24 delle osservazioni della Corte).

La Commissione disponeva quindi di tutti gli elementi necessari per presentare le proprie proposte, che comportano un cambiamento significativo del regime, al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale. Il regime è stato infatti prorogato tre volte in quattro anni per attendere i risultati dei negoziati GATT. Nella fase precedente la proposta della Commissione per il periodo 1995-2001, la Commissione stessa, il Consiglio dei ministri e i gruppi di lavoro hanno ricevuto tutti i dati onde poter prendere le rispettive decisioni. Le delegazioni non hanno chiesto alla Commissione di presentare proposte alternative; solo due di esse si sono espresse a favore di una riduzione dei prezzi.

La Commissione sottolinea che il Consiglio ha approvato la sua proposta a grandissima maggioranza (82 voti su 87), con il parere favorevole del Parlamento europeo.

Le proposte annuali concernenti i prezzi istituzionali

Dati utilizzati nell'elaborazione delle proposte di prezzo

33-36. A causa dell'impossibilità generale di accedere ai costi di produzione effettivi delle industrie, la Commissione elabora le proprie analisi sulla base dei dati forniti dalle organizzazioni e dalle pubblicazioni professionali specializzate, nonché sulla base dei risultati pubblicati dalle società saccarifere.

La Commissione evidenzia il congelamento effettivo dei prezzi istituzionali e, di conseguenza, del margine di fabbricazione da più di 15 anni (con una riduzione del 2 % nella campagna 1989/90); ciò comporta per il periodo in oggetto una flessione dei prezzi e del margine in termini reali.

Più specificamente per quanto riguarda il punto 36, le risultanze dello studio citato dalla Corte non sono corroborate dai fatti.

Disamina degli obiettivi della PAC

37-38. Il mantenimento dei prezzi minimi inalterati per 15 anni ha dato luogo a una riduzione in termini reali per i produttori. Un

ribasso dei prezzi compensato da aiuti diretti ai produttori agricoli comporterebbe costi di bilancio considerevoli, superiori ai vincoli finanziari stabiliti per il periodo 2000-2006.

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, la quantità di fertilizzanti, diserbanti e pesticidi utilizzata per tonnellata di barbabietole o per tonnellata di zucchero prodotta è in calo costante (diminuzione delle dosi utilizzate e aumento delle rese per ettaro).

Il livello dei prezzi

39-41. La Commissione segnala che:

- a) i prezzi sono congelati dal 1984-1985;
- b) le proposte sono state adottate dal Consiglio a larghissima maggioranza;
- c) è perfettamente normale che essa presenti una proposta solo dopo aver esaminato la situazione economica e considerato il contesto politico comunitario in un determinato periodo.

Il prezzo dello zucchero greggio di canna ACP

42-45. Dopo aver esaminato le giustificazioni presentate dai paesi ACP per ciascuna campagna, la Commissione propone a questi paesi dei prezzi, tenendo debito conto dei fattori economici nei limiti del prezzo d'intervento comunitario. Nel corso dei negoziati e nonostante le richieste di tali paesi, la Commissione ha sempre ritenuto che un prezzo più elevato non consentirebbe lo smercio di questo zucchero senza un aiuto comunitario e metterebbe in causa il principio della preferenza comunitaria.

La gestione del programma di esportazione

46-52. Il calcolo teorico della restituzione nel settore dello zucchero è basato sul prezzo d'intervento, e non sul prezzo del mercato interno come avviene in altri settori. Tale calcolo non soltanto è ben radicato nella realtà, ma limita fortemente il margine di manovra delle società commerciali, la cui competitività dipende fondamentalmente dalla situazione del mercato mondiale.

La gestione delle gare deve tener conto della realtà economica e commerciale del mercato mondiale propria a ciascuna campagna.

L'organizzazione delle procedure di gara

53. La gestione di questa OCM è sostenuta dagli Stati membri nel comitato di gestione. Le procedure di gara sono trasparenti. Nelle ultime 5 campagne la percentuale di pareri favorevoli nell'ambito del comitato di gestione è stata di circa il 95 % (223 pareri favorevoli su 233 gare).

54. La Commissione non può svolgere il ruolo di buon amministratore che le compete utilizzando l'andamento del mercato a fini speculativi come criterio nell'aggiudicazione delle offerte.

La ripartizione delle gare sull'intero arco dell'anno permette di servire il mercato in funzione del fabbisogno, e quindi di rilasciare un maggior numero di titoli quando la domanda è più forte.

Il regime di autofinanziamento

55-59. La Commissione segnala che, ai sensi della normativa vigente e dell'accordo di Marrakech (OMC), i costi di smercio delle eccedenze della produzione comunitaria (indipendentemente dai quantitativi corrispondenti alle importazioni dai paesi ACP e dall'India) sono interamente coperti dai contributi alla produzione. L'autofinanziamento del regime è assicurato non soltanto su base annuale, ma anche pluriennale, e le verifiche effettuate dai servizi della Commissione mostrano che le spese per l'esportazione delle eccedenze comunitarie sono effettivamente coperte tramite i contributi alla produzione.

56.- 57. La normativa del mercato unico rende difficile l'elaborazione di statistiche intracomunitarie a motivo dei diversi limiti di dichiarazione stabiliti dagli Stati membri.

58. L'utilizzo di titoli è già stato previsto dalla Commissione e discusso in seno al comitato di gestione. Al momento attuale un tale sistema non risolverebbe le difficoltà concernenti i prodotti trasformati.

La gestione, il controllo e la sorveglianza finanziaria dell'OCM

59. L'unità «Verifica dei conti» effettua controlli distribuiti nel tempo sulla produzione e sulle scorte. Il rischio di spese ingiustificate è tuttavia ritenuto scarso e la frequenza dei controlli riflette questa valutazione del rischio: gli ultimi sono stati effettuati nel periodo 1991-1994.

60-63. Un documento di lavoro della Commissione indirizzato alle autorità degli Stati membri sul controllo del regime di scorte dello zucchero ai sensi del regolamento (CEE) n. 4045/89 è stato elaborato nel 1999 per dare istruzioni agli ispettori incaricati di effettuare i controlli ex-post a norma del regolamento citato. Tali controlli sono in particolare mirati a raffrontare i dati relativi alla produzione e alle scorte con la contabilità finanziaria e altri documenti commerciali delle imprese.

Le reazioni della Commissione nei confronti delle parti interessate e degli eventi che interessano l'OCM

67. La Commissione non era tenuta a consultare il comitato di gestione per lo zucchero per avviare la propria valutazione, così

come essa non è tenuta a consultarlo quando effettua studi all'interno o ne affida la realizzazione all'esterno. Il comitato di gestione era comunque stato informato dell'avvio della valutazione dell'OCM zucchero e ne aveva ricevuto il capitolato al momento del bando dell'invito a presentare offerte nell'aprile 1999.

ESAME DEL REGIME DELLO ZUCCHERO

Introduzione

68-70. La Commissione provvederà a trasmettere alla Corte la relazione di valutazione dell'OCM zucchero non appena questa sarà disponibile, corredata delle osservazioni del gruppo direttivo e, in particolare, del giudizio sulla qualità della valutazione stessa.

Il conseguimento degli obiettivi dell'OCM

72. a) La Corte conclude che il reddito agricolo della bieticoltura è «fino a due volte il reddito di colture alternative». Tale osservazione va presa con riserva o necessita di precisazioni. Le colture alternative a cui ci si riferisce per il confronto sono molto probabilmente i cereali, ossia le colture più comuni e meno redditizie. Il risultato del confronto sarebbe stato molto diverso se si fossero presi in considerazione la patata o il cotone.

I bieticoltori sono anche produttori, ad esempio, di frumento o di carni bovine ed è il loro reddito complessivo che conta ai fini degli obiettivi PAC fissati dal trattato.

d) L'Unione ha deciso di limitare le quote per regione. Tale politica manifesta una chiara volontà di mantenere un certo livello di produzione in tutte le regioni della Comunità, in modo da contribuire direttamente allo sviluppo del mondo rurale con la bieticoltura e con la fabbricazione dello zucchero. La Commissione fa presente alla Corte che gli obiettivi della multifunzionalità dell'attività agricola corrispondono ad una politica volontaristica dello sviluppo rurale.

73. La Corte stessa riconosce che i prezzi del mercato mondiale non costituiscono un indicatore del tutto obiettivo. I prezzi dell'UE non sono di fatto diversi da quelli di molti altri paesi industrializzati.

A titolo esemplificativo:

— il prezzo dello zucchero negli Stati Uniti, in Canada e in Australia è superiore di quasi tre volte (2,9) al prezzo mondiale; negli Stati Uniti il «prezzo d'intervento» dello zucchero fissato per il periodo 1996-2002 è simile a quello fissato nella Comunità,

— in Norvegia, che acquista tutto lo zucchero sul mercato mondiale, il prezzo al consumo dello zucchero bianco è più o meno lo stesso che nella Comunità e quello di alcuni prodotti trasformati è notevolmente più alto.

74. Gli aumenti delle quote indicati nel grafico 2 sono in buona parte una conseguenza dei successivi allargamenti dell'Unione. L'aumento delle quote negli anni '70 è attribuibile alle carenze nella fornitura di zucchero. Negli anni '90 la produzione eccedentaria dell'UE si è stabilizzata.

L'attuale situazione eccedentaria sul mercato mondiale è dovuta al considerevole aumento della produzione in molti degli altri paesi principali produttori di zucchero. Il mercato mondiale cresce infatti di circa 1,0 milioni di t/anno, mentre le esportazioni comunitarie su questo mercato sono stabili (5-5,5 milioni di t) e acicliche. Il Brasile, invece, che ha peraltro attuato un programma alcool, ha potenziato le esportazioni negli anni '90 passando da 1,5 milioni di t/anno a 11,0 milioni di t nel 1999/2000 su un mercato mondiale complessivo di circa 38 milioni di t. Anche la Thailandia e l'Australia hanno incrementato le loro esportazioni; in quest'ultimo paese sono inoltre previsti aiuti diretti alla produzione e aiuti strutturali.

75. Pur tenendo presente che i bieticoltori non sono produttori specializzati, ma producono anche frumento, carni bovine, ecc., la tabella seguente dà un'idea dell'importanza che la bieticoltura può avere in alcune regioni della Comunità.

Regione	Percentuale delle aziende agricole dedite alla bieticoltura (1997) ⁽¹⁾	Percentuale della superficie agricola regionale coltivata a barbabietole (1997) ⁽²⁾	Percentuale della produzione agricola totale (1995) ⁽²⁾
Belgio	22,0 %	6,9 %	4,8 %
Bassa Sassonia	14,1 %	4,9 %	4,7 %
Sassonia-Anhalt	30,3 %	5,1 %	10,4 %
Piccardia	53,6 %	12,5 %	22,6 %
Nord Pas-de-Calais	45,3 %	7,8 %	9,5 %
Emilia-Romagna	13,8 %	6,2 %	4,5 %
Marche	15,5 %	8,2 %	10,1 %
East Anglia	37,8 %	10,9 %	10,5 %

⁽¹⁾ Farm structure survey

⁽²⁾ Regio database

Fonte: Eurostat

I costi connessi al conseguimento degli obiettivi

78. a) Secondo la Commissione, i quantitativi di zucchero corrispondenti alle importazioni preferenziali non devono rientrare nel calcolo dell'eccedenza strutturale, che riguarda unicamente la produzione comunitaria. Ai sensi della regolamentazione applicabile all'OCM zucchero, tale eccedenza

strutturale, stabilita sulla base delle quote di produzione, rappresenta circa il 10 % del consumo (1,3 milioni di tonnellate). Sulla base degli accordi OMC, la Comunità può esportare 1,2735 di questi 1,3 milioni di tonnellate.

b) Come riconosce la Corte stessa al paragrafo 82, il prezzo mondiale non costituisce un indicatore del tutto obiettivo.

c) Il livello delle scorte è di 2 milioni di tonnellate; tuttavia, soltanto 1,1 milioni di tonnellate sono normalmente disponibili, ossia meno del 10 % del consumo.

d) La Commissione è consapevole delle critiche che sono state rivolte al regime per la mancanza di concorrenza, imputabile alla forte segmentazione del mercato e alla concentrazione dell'industria. Come tuttavia dimostrano le numerose procedure antitrust avviate dalla Commissione in questo campo nonché le sanzioni recentemente imposte (British Sugar/1997, Irish Sugar/1999), la Commissione provvede a limitare gli effetti anticoncorrenziali del regime applicando attivamente le norme comunitarie in materia di concorrenza nel settore dello zucchero.

e) La Commissione è del parere che i costi dei controlli per l'organizzazione di tutto il settore siano ragionevoli rispetto ai contributi alla produzione.

80. I contributi riscossi alla produzione e il costo dell'esportazione di un quantitativo di zucchero equivalente alle importazioni dai paesi ACP, che rappresentano la parte principale delle spese di bilancio, sono indipendenti dal consumo.

La Commissione rammenta che il metodo di calcolo dei contributi alla produzione si basa sull'individuazione della parte di spese a carico dei produttori comunitari.

81. L'importo di 6500 milioni di EUR non è rappresentativo e, secondo la Commissione, non riflette la realtà economica e finanziaria. Esso risulta da un calcolo impostato su dati di base (prezzo mondiale e prezzo d'intervento) che hanno un significato solo teorico. Il prezzo mondiale di 200 EUR /t indicato dalla Corte non costituisce infatti un indicatore pertinente del prezzo al consumo a causa della sua forte instabilità e del suo livello attuale, inferiore al costo di produzione dei produttori più efficienti. La Corte stessa ha peraltro ammesso che non si tratta di un «indicatore del tutto obiettivo».

Il calcolo della Corte non tiene inoltre sufficientemente conto delle realtà economiche connesse all'equilibrio del mercato dello zucchero. Se la Comunità dovesse rifornirsi sul mercato mondiale, la conseguente domanda supplementare comporterebbe immediatamente un rialzo significativo dei prezzi mondiali.

Come altre OCM, l'OCM zucchero si basa su una preferenza comunitaria associata ad un regime di intervento e ad un regime di esportazione. Il risultato è una grande stabilità dei prezzi e degli approvvigionamenti per i consumatori e per l'industria di trasformazione, al riparo dalla forte instabilità del mercato mondiale. Attualmente il mercato mondiale dello zucchero è caratterizzato da un'eccedenza a causa dell'aumento della produzione di zucchero di canna — soprattutto in Brasile, anche in conseguenza delle sovvenzioni sul mercato interno per l'alcool ottenuto a partire dalla canna — mentre la produzione di zucchero nella Comunità è rimasta stabile. Nonostante sia aumentata, la domanda mondiale non ha potuto assorbire questo incremento della produzione. Negli ultimi anni, pertanto, le scorte mondiali sono aumentate e rappresentano attualmente circa il 50 % del consumo mondiale.

82. Occorre tener conto del fatto che le scorte di riporto (circa 1,0 milioni di tonnellate) sono disponibili unicamente in caso di calamità naturali. La Commissione ha peraltro proposto al Consiglio di eliminare il beneficio del rimborso mensile delle spese di magazzino per lo zucchero C riportato, ma il Consiglio ha regolarmente respinto questa proposta della Commissione.

Bisogna tuttavia distinguere tra le scorte minime ($\pm 0,4$ milioni di tonnellate), che sono obbligatorie, e le scorte ritenute necessarie dagli operatori commerciali ($\pm 0,84$ milioni di tonnellate). La Commissione non è pertanto d'accordo sul calcolo effettuato dalla Corte per stabilire il costo delle scorte comunitarie a carico del consumatore. In realtà il costo per il consumatore resta invariato, in quanto il sistema permette di garantire un approvvigionamento normale.

83. La concentrazione dell'industria saccarifera ha conosciuto uno sviluppo analogo a quello di altri settori, con OCM diverse da quella dello zucchero.

84. La Commissione ritiene giustificato l'inserimento dell'isoglucosio e dello sciroppo di inulina nell'OCM zucchero, considerata la stretta connessione esistente tra questi mercati e nella misura in cui tale inserimento rispondeva alla volontà politica di mantenere la produzione di zucchero. La Comunità è obbligata a contenere la produzione di isoglucosio, fabbricato a partire da prodotti di base molto spesso importati dai paesi terzi senza vincoli finanziari, così come fa per lo zucchero, la cui produzione è limitata dal regime delle quote con responsabilità finanziaria dei produttori comunitari. Questo punto fondamentale è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia.

85. La Commissione segnala che la ritenuta prelevata dagli Stati membri, attualmente pari al 10 % dei contributi, sarà del 25 % a partire dal 1° gennaio 2001. I 290 milioni di EUR sono dunque solo indicativi, in quanto l'importo esatto della ritenuta dipenderà dall'ammontare effettivo dei contributi.

86. È vero che la PAC ha un prezzo per il bilancio comunitario e per i consumatori. Il regime dello zucchero ne fa parte, anche se non bisogna dimenticare l'autofinanziamento della produzione comunitaria compresa nelle quote.

I costi vanno valutati a fronte degli obiettivi della PAC fissati nel trattato e degli obblighi internazionali dell'UE. Si deve inoltre considerare il carattere residuale del mercato mondiale dello zucchero, in cui i prezzi sono generalmente inferiori ai costi di produzione dei produttori più efficienti.

I meccanismi dell'OCM nel settore dello zucchero e, in particolare, il livello delle quote di produzione e del sostegno ai prezzi

89. Cfr. la risposta della Commissione al punto 73.

90. Secondo la Commissione, il fatto che lo zucchero non venga conferito all'intervento è un segno del buon funzionamento dell'OCM e del regime di magazzinaggio nonché della buona gestione delle esportazioni da parte del comitato di gestione e dei servizi della Commissione.

91. La Commissione è a conoscenza delle critiche incentrate sulla compartimentazione del mercato e sulla scarsa concorrenza del settore. Essa ritiene tuttavia che tali fenomeni siano in parte attribuibili alle caratteristiche del prodotto: omogeneità, stabilità della domanda e spese di trasporto elevate. Gli scambi intracomunitari rappresentano peraltro più del 30 % del consumo di zucchero tal quale e il 26 % del consumo di zucchero sotto forma di prodotti trasformati.

92. Pur essendo indubbiamente un prodotto di base, l'importanza dello zucchero nel bilancio familiare rimane molto ridotta: nella Comunità ad esso è destinato tra lo 0,2 e lo 0,3 % delle spese alimentari totali. Un sistema fondato sul ribasso del prezzo dello zucchero e sul sostegno diretto ai coltivatori a carico del bilancio avrebbe sicure ripercussioni finanziarie. Non è invece certo che una riduzione del prezzo franco fabbrica dello zucchero si ripercuoterebbe sul consumatore finale di zucchero e di prodotti trasformati.

L'OCM dello zucchero: le riforme del 1992 e di Agenda 2000

94. Cfr. la risposta della Commissione al punto «L'OCM dello zucchero» della sintesi.

I meccanismi sono stati concepiti per garantire ai produttori agricoli un prezzo minimo che i fabbricanti devono pagare.

Le barbabietole sono inoltre deperibili.

95. Cfr. la risposta della Commissione al punto 94.

96. Cfr. le risposte della Commissione ai punti 81 e 82. La Corte fonda la sua argomentazione sul livello delle restituzioni all'esportazione in un periodo in cui i prezzi mondiali erano tra i più bassi degli ultimi 30 anni.

97. Il problema ambientale connesso al fabbisogno idrico per l'irrigazione è di competenza delle politiche nazionali. Inoltre, le barbabietole sono irrigate soltanto in alcune regioni del sud della Comunità, come lo sarebbero del resto colture alternative coltivate nelle stesse regioni.

Il problema dell'acqua, se tale problema esiste, va esaminato soprattutto dal punto di vista dell'eventuale inquinamento delle acque sotterranee. La barbabietola, che viene lasciata nel terreno sino a fine stagione, ne esaurisce le riserve di azoto. Tale rischio è tuttavia limitato dal fatto che la qualità industriale della barbabietola è incompatibile con l'eccesso di concime.

Per quanto riguarda diserbanti e pesticidi (cfr. 38), il quantitativo utilizzato per ettaro può essere ridotto, e il rendimento è ciononostante più elevato grazie ai progressi delle tecniche colturali.

CONCLUSIONE

99. a e b) È difficile ottenere dati precisi, soprattutto per quanto riguarda i costi di produzione dell'industria dello zucchero, per motivi di riservatezza. I servizi della Commissione dispongono tuttavia di ampie informazioni provenienti dagli Stati membri, dalle organizzazioni professionali, dalle imprese produttrici e dalle imprese utilizzatrici di zucchero, anche se da tali dati emergono interessi contraddittori.

100. Secondo la Commissione, i quantitativi di zucchero corrispondenti alle importazioni preferenziali non devono rientrare nel calcolo dell'eccedenza strutturale, che riguarda unicamente la produzione comunitaria. Le importazioni provenienti dai paesi ACP (1,6 milioni di t), o quantità equivalenti, possono essere esportate al di fuori degli accordi internazionali del GATT. Ai sensi della regolamentazione applicabile all'OCM zucchero, l'eccedenza strutturale, stabilita sulla base delle quote di produzione, corrisponde al 10 % circa del consumo (1,3 milioni di t).

[Cfr anche la risposta al punto 13 e al punto 78 a)].

Il costo di bilancio netto (660 milioni di EUR) corrisponde in pratica al costo dell'esportazione di un quantitativo di zucchero equivalente alle importazioni dai paesi ACP e dall'India (1,6 milioni di t), sancite dagli obblighi internazionali della Comunità previsti nel protocollo ACP/UE e nell'accordo con l'India.

Il 30 % del consumo riguarda infine lo zucchero tal quale, mentre il restante 70 % è consumato sotto forma di prodotti trasformati.

101. Per quanto riguarda i costi per i consumatori, il prezzo dello zucchero tal quale alla distribuzione è all'incirca il doppio del prezzo d'intervento; lo zucchero consumato sotto forma di prodotti trasformati rappresenta soltanto il 5-10 % del prezzo pagato dal consumatore. In termini di potere d'acquisto, il prezzo dello zucchero nella Comunità è uno dei più bassi del mondo.

Cfr. anche la risposta al punto 108.

102. La Commissione evidenzia che, dal 1968 e ancora più dal 1986, l'OCM zucchero ha fatto propri molti degli obiettivi perseguiti dalla riforma del 1992 e dall'Agenda 2000, ossia il controllo della produzione e delle spese di bilancio. La competitività sui mercati mondiali è peraltro assicurata dal regime di esportazione dello zucchero compreso nelle quote e dallo smercio dello zucchero fuori quota. Le norme di protezione dell'ambiente si applicano alla bieticoltura e all'industria dello zucchero come a tutte le altre colture o industrie, anche se sarebbe opportuno rafforzare queste politiche. Lo sviluppo rurale è assicurato dalla rilevante attività economica generata dalla bieticoltura e dall'industria dello zucchero.

Ai fini di una migliore visibilità per il contribuente va fra l'altro precisato che le spese nette del bilancio corrispondono al costo degli impegni assunti dall'UE nei confronti dei paesi ACP e dell'India.

103. La Commissione fa presente che la bieticoltura non è una monocoltura e che pertanto i bieticoltori sono anche produttori di frumento, carni bovine, ecc. La superficie media coltivata a barbabietole per azienda è infatti di 6/7 ettari. Inoltre, nelle zone agricole in cui è impiantata l'industria saccarifera a quasi tutti gli agricoltori è attribuita una quota.

104. I servizi della Commissione esaminano costantemente il regime dell'OCM dello zucchero e le sue alternative. Nel corso degli anni '90 sono state presentate alla Commissione proposte alternative, i cui svantaggi superavano però i vantaggi rispetto al regime vigente.

105. L'alternativa proposta dalla Corte, consistente nell'adottare i meccanismi della riforma del 1992, comporterebbe un costo molto elevato (1 125 milioni di EUR per una riduzione del prezzo del 25 % compensata soltanto della metà), non compatibile con le disponibilità del bilancio nell'ambito delle prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 decise a Berlino nel marzo 1999 e confermate dal Parlamento europeo.

106. Cfr. la risposta al punto 105.

Le risposte della Commissione ai punti da 88 a 93 dimostrano che gli attuali meccanismi dell'OCM zucchero si sono rivelati idonei.

107. L'attuale regime basato sulle quote termina alla fine della campagna di commercializzazione 2000/01. Il 4 ottobre la Commissione ha deciso di proporre al Consiglio una modifica temporanea dell'organizzazione comune di mercato dello zucchero per un periodo di due anni e di avviare i necessari studi di impatto in prospettiva della riforma dell'OCM zucchero. Tali studi esamineranno, fra l'altro, le critiche sollevate dalla Corte dei conti e da altre parti in causa.

Al momento attuale sussistono numerose incertezze riguardo alcuni aspetti tecnici che potrebbero incidere su eventuali cambiamenti radicali del regime dello zucchero. È inoltre essenziale esaminare il regime vigente e le modifiche che vi potranno essere apportate in funzione delle ripercussioni che questo avrà non solo

sul settore in esame, ma anche sulle colture concorrenti, l'aiuto all'industria, l'occupazione, i consumatori, le regioni ultraperiferiche e le PMI, mettendo in conto i costi e i benefici.

Una riforma radicale di questo settore necessiterà di un riesame sia del regime delle quote che del livello dei prezzi d'intervento per poter far fronte alle diverse critiche sollevate. Aspetti quali l'accresciuta concentrazione dei mercati, la mancanza di concorrenza o lo scarto tra il prezzo percepito dai produttori e quello pagato dai consumatori non interessano soltanto il settore dello zucchero, ma tutta l'industria alimentare. Tali complesse relazioni meritano un'analisi approfondita.

La Commissione effettuerà uno studio inteso a valutare gli aspetti suesposti nonché il livello di concorrenza nei principali settori alimentari (non soltanto in quello dello zucchero, ma anche in quello delle carni, dei prodotti lattiero-caseari e dei cereali).