

CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 6

2010

ISSN 1831-0869

LA RIFORMA DEL **MERCATO**  
**DELLO ZUCCHERO** HA RAGGIUNTO  
I PROPRI OBIETTIVI PRINCIPALI?



IT





Relazione speciale n. 6 // 2010

# LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA RAGGIUNTO I PROPRI OBIETTIVI PRINCIPALI?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUSSEMBURGO

Telefono [+352 4398-1](tel:+35243981)  
Telefax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relazione speciale n. 6 // 2010

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN 978-92-9207-865-2  
doi:10.2865/43456

© Unione europea, 2010  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

*Printed in Luxembourg*

# INDICE

## Paragrafo

I-IX	<b>SINTESI</b>
1-14	<b>INTRODUZIONE</b>
1-6	<b>CONTESTO E SITUAZIONE ANTECEDENTE LA RIFORMA</b>
7-14	<b>LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO ED I SUOI OBIETTIVI</b>
10-11	LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLA RIFORMA
12-14	QUADRO D'INSIEME DEI SISTEMI DI GESTIONE
15-19	<b>ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT</b>
20-91	<b>OSSERVAZIONI</b>
20-51	<b>LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA ASSICURATO LA FUTURA COMPETITIVITÀ DELL'INDUSTRIA UE DELLO ZUCCHERO?</b>
26-30	NEI PRIMI DUE ANNI DOPO LA RIFORMA, IL LIVELLO ATTESO DI RINUNCE VOLONTARIE ALLA QUOTA NON È STATO RAGGIUNTO
31-32	A PARTIRE DAL TERZO ANNO DOPO LA RIFORMA, SONO STATE APPORTATE MODIFICHE CHIAVE...
33	... ED IL VALORE-OBIETTIVO DI 6 MILIONI DI TONNELLATE È STATO IN LARGA MISURA RAGGIUNTO, INCLUDENDO 0,5 MILIONI DI TONNELLATE DI ISOGLUCOSIO E SCIROPPO DI INULINA...
34-38	... SEBBENE FOSSERO STATE ABBANDONATE QUOTE ANCHE DA PARTE DI PRODUTTORI CHE NON ERANO FRA QUELLI MENO COMPETITIVI
39-43	LA RIFORMA HA FORNITO INCENTIVI PER UNA RIDUZIONE DEL LIVELLO DELLE QUOTE ED AL CONTEMPO HA ASSEGNATO QUOTE SUPPLEMENTARI
44-47	LE MISURE INTRODOTTE HANNO AVUTO UN IMPATTO LIMITATO SULLA COMPETITIVITÀ DEI SINGOLI COLTIVATORI
48-51	L'ATTUALE SISTEMA DI QUOTE CONSERVA ANCORA LE RIGIDITÀ E I VINCOLI DI QUELLO PRECEDENTE
52-64	<b>LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA STABILIZZATO I MERCATI E GARANTITO LA SICUREZZA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI DI ZUCCHERO?</b>
53-54	FINO AD OGGI, I PREZZI SUL MERCATO UE DELLO ZUCCHERO SONO RIMASTI STABILMENTE ATTORNO AI PREZZI DI RIFERIMENTO
55-59	GARANTIRE LA SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO: IL LIVELLO DELLE QUOTE DI PRODUZIONE È AL DI SOTTO DEL CONSUMO UE E L'UE È ADESSO UN IMPORTATORE NETTO
60-61	RISCHIO DI DELOCALIZZAZIONE
62-64	BENEFICIARE DELLE RIDUZIONI DEL PREZZO DELLO ZUCCHERO

**65-86 GLI SPECIFICI STRUMENTI/MECCANISMI ISTITUITI SONO RIUSCITI AD AFFRONTARE ED ALLEVIARE I PROBLEMI DI ADATTAMENTO LEGATI ALLA RIFORMA?**

69-74 L'AIUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE PER I PRODUTTORI E GLI IMPEGNI DA LORO ASSUNTI IN CAMPO SOCIALE E AMBIENTALE

75 AIUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE PER I COLTIVATORI E I FORNITORI DI MACCHINARI DANNEGGIATI DALLE RINUNCE

76-82 AIUTO ALLA DIVERSIFICAZIONE

83-86 AIUTO TRANSITORIO PER LE RAFFINERIE A TEMPO PIENO

**87-91 IL COSTO DELLA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO**

87-88 È PROBABILE CHE IL FONDO DI RISTRUTTURAZIONE AVRÀ UN IMPORTO RESIDUO DA ASSEGNARE AL FEAGA

89-91 ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO IL COSTO COMPLESSIVO

**92-109 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

<b>ALLEGATO I</b>	—	<b>TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE ENTRATE EFFETTIVE E DELLE SPESE STIMATE DEL FONDO DI RISTRUTTURAZIONE TEMPORANEO</b>
<b>ALLEGATO II</b>	—	<b>TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE QUOTE A CUI GLI STATI MEMBRI HANNO RINUNCIATO</b>
<b>ALLEGATO III</b>	—	<b>RIPARTIZIONE DEGLI STATI MEMBRI SECONDO LA LORO REDDITIVITÀ COMBINATA E LA QUOTA DI ZUCCHERO OGGETTO DI RINUNCIA</b>
<b>ALLEGATO IV</b>	—	<b>TABELLA RIEPILOGATIVA DELL'AIUTO DISPONIBILE PER I PRODUTTORI E DEI LORO COSTI DI CHIUSURA DIRETTI</b>
<b>ALLEGATO V</b>	—	<b>ATTUAZIONE DELL'AIUTO ALLA DIVERSIFICAZIONE</b>
<b>ALLEGATO VI</b>	—	<b>ESEMPI DELLA VARIETÀ DI CRITERI ESISTENTI NEGLI STATI MEMBRI PER L'ASSEGNAZIONE DELL'AIUTO ALLA DIVERSIFICAZIONE</b>
<b>ALLEGATO VII</b>	—	<b>GLOSSARIO DEI TERMINI CHIAVE E DELLE ABBREVIAZIONI</b>

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**

# SINTESI

## I.

Le imprese UE producono lo zucchero principalmente a partire dalle barbabietole da zucchero coltivate dai bieticoltori. Prima della riforma del mercato, l'UE era uno dei più grandi produttori del mondo e il secondo più grande consumatore di zucchero. Nel 2006 è stata approvata una riforma del mercato dello zucchero al fine di allineare quest'ultimo ai principi fondamentali di maggiore orientamento al mercato della nuova politica agricola comune, nonché di rispettare gli impegni presi dall'Unione in campo internazionale.

## II.

I principali obiettivi perseguiti dalla riforma erano:

- assicurare la competitività dell'industria UE dello zucchero;
- stabilizzare i mercati e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero;
- contribuire ad assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola tramite strumenti che mitigassero il significativo impatto socio-economico, diretto e indiretto, sulla stessa nelle regioni interessate.

## III.

Le principali caratteristiche della riforma erano:

- una riduzione delle quote di produzione di 6 milioni di tonnellate, circa il 30 % della quota di produzione totale, entro il mese di settembre 2010, fino a raggiungere un livello di produzione che la Commissione riteneva avrebbe preservato l'equilibrio del mercato;

- gradualità delle riduzioni dei prezzi alla tonnellata dello zucchero e delle barbabietole da zucchero, queste ultime in parte compensate tramite pagamenti diretti ai coltivatori;
- un fondo di ristrutturazione temporaneo, finanziato tramite un prelievo pagato dai produttori sulla propria quota, ammontante a 6,2 miliardi di euro e finanziante principalmente l'aiuto alla ristrutturazione (4,7 miliardi di euro), l'aiuto alla diversificazione (0,7 miliardi di euro) e l'aiuto transitorio per le raffinerie a tempo pieno (0,2 miliardi di euro).

## IV.

L'audit condotto dalla Corte ha valutato sino a che punto sono stati finora raggiunti gli obiettivi della riforma.

## V.

Per quanto riguarda la competitività dell'industria UE dello zucchero, la Corte ha concluso che, complessivamente, il processo di riforma, tramite una riduzione selettiva della capacità di produzione non redditizia, non ha pienamente assicurato la futura competitività di detta industria. Nei primi due anni dopo la riforma, il livello atteso di rinunce volontarie alle quote non è stato raggiunto. A partire dal terzo anno dopo la riforma, sono state apportate modifiche chiave, e il valore-obiettivo complessivo di 6 milioni di tonnellate è stato ampiamente raggiunto, sebbene una significativa parte di quote sia stata oggetto di rinuncia anche da parte di produttori che non erano situati nelle regioni meno competitive. La Corte ha altresì notato che la riforma ha fornito incentivi per ridurre il livello delle quote ma al tempo stesso anche assegnato quote supplementari, chiaramente destinate ai produttori più efficienti, e che in seguito alcune di queste ultime sono state oggetto di rinuncia. Inoltre, le misure introdotte hanno avuto un impatto limitato quanto all'accrescimento della competitività dei singoli coltivatori, e l'attuale sistema di quote conserva ancora la rigidità e i vincoli di quello precedente. Di conseguenza, è probabile che le esistenti pressioni esterne continueranno a pesare molto sul settore UE dello zucchero.

## SINTESI

### VI.

Per quanto riguarda l'obiettivo di stabilizzare il mercato e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero, la Corte ha riscontrato che finora è stata assicurata una relativa stabilità del mercato e che i prezzi sul mercato UE dello zucchero sono fino ad oggi rimasti stabilmente attorno ai prezzi di riferimento; ma ciò è stato ottenuto tramite l'utilizzo di quote di produzione che attualmente fissano la produzione interna massima consentita ad un livello di produzione nettamente inferiore alle richieste del mercato interno, ossia all'85 % del consumo UE. Di conseguenza, gli approvvigionamenti UE sono sempre di più dipendenti dalle importazioni, mentre nuove utilizzazioni dello zucchero hanno fatto accrescere la domanda. La Corte ha altresì notato l'aumentato rischio di delocalizzazione degli impianti di produzione, dovuto all'apertura alle importazioni da paesi beneficiari dell'iniziativa EBA («Tutto tranne le armi»). Inoltre, la Corte ha evidenziato il rischio che le riduzioni del prezzo dello zucchero non si riflettano nel prezzo al consumo. Per i prodotti trasformati, è probabile che la maggior parte dei risparmi in termini di costi vada a beneficio dei produttori, mentre per lo zucchero al dettaglio il trasferimento della riduzione del prezzo sui consumatori è influenzato dalla concentrazione delle reti di distribuzione.

### VII.

Per quanto riguarda il fatto se gli specifici strumenti/meccanismi siano riusciti ad affrontare ed alleviare le difficoltà di adattamento derivanti dalla riforma, la Corte ha notato che, complessivamente, non è ancora possibile trarre conclusioni sulla misura in cui gli strumenti istituiti abbiano mitigato il significativo impatto socio-economico, diretto e indiretto, sulla popolazione agricola nelle regioni interessate. Come risultato della riforma, circa 80 zuccherifici sono stati chiusi. La Commissione e gli Stati membri non hanno posto sufficiente attenzione al monitoraggio dell'impatto sociale diretto dello smantellamento degli impianti di produzione. La Corte ha osservato in alcuni Stati membri significativi ritardi nell'attuazione degli interventi di diversificazione tesi ad elaborare alternative alla produzione di zucchero, nonché per quanto riguarda il rispetto degli obblighi in campo ambientale. Inoltre, non era disponibile alcun elemento probatorio che dimostrasse che l'aiuto transitorio, ammontante a 150 milioni di euro, versato ai tradizionali raffinatori di canna da zucchero era basato su parametri oggettivi legati agli effetti della riforma del mercato dello zucchero piuttosto che sulla perdita di «alcuni vantaggi» precedentemente goduti dai raffinatori in questione.

### VIII.

La Corte ha osservato che, se da un lato è probabile che il fondo di ristrutturazione avrà un importo residuo di circa 640 milioni di euro da assegnare al FEAGA, dall'altro esistono significativi costi aggiuntivi correlati, non direttamente imputati alla sezione agricoltura del bilancio, per compensare la perdita di reddito dei tradizionali esportatori dei paesi ACP. Ne consegue che il costo complessivo della riforma supera di 1,2 miliardi di euro il sostegno medio al bilancio concesso prima della riforma.

# SINTESI

## IX.

Tenendo in considerazione tali fattori, la Corte raccomanda che:

- per qualunque futuro aggiustamento della produzione interna ritenuto necessario, i relativi strumenti e le relative misure siano concepiti in modo da garantire una coerenza di fondo e siano basati su un'approfondita valutazione tecnica delle esigenze, nonché su criteri oggettivi;
- la Commissione proponga misure volte ad eliminare le rigidità ed i vincoli dell'attuale sistema delle quote, i quali influenzano negativamente la competitività dei coltivatori e dei produttori;
- ogni futura decisione con impatto sulla produzione UE dello zucchero tenga conto del livello di produzione interna ritenuto necessario alla luce dell'obiettivo del trattato di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- la formazione dei prezzi sia soggetta a regolare monitoraggio da parte della Commissione, e che la Commissione e gli Stati membri facciano sì che la normativa sulla concorrenza sia correttamente applicata nel settore, garantendo così l'obiettivo del trattato di assicurare l'approvvigionamento dei consumatori a prezzi ragionevoli;
- la Commissione e gli Stati membri adottino misure urgenti per far sì che gli interventi di diversificazione diventino rapidamente operativi e producano l'impatto desiderato;
- la Commissione e gli Stati membri si impegnino più attivamente per far sì che gli obblighi in tema di ambiente contratti dagli zuccherifici chiusi vengano pienamente rispettati.

# INTRODUZIONE

## CONTESTO E SITUAZIONE ANTECEDENTE LA RIFORMA

1. Lo zucchero è prodotto dalle imprese UE a partire dalle barbabietole da zucchero<sup>1</sup> coltivate dai bieticoltori, oppure è raffinato usando zucchero grezzo importato derivante da canna da zucchero. La coltivazione di barbabietole da zucchero dovrebbe idealmente essere situata su terreni nelle vicinanze degli zuccherifici, in modo da mantenere il costo di trasporto a livelli ragionevoli e anche perché il contenuto in zucchero delle barbabietole si deteriora velocemente dopo il raccolto. La maggior parte dei bieticoltori si avvale dei servizi di fornitori di macchinari che svolgono attività quali la semina e il raccolto delle barbabietole. Le barbabietole sono quindi trasportate presso gli zuccherifici dei produttori per la lavorazione. I produttori di zucchero, infine, vendono lo zucchero sfuso a clienti industriali del settore alimentare o non-alimentare, oppure confezionato ai rivenditori.
2. L'organizzazione comune dei mercati (OCM) per il settore dello zucchero è stata istituita nel 1967<sup>2</sup> per assicurare un equo reddito ai produttori comunitari e per stabilizzare il mercato. I produttori UE potevano vendere zucchero a prezzi garantiti, cioè a prezzi di intervento che nel periodo 1996-2006 erano significativamente più alti del prezzo sul mercato mondiale (cfr. **grafico 1**).

<sup>1</sup> L'unico zuccherificio nell'UE (a parte quelli nelle regioni ultraperiferiche) che produceva zucchero a partire dalla canna da zucchero è stato chiuso nel 2006.

<sup>2</sup> L'OCM è stata istituita dal regolamento n. 1009/67/CEE del Consiglio (GU 308 del 18.12.1967, pag. 1). Attualmente l'OCM è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM, GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1).

GRAFICO 1

## PREZZI DELLO ZUCCHERO BIANCO DAL 1996 AL 2006



<sup>1</sup> Media aritmetica dei prezzi a pronti dello zucchero bianco, caricato FOB alla volta di porti europei designati, in sacchi nuovi.

Fonte: Commissione europea (DG AGRI), «Agriculture in the European Union — Statistical and economic information (2000-2008)».

3. Le quote di produzione distribuite agli Stati membri mantenevano la produzione complessiva entro certi limiti. Venivano applicati prelievi alle importazioni sulla produzione esterna e le eccedenze venivano esportate. Lo zucchero che era stato prodotto rispettando le quote ma che era eccedentaria rispetto alla richiesta del mercato veniva esportato con restituzioni all'esportazione<sup>3</sup>. Non veniva invece concessa alcuna restituzione all'esportazione per l'esportazione di zucchero prodotto in eccesso rispetto alle quote.
4. Prima della riforma, l'UE era il terzo più importante produttore di zucchero al mondo, con una produzione annua di oltre 20 milioni di tonnellate, nonché il secondo più importante consumatore<sup>4</sup>. L'UE aveva anche una limitata produzione di isoglucosio, il quale deriva dalla lavorazione dell'amido estratto di solito dal mais, dal frumento o dalle patate. L'isoglucosio è largamente adoperato dall'industria alimentare ed in molti casi, per esempio nelle bevande rinfrescanti analcoliche, costituisce un potenziale sostituto dello zucchero. La produzione UE di isoglucosio è stata limitata dall'istituzione di una quota di ampiezza marginale<sup>5</sup>. Quote di limitata importanza esistono anche per la produzione dello sciroppo di inulina, un dolcificante ottenuto da una fibra estratta dalla radice di cicoria. La **tabella 1** fornisce alcune cifre chiave relative alla situazione del settore dello zucchero prima e dopo la riforma.
5. Negli anni precedenti la riforma, vi erano crescenti pressioni affinché l'UE evitasse di esportare le eccedenze di zucchero a prezzi sovvenzionati sul mercato mondiale. Tali pressioni alla fine sono sfociate in una decisione dell'OMC del 2005 che obbligava l'UE a conteggiare per il proprio limite all'esportazione di zucchero le esportazioni di zucchero fuori quota e le ri-esportazioni delle importazioni dai paesi ACP. Così, a partire dal 2006, l'UE non può esportare più di 1,37 milioni di tonnellate di zucchero sovvenzionato, in luogo delle precedenti esportazioni medie annuali pari a 6,5 milioni di tonnellate<sup>6</sup>. Il **riquadro 1** contiene alcune ulteriori informazioni sulla decisione dell'OMC.

<sup>3</sup> Il costo della restituzione all'importazione era parzialmente coperto da prelievi gravanti sui produttori. Come indicato al paragrafo 46 della relazione speciale della Corte n. 20/2000, «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».

<sup>4</sup> Nel 2005, l'UE ha prodotto 20,3 milioni di tonnellate di zucchero e ne ha consumato 15,6 milioni di tonnellate. L'UE ha importato 2,3 milioni di tonnellate di zucchero grezzo, mentre le esportazioni sono ammontate a 7,5 milioni di tonnellate, di cui 2,5 milioni sono state sovvenzionate dall'UE tramite restituzioni all'esportazione.

<sup>5</sup> Il regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio (GU L 58 del 28.2.2006, pag. 1) ha fissato la quota per l'isoglucosio a 507 680 tonnellate (UE-25); questa cifra è stata rivista parecchie volte per tener conto delle nuove assegnazioni nonché delle rinunce, ed è attualmente (in base all'ultima modifica introdotta dal regolamento (CE) n. 1234/2007) pari a 690 441 tonnellate (UE-27). Negli Stati Uniti, la produzione di isoglucosio rappresenta approssimativamente metà della produzione di dolcificante naturale.

<sup>6</sup> Media delle esportazioni annuali per le campagne di commercializzazione 2003/04, 2004/05 e 2005/06 (fonte: Commissione europea, «Agriculture in the European Union — Statistical and economic information (2007)»).

TABELLA 1

## IL SETTORE DELLO ZUCCHERO PRIMA E DOPO LA RIFORMA

Dati pre-riforma (UE-25)	Dati post-riforma (UE-27) <sup>1</sup>
Più di 20 milioni di tonnellate di produzione annua di zucchero (senza includere l'uso per bioetanolo).	Da 14 a 15,5 milioni di tonnellate di produzione annua di zucchero (senza contare l'uso per bioetanolo).
285 000 bieticoltori che destinano 2,1 milioni di ettari di terreno alla coltivazione di barbabietola da zucchero e fanno uso dei servizi di fornitori di macchinari; più di 8 000 coltivatori di canna da zucchero su 43 000 ettari di terreno, principalmente nei territori d'oltremare dell'UE.	164 000 bieticoltori che destinano 1,4 milioni di ettari di terreno alla coltivazione di barbabietola da zucchero e fanno uso dei servizi di fornitori di macchinari; meno di 8 000 coltivatori di canna da zucchero.
189 zuccherifici che impiegano 50 000 persone.	114 zuccherifici che impiegano 30 000 persone (inclusi quattro zuccherifici situati nei due nuovi Stati membri dell'UE).
16 produttori di isoglucosio e quattro di sciroppo di inulina, per una produzione totale di 820 000 tonnellate.	10 produttori di isoglucosio (per una produzione di 690 000 tonnellate) e nessun produttore di sciroppo di inulina.
Sette raffinerie a tempo pieno che importano e lavorano annualmente 2 milioni di tonnellate di zucchero grezzo derivante da canna da zucchero.	26 raffinerie a tempo pieno (di cui 15 nei nuovi Stati membri, Bulgaria e Romania) che importano e lavorano annualmente 2,7 milioni di tonnellate di zucchero grezzo derivante da canna da zucchero.
Esportazioni ammontanti a 7,5 milioni di tonnellate, di cui 2,5 milioni con restituzioni all'esportazione.	Esportazioni che non superano gli 1,37 milioni di tonnellate di zucchero fuori quota, non sostenute da restituzioni all'esportazione.
Consumo UE pari a più di 15 milioni di tonnellate (senza contare l'uso per bioetanolo).	Consumo UE pari a più di 17 milioni di tonnellate (senza contare l'uso per bioetanolo).

<sup>1</sup> Laddove i dati relativi alla Bulgaria e alla Romania hanno un impatto significativo, ciò è stato indicato.

6. Inoltre, nel 2001 l'UE aveva già adottato l'iniziativa detta «Tutto tranne le armi» (EBA), la quale sospendeva tutti i dazi sulle importazioni dei prodotti provenienti da 49 paesi in via di sviluppo. Tale iniziativa ha avuto un impatto diretto sul settore dello zucchero, dal momento che fra i suoi beneficiari vi erano sei paesi<sup>7</sup> firmatari del protocollo sullo zucchero ACP (Africa, Caraibi e Pacifico). Esportazioni pari a 3,5 milioni di tonnellate dai paesi EBA e ACP verso l'UE rappresentano una delle soglie del meccanismo di salvaguardia introdotto dal regolamento APE (accordo di partenariato economico). La sospensione dei dazi sullo zucchero proveniente da detti paesi è iniziata nel 2001 su limitate quantità destinate all'industria di raffinazione. Le quantità sono in seguito state gradualmente aumentate fino alla concessione, a partire dal 1° ottobre 2009, di un accesso libero e senza restrizioni.

<sup>7</sup> Madagascar, Malawi, Mozambico, Tanzania, Uganda, Zambia.

## RIQUADRO 1

### LA DECISIONE DELL'OMC

I firmatari del protocollo di Marrakech del 1994 all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) si sono accordati, fra le altre cose, su una riduzione dei sussidi all'esportazione del 36 % e delle quantità sovvenzionate del 21 % lungo un periodo di sei anni. Ogni firmatario ha presentato in dettaglio i propri impegni in un elenco di concessioni a parte, allegato al protocollo di Marrakech, che sarebbe stato aggiunto all'elenco GATT del 1994.

Nel proprio elenco di concessioni, la Comunità europea ha ritenuto che le proprie esportazioni di zucchero fuori quota («zucchero C») non erano sovvenzionate, dal momento che non avevano beneficiato di restituzioni all'esportazione; per di più, essendo allo stesso tempo uno dei più grandi importatori ed esportatori, ha deciso di includere nel proprio elenco di riduzioni soltanto quelle restituzioni all'esportazione corrispondenti alle proprie esportazioni al netto delle importazioni. Su tale base, ha calcolato la propria quantità sovvenzionata di riferimento come pari a 1,612 milioni di tonnellate, da ridursi del 21 % fino a 1,273 milioni di tonnellate, soglia che è divenuta 1,37 milioni di tonnellate dopo l'adesione all'UE dei nuovi Stati membri. Dunque, in base al livello della produzione dello zucchero C, le esportazioni totali potevano fluttuare fra i 4 ed i 7 milioni di tonnellate. Il rispetto dei limiti era assicurato tramite la gestione delle licenze all'esportazione.

In seguito ad una «richiesta di consultazioni» presentata da Brasile, Thailandia e Australia nel 2002, l'organo di conciliazione (DSB) dell'OMC ha riesaminato gli impegni presi dalla CE e la sua politica di esportazione, e nella propria relazione finale del 28 aprile 2005 ha concluso che il testo dell'elenco di concessioni della CE non implicava che quantità corrispondenti alle importazioni dai paesi ACP potessero essere esportate oltre il limite indicato e che le esportazioni di zucchero C (fuori quota) dovevano essere considerate come sovvenzionate, e dunque anche queste ultime non potevano superare detto limite.

In pratica, ciò ha significato un'ulteriore riduzione delle esportazioni europee dell'ordine di grandezza di 5 milioni di tonnellate. La campagna di commercializzazione 2006/07 è stata la prima ad essere pienamente soggetta ai limiti all'esportazione.

## LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO ED I SUOI OBIETTIVI

7. Una riforma del mercato dello zucchero era perciò ritenuta necessaria al fine di allineare l'OCM ai principi fondamentali di accresciuto orientamento al mercato della nuova politica agricola comune, e di preservare l'equilibrio del mercato rispettando al contempo gli impegni internazionali dell'Unione, in particolare la decisione dell'OMC, in base alla quale tutte le esportazioni UE sovvenzionate non dovevano superare gli 1,3 milioni di tonnellate (cfr. paragrafo 5), nonché l'iniziativa EBA a favore dei paesi meno sviluppati, concedente loro un accesso illimitato e libero da dazi al mercato UE a partire dal 2009 (cfr. paragrafo 6).
  
8. In seguito ad una proposta della Commissione, la riforma del mercato dello zucchero è stata approvata dal Consiglio ed è entrata in vigore nel luglio 2006<sup>8</sup>. È stata preceduta da intense consultazioni con le principali parti interessate e da una serie di documenti di valutazione d'impatto che hanno formato la base per la proposta della Commissione del 2005.
  
9. La riforma perseguiva vari obiettivi, in parte in contraddizione fra loro e dunque difficili da raggiungere contemporaneamente. I principali obiettivi fissati erano:
  - assicurare la futura competitività dell'industria UE dello zucchero tramite una riduzione della capacità di produzione non redditizia;
  - stabilizzare i mercati e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero;
  - contribuire ad assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola tramite strumenti che mitigassero il significativo impatto socio-economico diretto e indiretto, sulla stessa nelle regioni interessate.

<sup>8</sup> Base giuridica: regolamenti del Consiglio (CE) n. 318/2006, (CE) n. 319/2006 e (CE) n. 320/2006 (GU L 58 del 28.2.2006, pagg. 1, 32 e 42). Il regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio è poi stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 1234/2007. Le modalità di applicazione del regolamento n. 320/2006 sono stabilite dal regolamento (CE) n. 968/2006 della Commissione (GU L 176 del 30.6.2006, pag. 32).

## LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLA RIFORMA

### 10. Le principali caratteristiche della riforma erano:

- a) il mantenimento delle **quote di produzione** ma con una **riduzione del loro volume** di 6 milioni di tonnellate (circa il 30 % della quota di produzione totale)<sup>9</sup> entro settembre 2010 (la Commissione riteneva che ciò avrebbe preservato l'equilibrio del mercato). Tuttavia, è stato introdotto un certo grado di flessibilità, rendendo disponibili ai produttori quote addizionali, pari a circa 1,5 milioni di tonnellate, destinate principalmente ad essere acquistate da coloro che si ritenevano competitivi nel nuovo contesto di mercato;
- b) graduali **riduzioni del prezzo** alla tonnellata dello zucchero bianco, dal prezzo di intervento<sup>10</sup> di 631,9 euro prima della campagna di commercializzazione 2006/07 fino al **prezzo di riferimento**<sup>11</sup> di 404,4 euro a partire dalla campagna di commercializzazione 2009/10;
- c) graduali **riduzioni del prezzo minimo** alla tonnellata dello zucchero di quota derivante da barbabietole pagato ai coltivatori, da 44,01 euro prima della campagna di commercializzazione 2006/07<sup>12</sup> a 26,29 euro a partire da quella 2009/10;
- d) il meccanismo di **restituzioni all'esportazione** per le esportazioni di zucchero di quota non è stato abrogato, ma si è previsto che, a partire dalla campagna di commercializzazione 2007/08, non sarebbe più stato usato. Ciò nondimeno, a causa dello squilibrio del mercato in detta campagna, la Commissione ha acconsentito a che vi fosse ancora una campagna di esportazioni sovvenzionate nel 2007/08, ed è stato soltanto a partire dal 26 settembre 2008 che essa ha deciso di sospendere le restituzioni all'esportazione per lo zucchero<sup>13</sup>;
- e) un parziale<sup>14</sup> **indennizzo ai coltivatori di barbabietola da zucchero** per l'effetto delle riduzioni del prezzo della barbabietola da zucchero, tramite l'introduzione di diritti all'aiuto nel regime di pagamento unico (RPU) disaccoppiato o tramite uno specifico regime di pagamento per lo zucchero nei nuovi Stati membri che non applicavano l'RPU. A certe condizioni, ai bieticoltori poteva inoltre essere concesso un aiuto aggiuntivo trattenuto come aiuto accoppiato per un periodo transitorio di cinque anni. Per contro, l'indennizzo non era riconosciuto ai produttori di cereali che rifornivano i produttori di isoglucosio, partendo dal presupposto che la riforma non avrebbe causato significativi cambiamenti nei prezzi dei cereali;

<sup>9</sup> Tale cifra include i sostituti dello zucchero, l'isoglucosio e lo sciroppo di inulina.

<sup>10</sup> Nella precedente OCM del settore dello zucchero, i produttori potevano vendere alle agenzie nazionali di intervento una qualità standard di zucchero al prezzo di intervento, fornendo così un prezzo all'ingrosso minimo nell'UE.

<sup>11</sup> Nell'attuale OCM del settore dello zucchero non esiste alcun prezzo di intervento, ma la Commissione ha fissato un prezzo di riferimento attorno al quale dovrebbe fluttuare il prezzo di mercato all'ingrosso.

<sup>12</sup> Si tratta della media ponderata dei prezzi minimi dello zucchero di quota A e B derivante da barbabietola dopo aver dedotto i prelievi per le campagne di commercializzazione 2003/04 e 2004/05.

<sup>13</sup> Cfr. il regolamento (CE) n. 900/2007 della Commissione (GU L 196 del 28.7.2007, pag. 26) e i regolamenti della Commissione (CE) n. 947/2008, (CE) n. 948/2008 e (CE) n. 951/2008 (GU L 258 del 26.9.2008, pagg. 60, 61 e 66) per lo zucchero allo stato solido, gli sciroppi di zucchero e taluni prodotti del settore dello zucchero sotto forma di merci non comprese nell'allegato I del trattato.

<sup>14</sup> L'RPU indennizzava i bieticoltori per i due terzi circa della riduzione di reddito causata dalle riduzioni di prezzo; il restante terzo non era cioè oggetto di indennizzo.

- f) **un fondo di ristrutturazione temporaneo**, alimentato da un prelievo pagato dai produttori sulla loro quota, ammontante a 6,2 miliardi di euro. Detto fondo è stato istituito in larga misura per finanziare le indennità compensative per le rinunce volontarie alla quota di produzione. Il fondo è gestito dalla Commissione conformemente alla normativa UE in tema di esecuzione del bilancio<sup>15</sup>, ed è previsto che alla dismissione del fondo, nel settembre 2012, gli eventuali importi residui vengano assegnati al FEAGA<sup>16</sup>. Tramite detto fondo, si intendeva finanziare:
- i) **l'aiuto alla ristrutturazione (4 750 milioni di euro)** per i produttori che abbandonano la produzione entro quota e rinunciano alle relative quote. Il 10 %<sup>17</sup> dell'aiuto alla ristrutturazione doveva essere riservato ai coltivatori di barbabietola da zucchero colpiti dalle rinunce e ai fornitori di macchinari che avevano prestato loro i propri servizi specializzati (cfr. **grafico 2**);
  - ii) **l'aiuto alla diversificazione (675 milioni di euro)** per stimolare lo sviluppo di alternative alla coltivazione di barbabietola e di canna da zucchero e alla produzione di zucchero nelle regioni colpite dalla ristrutturazione dell'industria zuccheriera;
  - iii) **l'aiuto transitorio alle raffinerie a tempo pieno (150 milioni di euro)**, in modo da permetter loro di adeguarsi alla ristrutturazione dell'industria dello zucchero<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> In base all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 320/2006, «Il fondo di ristrutturazione fa parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione Garanzia. A decorrere dal 1° gennaio 2007 fa parte del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). [...] Il contributo temporaneo per la ristrutturazione di cui all'articolo 11 è un'entrata destinata al fondo di ristrutturazione ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002. Gli eventuali importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga dopo aver finanziato le spese di cui al paragrafo 2 sono assegnati al FEAGA».

<sup>16</sup> In base all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 320/2006, «Gli eventuali importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga dopo aver finanziato le spese di cui al paragrafo 2 sono assegnati al FEAGA». Il regolamento (UE) n. 1204/2009 della Commissione ha prorogato la scadenza al 2012.

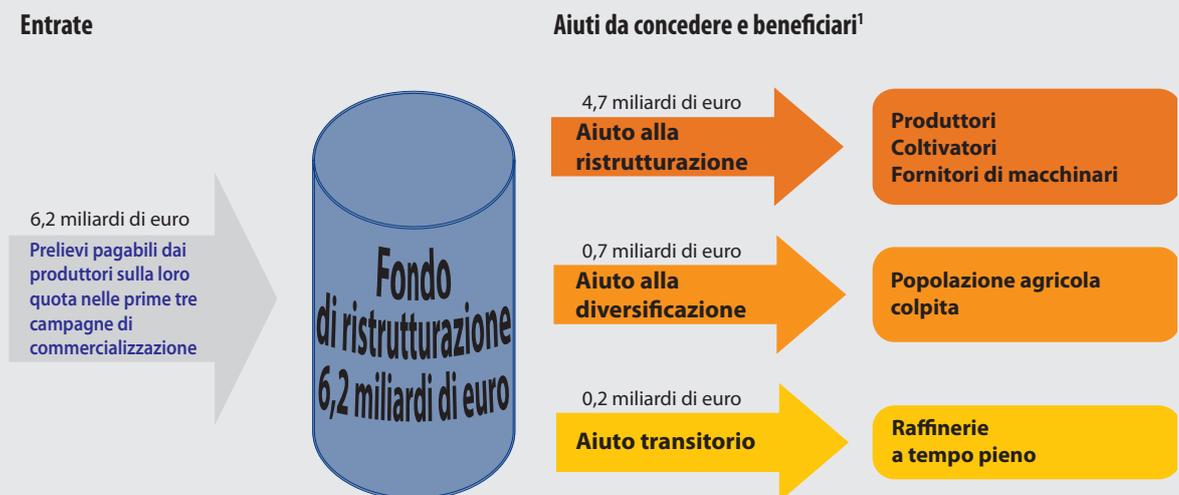
<sup>17</sup> Cfr. l'articolo 3, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 320/2006, come modificato dal regolamento (CE) n. 1261/2007 del Consiglio (GU L 283 del 27.10.2007, pag. 8).

<sup>18</sup> In aggiunta, il regolamento (CE) n. 320/2006 prevedeva 14 milioni di euro come aiuto transitorio a taluni Stati membri (9 milioni di euro all'Austria, 5 milioni di euro alla Svezia). In base all'articolo 9, «Nel contesto del programma di ristrutturazione nazionale di cui all'articolo 6, paragrafo 3: a) un aiuto non superiore a 9 milioni EUR è concesso all'Austria per gli investimenti in centri di raccolta della barbabietola da zucchero e altre infrastrutture logistiche rese necessarie in conseguenza della ristrutturazione; b) un aiuto non superiore a 5 milioni EUR è concesso in Svezia a vantaggio diretto o indiretto dei bieticoltori di Gotland e Öland che rinunciano alla produzione di zucchero nell'ambito del processo nazionale di ristrutturazione».

11. La ripartizione delle entrate e delle spese del fondo di ristrutturazione è illustrata nell'*allegato I*.

## GRAFICO 2

## QUADRO GENERALE DEL FONDO DI RISTRUTTURAZIONE



<sup>1</sup> Eventuali importi residui non utilizzati (attualmente stimati a 0,64 miliardi di euro) saranno assegnati al FEAGA.

## QUADRO GENERALE DEI SISTEMI DI GESTIONE

12. Le procedure che i **produttori** richiedenti l'aiuto alla ristrutturazione debbono seguire sono illustrate in dettaglio nel **riquadro 2**.

### RIQUADRO 2

#### LA PROCEDURA DI DOMANDA PER L'AIUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE

Per partecipare al processo di ristrutturazione, un produttore doveva rinunciare a tutta la propria quota o a parte di essa e presentare allo Stato membro una domanda per l'aiuto alla ristrutturazione. La domanda doveva includere un piano di ristrutturazione con i seguenti elementi:

- **un piano sociale** elencante in modo dettagliato le azioni previste, in particolare in materia di riqualificazione professionale, redistribuzione e prepensionamento dei lavoratori interessati;
- **un piano ambientale** elencante in modo dettagliato le azioni previste al fine di rispettare gli obblighi in campo ambientale;
- **un piano aziendale** elencante in modo dettagliato le modalità, il calendario ed i costi della chiusura dello stabilimento o degli stabilimenti nonché del completo o parziale smantellamento degli impianti di produzione;
- **un piano finanziario** elencante in modo dettagliato tutti i costi relativi al piano di ristrutturazione.

Le autorità dello Stato membro dovevano esaminare la domanda per assicurarsi che essa soddisfacesse i requisiti UE e quelli nazionali. Accolta la domanda, il produttore poteva iniziare le attività previste dal piano di ristrutturazione e doveva redigere una relazione annuale sullo stato di avanzamento. Il produttore riceveva l'aiuto alla ristrutturazione in due rate, previa costituzione di un deposito cauzionale pari al 120 % dell'aiuto da ricevere. Il deposito cauzionale viene svincolato al completamento delle attività del piano di ristrutturazione e dei relativi controlli effettuati dalle autorità nazionali.

- 13.** Agli **Stati membri** compete l'elaborazione di programmi nazionali di ristrutturazione e, per quanto riguarda il fondo di ristrutturazione:
- a) il controllo dell'ammissibilità delle domande dei produttori per l'aiuto alla ristrutturazione;
  - b) l'imposizione ai produttori di requisiti sociali e ambientali, sempre che ciò non ostacoli il processo di ristrutturazione;
  - c) la decisione sulla concessione dell'aiuto ai beneficiari, ove previsto dai regolamenti applicabili;
  - d) il pagamento ai beneficiari dell'aiuto alla ristrutturazione e di quello alla diversificazione;
  - e) il monitoraggio, la verifica e il rendiconto dell'attuazione dell'aiuto alla ristrutturazione e di quello alla diversificazione.
- 14.** La **Commissione** è responsabile del monitoraggio dell'attuazione della riforma, proponendo misure correttive se necessario, nonché della gestione amministrativa del fondo di ristrutturazione. La Commissione riceve dagli Stati membri gli elenchi delle domande di aiuto presentate (nonché copia delle stesse), i programmi nazionali di ristrutturazione e le relazioni sull'attuazione delle attività connesse all'aiuto alla ristrutturazione.

# ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 15.** L'audit svolto dalla Corte ha valutato fino a che punto sono stati raggiunti gli obiettivi della riforma del mercato dello zucchero rispondendo ai seguenti quesiti specifici:
- a) La riforma del mercato dello zucchero ha assicurato la futura competitività dell'industria UE dello zucchero?
  - b) La riforma del mercato dello zucchero ha stabilizzato i mercati e garantito la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero?
  - c) Gli strumenti/i meccanismi specificamente creati sono riusciti ad affrontare ed alleviare i problemi di adeguamento connessi alla riforma?
- 16.** L'audit ha inoltre vagliato il rispetto degli obblighi ambientali legati allo smantellamento degli impianti, nonché il possibile impatto sui consumatori della riduzione del prezzo dello zucchero. Sono stati altresì esaminati i costi della riforma.
- 17.** Nel corso dell'audit, sono stati raccolti ed esaminati elementi probatori tramite interviste e un'analisi di sistemi, documenti e dati presso la Commissione e presso un campione di otto Stati membri: Repubblica ceca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia e Spagna<sup>19</sup>. Il lavoro di audit sul campo si è svolto tra fine 2008 e metà 2009, ed ha riguardato le transazioni del fondo di ristrutturazione durante le prime tre campagne di commercializzazione della riforma (da quella 2006/07 a quella 2008/09). Sono state tenute riunioni con rappresentanti del Comitato europeo dei produttori di zucchero, della Confederazione internazionale dei bieticoltori europei e del Comitato delle industrie utilizzatrici di zucchero per conoscere le loro opinioni in merito alla riforma del mercato dello zucchero.
- 18.** Negli Stati membri visitati durante l'audit, è stato condotto un esame dei sistemi di attuazione della riforma degli organismi pagatori, nonché un esame, comprendente ispezioni in loco, di un campione di pagamenti dell'aiuto alla ristrutturazione. Sono stati altresì interpellati i rappresentanti dei principali attori del settore dello zucchero (produttori, coltivatori, fornitori di macchinari e lavoratori dell'industria dello zucchero).

<sup>19</sup> Per ogni anno del fondo di ristrutturazione, i produttori di questi Stati membri hanno presentato più del 70 % delle rinunce alle quote di zucchero operate.

**PRECEDENTE RELAZIONE DI AUDIT**

- 19.** La Corte si era precedentemente occupata della gestione dell'OCM dello zucchero in una relazione speciale pubblicata nel 2001<sup>20</sup> che esaminava altresì il raggiungimento degli obiettivi generali della PAC. Detta relazione evidenziava gli elevati prezzi imposti ai consumatori/utilizzatori di zucchero dell'UE e le eccessive rigidità del sistema delle quote di produzione (concentrate nelle mani di un numero limitato di produttori), raccomandando l'adozione di misure volte ad accrescere la competitività dell'industria dello zucchero.

<sup>20</sup> Relazione speciale della Corte n. 20/2000 sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU C 50 del 15.2.2001, pag. 1).

# OSSERVAZIONI

## LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA ASSICURATO LA FUTURA COMPETITIVITÀ DELL'INDUSTRIA UE DELLO ZUCCHERO?

- 20.** La riforma intendeva «avviare un profondo processo di ristrutturazione in grado di ridurre drasticamente la capacità di produzione non redditizia esistente nella Comunità»<sup>21</sup> fornendo alle imprese dalla più bassa produttività un incentivo economico alla rinuncia volontaria alla propria produzione entro quota, e tenendo conto del rispetto degli impegni sociali ed ambientali connessi all'abbandono della produzione<sup>22</sup>.
- 21.** La Commissione si attendeva che l'incentivo economico offerto avrebbe indotto le imprese dalla più bassa produttività, cioè quelle con stabilimenti che non sarebbero stati competitivi dopo le riduzioni di prezzo previste dalla riforma, a rinunciare alla loro quota accettando l'indennizzo dal fondo di ristrutturazione, senza bisogno di creare strumenti mirati per specifici stabilimenti o specifiche aree.
- 22.** Quindi, la logica della riforma era che la rinuncia a 6 milioni di tonnellate provenienti da impianti a bassa produttività avrebbe incrementato la produttività media e dunque assicurato la futura competitività dell'industria UE. Tuttavia, è stato introdotto un certo grado di flessibilità, rendendo disponibili ai produttori quote addizionali, pari a circa 1,5 milioni di tonnellate, destinate principalmente ad essere acquistate da quei produttori che si ritenevano competitivi nel nuovo contesto di mercato.
- 23.** La competitività dell'industria UE dello zucchero dipende, da un lato, dall'efficienza dei produttori nel produrre zucchero e, dall'altro, dalla capacità dei bieticoltori di fornire barbabietole da zucchero ai produttori a prezzi competitivi. Lasciando da parte il fine generale della riforma (l'abbandono da parte delle imprese a più bassa produttività delle loro quote di produzione), gli auditor hanno riscontrato che un paragone della rispettiva produttività dei singoli produttori o stabilimenti non era disponibile né presso la Commissione né presso le autorità di gestione degli Stati membri. Inoltre, la Commissione non obbligava gli Stati membri e/o l'industria a fornire i dati necessari per valutare l'attuazione della riforma in termini di produttività dei singoli produttori o stabilimenti.

<sup>21</sup> Primo considerando del regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>22</sup> Quinto considerando del regolamento (CE) n. 320/2006.

24. A questo proposito, la valutazione d'impatto si limitava a fare riferimento a studi<sup>23</sup> che hanno classificato le regioni produttrici di zucchero a seconda della redditività combinata dei coltivatori e dei produttori, distinguendole secondo le seguenti categorie: a bassa, media ed elevata redditività combinata. La **tabella 2** fornisce maggiori dettagli su detta classificazione e sul livello delle quote iniziali di zucchero bianco. La classificazione era basata su dati del 2001 relativi all'industria UE dello zucchero. Tuttavia, i dati non erano stati aggiornati quando la Commissione ha presentato la propria proposta nel 2005, nonostante il fatto che avessero avuto luogo alcuni significativi cambiamenti, quali gli incrementi nei raccolti di barbabietola da zucchero in Spagna e Regno Unito e il consolidamento/la razionalizzazione della produzione in Irlanda.
25. Basandosi sulla classificazione per redditività contenuta nella valutazione d'impatto, data l'indisponibilità di dati più accurati della Commissione sulla competitività di singoli produttori o zuccherifici, il grado di rinuncia alle quote di zucchero bianco da parte dei produttori delle regioni a bassa e media redditività viene usato come un indicatore del raggiungimento degli obiettivi mirati della riforma. Tuttavia, trattandosi di una media, le cifre non mostrano l'esistenza di singoli produttori e/o coltivatori ad elevata redditività in aree a bassa produttività e viceversa.

### **NEI PRIMI DUE ANNI DOPO LA RIFORMA, IL LIVELLO ATTESO DI RINUNCE VOLONTARIE ALLA QUOTA NON È STATO RAGGIUNTO**

26. Nel primo biennio dopo la riforma, i produttori hanno volontariamente rinunciato soltanto a 2,2 milioni di tonnellate rispetto al valore-obiettivo di 6 milioni di tonnellate, a causa delle lente adesioni durante il secondo anno. Ciò era un chiaro indizio del fatto che gli incentivi offerti non erano ritenuti dall'industria sufficientemente attraenti da indurli all'abbandono della quota.
27. Un elemento essenziale che ha influenzato la decisione dei produttori di zucchero in merito al se accettare o meno di abbandonare la quota era l'incertezza circa l'indennizzo finanziario offerto. In effetti, gli Stati membri potevano decidere in che misura concedere l'aiuto alla ristrutturazione ai produttori, fatta salva una riserva pari a minimo il 10 % per i coltivatori e i fornitori di macchinari. Al momento di presentare domanda per l'aiuto alla ristrutturazione, quindi, i produttori non sapevano in che misura sarebbero stati indennizzati.

<sup>23</sup> Aggiornamento del documento di valutazione d'impatto, SEC(2005) 808 del 22 giugno 2005.

TABELLA 2

## RIPARTIZIONE DEGLI STATI MEMBRI IN BASE ALLA REDDITIVITÀ COMBINATA DELLA PRODUZIONE DI ZUCCHERO

Stato membro	Livello di redditività combinata <sup>1</sup>	Quota iniziale <sup>2</sup> (tonnellate di zucchero bianco)
<b>Irlanda</b> <b>Grecia</b> <b>Italia</b> <b>Portogallo (continentale)</b>	Basso	2 143 923
<b>Repubblica ceca</b> <b>Danimarca</b> <b>Spagna</b> <b>Lettonia</b> <b>Lituania</b> <b>Ungheria</b> <b>Slovenia</b> <b>Slovacchia</b> <b>Finlandia</b>	Medio	2 923 655
<b>Belgio</b> <b>Germania</b> <b>Francia metropolitana</b> <b>Paesi Bassi</b> <b>Austria</b> <b>Polonia</b> <b>Svezia</b> <b>Regno Unito</b>	Elevato	12 895 381
<b>Altri Stati membri<sup>3</sup></b>	Non incluso	604 114
<b>TOTALE</b>		<b>18 567 073</b>

<sup>1</sup> Ripartizione degli Stati membri in base alla redditività combinata che influenzerebbe la probabile riduzione della loro produzione. Cfr. la tabella 3 del documento di lavoro dei servizi della Commissione «Update of impact assessment» (SEC(2003) 1022).

<sup>2</sup> La «quota iniziale» è pari alla quota iniziale assegnata agli Stati membri conformemente all'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006 per la campagna di commercializzazione 2006/07 più le quote supplementari acquistate nelle campagne 2006/07 e 2007/08.

<sup>3</sup> «Altri Stati membri» include Romania, Bulgaria, i dipartimenti d'oltremare francesi e la regione autonoma delle Azzorre.

Fonte: Commissione europea (Unità C.5 della DG Agricoltura e sviluppo rurale).

- 28.** Un ulteriore fattore che può aver influenzato la decisione dei coltivatori di continuare a produrre barbabietole da zucchero era il livello di aiuto che continuava ad essere disponibile. La normativa prevede che, negli Stati membri che rinuncino ad almeno il 50 % della quota, venga concesso ai rimanenti coltivatori un aiuto aggiuntivo a titolo di aiuto accoppiato per un periodo transitorio di cinque anni. Detto aiuto accoppiato è stato concesso nei quattro Stati membri, facenti parte del gruppo a bassa o media redditività combinata, che hanno rinunciato a detto livello di quote<sup>24</sup>, ed esso ha rappresentato per i coltivatori rimanenti un incentivo a continuare a produrre barbabietole da zucchero per i seguenti cinque anni.
- 29.** Al di là del ragionamento dei singoli operatori economici, la differenza fra le rinunce effettive e quelle cui si mirava dovrebbe anche essere analizzata alla luce della dimensione complessiva di queste ultime. Non era probabilmente realistico attendersi che una significativa rinuncia alla quota, pari a circa il 30 % del totale delle quote, potesse essere ottenuta soltanto tramite le scelte volontarie dei produttori con la produttività più bassa. In effetti, la quota totale combinata per i produttori negli Stati membri classificati dalla Commissione come a «bassa» o «media» produttività era pari a 5,1 milioni di tonnellate, cioè meno della riduzione cui si mirava. Inoltre, se tutti questi produttori avessero rinunciato alle loro quote, la produzione di zucchero sarebbe interamente cessata in 13 Stati membri.
- 30.** Gli auditor hanno riscontrato che in uno Stato membro l'unico produttore esistente, che prima della riforma aveva intrapreso un consolidamento/una ristrutturazione dei propri impianti produttivi e si auto-definiva come uno dei produttori più efficienti d'Europa, ha chiuso il proprio zuccherificio, grande, moderno e potenzialmente efficiente motivando la propria decisione con il rischio che prezzi più bassi riducessero l'offerta di barbabietola da zucchero ad un livello suscettibile di rendere la produzione di zucchero economicamente non conveniente.

<sup>24</sup> Grecia, Ungheria, Italia e Spagna.

### **A PARTIRE DAL TERZO ANNO DOPO LA RIFORMA, SONO STATE APPORTATE MODIFICHE CHIAVE...**

- 31.** Come detto sopra, le rinunce volontarie nelle prime due campagne di commercializzazione (2006/07 e 2007/08) sono state inferiori al previsto.
- 32.** Al fine di raggiungere il valore-obiettivo complessivo di 6 milioni di tonnellate, nel 2007 sono state apportate le seguenti modifiche principali al fondo di ristrutturazione<sup>25</sup>:
- a) la quota del fondo di ristrutturazione destinata ai produttori di zucchero è stata incrementata, fissandola al 90 %, e, per far sì che venissero indennizzati anche i coltivatori colpiti, a questi ultimi è stato concesso un aiuto *una tantum* di 237,50 euro per tonnellata oggetto di rinuncia;
  - b) le imprese che rinunciavano ad almeno il 13,5 % della loro quota per la campagna 2008/09 venivano esentate dal pagamento del contributo temporaneo per la ristrutturazione 2007/08, pari a 173,80 euro alla tonnellata, sul 13,5 % della loro quota;
  - c) è stato annunciato un taglio delle quote obbligatorio e non indennizzato per il 2010, nel caso in cui le rinunce volontarie non siano sufficienti per raggiungere il valore-obiettivo. I produttori che non avevano rinunciato ad alcuna delle proprie quote sarebbero stati quelli più colpiti da quest'ultima misura. Di conseguenza, detti produttori hanno anche dovuto contemplare una rinuncia volontaria alla produzione.

<sup>25</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 1260/2007 del Consiglio, del 9 ottobre 2007, che modifica il regolamento (CE) n. 318/2006 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 283 del 27.10.2007, pag. 1).

### **... ED IL VALORE-OBIETTIVO DI 6 MILIONI DI TONNELLATE È STATO IN LARGA MISURA RAGGIUNTO, INCLUDENDO 0,5 MILIONI DI TONNELLATE DI ISOGLUCOSIO E SCIROPPO DI INULINA...**

- 33.** Dette modifiche miravano ad ottenere il voluto equilibrio nel mercato UE dello zucchero attraverso una riduzione di 6 milioni di tonnellate nella produzione di zucchero, isoglucosio e sciroppo di inulina. Come conseguenza dei cambiamenti introdotti, nel 2008 e nel 2009 i produttori hanno rinunciato a quote pari a circa 3,6 milioni di tonnellate. Alla fine del 2009, circa 80 stabilimenti sono stati chiusi e le rinunce hanno raggiunto in totale 5,77 milioni di tonnellate, di cui 5,23 milioni relative alla quota per lo zucchero. I produttori di isoglucosio hanno rinunciato a 0,22 milioni di tonnellate, mentre quelli di sciroppo di inulina a tutte le quote disponibili, corrispondenti ad una produzione di 0,32 milioni di tonnellate (i dettagli sono mostrati nell'*allegato II*). Pertanto, si è scongiurata la necessità di un significativo taglio della produzione finale.

**... SEBBENE FOSSERO STATE ABBANDONATE QUOTE ANCHE DA PARTE DI PRODUTTORI CHE NON ERANO FRA QUELLI MENO COMPETITIVI**

- 34.** I servizi della Commissione hanno confermato che, dopo il secondo anno del periodo di ristrutturazione, era divenuto chiaro che la richiesta riduzione della quota non poteva essere ottenuta solo tramite la cessazione della produzione di zucchero da parte degli stabilimenti meno competitivi nelle regioni meno adatte alla coltivazione di barbabietola da zucchero. Un forte incentivo è stato quindi creato affinché tutti i produttori rinunciassero ad almeno una data percentuale della propria quota, al fine di ottenere la riduzione necessaria e permettere al settore di trovare un nuovo equilibrio di mercato.
- 35.** Nel corso dell'audit, sono stati riscontrati casi di imprese che, ritenendosi fra le più produttive, hanno acquistato quote per lo zucchero supplementari ed in seguito hanno rinunciato alle stesse, principalmente per evitare il rischio di un taglio non indennizzato. In Francia, Germania e Polonia, i rappresentanti dei produttori intervistati nel corso dell'audit hanno dichiarato che la principale ragione della rinuncia a parte della propria quota era quella di ridurre il rischio di un taglio finale non indennizzato.
- 36.** Inoltre, le rinunce per campagna di commercializzazione e per Stato membro indicano che l'abbandono della produzione entro quota ha avuto luogo per tutte le categorie di produttività, mentre lo scopo iniziale era quello di creare un incentivo affinché i produttori di zucchero meno competitivi rinunciassero alle proprie quote.
- 37.** Complessivamente, quasi 6 milioni di tonnellate di quote, di cui 5,2 milioni relative allo zucchero bianco, sono state oggetto di rinuncia. Mentre la proporzione di quote disponibili per la produzione di zucchero oggetto di rinuncia era significativamente più alta nelle regioni considerate a bassa/media produttività, 2,4 milioni di tonnellate, cioè circa il 47 % (rappresentanti il 19 % della loro quota iniziale), sono state abbandonate da produttori con stabilimenti situati in regioni che la Commissione considerava come le più competitive (cfr. *allegato III*).

- 38.** Questa situazione mette in questione l'efficacia delle misure introdotte al fine di assicurare la futura competitività dell'industria dello zucchero dal punto di vista dei produttori. In particolare, le misure introdotte a partire dal terzo anno dopo la riforma non sono state sufficientemente calibrate per ottenere l'obiettivo voluto.

### **LA RIFORMA HA FORNITO INCENTIVI PER UNA RIDUZIONE DEL LIVELLO DELLE QUOTE ED AL CONTEMPO HA ASSEGNATO QUOTE SUPPLEMENTARI**

- 39.** La riforma del mercato dello zucchero ha introdotto un'ampia gamma di meccanismi, talvolta in conflitto l'uno con l'altro. Uno di questi è l'istituzione del livello desiderato di produzione entro quota.
- 40.** Da un lato, la riforma ha istituito l'aiuto alla ristrutturazione per fornire incentivi affinché le imprese del settore dello zucchero abbandonassero la propria produzione entro quota al fine di preservare la stabilità del mercato<sup>26</sup>; dall'altro, essa, al fine di garantire una transizione armoniosa, data la decisione dell'OMC (cfr. paragrafo 5), ha al contempo offerto alle stesse imprese ulteriori quote di produzione, ammontanti in totale a 1,5 milioni di tonnellate<sup>27</sup>, ripartiti come segue.
- **Quota supplementare per lo zucchero:** le imprese del settore dello zucchero potevano richiedere che venisse loro assegnata una quota supplementare per lo zucchero fino ad un ammontare complessivo di 1,1 milioni di tonnellate, pagando un importo *una tantum* di 730 euro per ogni tonnellata di quota supplementare loro assegnata. Sono state in effetti acquistate circa 1 milione di tonnellate.
  - **Quota supplementare per l'isoglucosio:** quote supplementari per l'isoglucosio pari a 300 000 tonnellate sono state assegnate, a titolo gratuito, alle imprese in proporzione alle quote per l'isoglucosio già detenute.
  - **Quota aggiuntiva per l'isoglucosio:** le imprese situate in Italia, Lituania e Svezia potevano richiedere l'assegnazione di una quota aggiuntiva per l'isoglucosio fino ad un ammontare complessivo di 103 000 tonnellate, pagando un importo *una tantum* di 730 euro per ogni tonnellata di quota aggiuntiva loro assegnata. Fino al momento dell'audit, nessun produttore ha sfruttato la possibilità di acquistare la quota aggiuntiva.

<sup>26</sup> Regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>27</sup> Cfr. articoli 8 e 9 del regolamento (CE) n. 318/2006.

- 41.** Se da un lato il rendere disponibili quote supplementari poteva essere giustificato in base a ragioni di competitività nella misura in cui fosse diretto ai produttori più efficienti, dall'altro accresceva inevitabilmente la necessaria riduzione complessiva di quota per ottenere l'equilibrio di mercato desiderato.
- 42.** Infatti, una quota supplementare per lo zucchero pari a circa 1 milione di tonnellate è stata assegnata ad imprese che hanno pagato un importo *una tantum* di 730 euro per ogni tonnellata di quota assegnata. Nel corso dell'audit sono stati rilevati casi di imprese che hanno rinunciato, dietro congruo indennizzo, alle quote supplementari per lo zucchero poco prima acquistate, principalmente nella seconda fase della riforma, per evitare il rischio di un taglio non indennizzato alla quota, come annunciato nel 2007 (cfr. il paragrafo 32.c)). La somma pagata dalle imprese per acquisire le quote supplementari corrispondeva grosso modo all'importo che esse hanno in seguito ricevuto per rinunciare alle stesse: con la conseguenza che l'impianto finanziario può essere ritenuto in linea di massima nullo. Tuttavia, non vi è alcuna logica nell'incrementare da un lato le quote e successivamente mirare alla loro riduzione dall'altro. Inoltre, tale politica ha avuto anche conseguenze finanziarie negative per il bilancio UE, come spiegato in appresso.
- 43.** A questo proposito, mentre una quota supplementare per l'isoglucosio pari a 300 000 tonnellate è stata assegnata alle imprese a titolo gratuito, le stesse imprese hanno in seguito ricevuto incentivi per rinunciare alla loro quota. Alla fine del 2009, i produttori di isoglucosio hanno rinunciato a 222 316 tonnellate di produzione e ricevuto come indennizzo aiuti alla ristrutturazione per un costo stimato di circa 97 milioni di euro<sup>28</sup>. Di conseguenza, si può concludere che la riforma ha pagato le imprese perché esse rinunciassero alle quote che erano state loro assegnate gratuitamente. La logica dietro l'inclusione di tali quote supplementari nelle successive riduzioni di quota è tutt'altro che chiara. Inoltre, i costi aggiuntivi che hanno comportato tali decisioni non possono essere giustificati.

<sup>28</sup> I produttori di isoglucosio potevano ricevere aiuti per lo smantellamento parziale (a meno che non smantellassero l'intero stabilimento di lavorazione dell'amido); l'importo dell'aiuto è ottenuto moltiplicando l'aiuto-indennizzo per le tonnellate oggetto di rinuncia nella campagna di commercializzazione, cioè 547,50 euro per 32 664 tonnellate oggetto di rinuncia nella campagna 2007/08 più 468,75 euro per 60 568 tonnellate oggetto di rinuncia in quella 2008/09 più 390,00 euro per 129 083 tonnellate oggetto di rinuncia in quella 2009/10.

## LE MISURE INTRODOTTE HANNO AVUTO UN IMPATTO LIMITATO SULLA COMPETITIVITÀ DEI SINGOLI COLTIVATORI

- 44.** La competitività dei bieticoltori, cioè la loro capacità di fornire barbabietole da zucchero a prezzi competitivi ai produttori, dipende dalla loro capacità di ridurre il costo per tonnellata della coltivazione delle barbabietole per tenere il passo con la riduzione dei prezzi dello zucchero fissata dalla riforma. Tuttavia, mentre le riforme, tramite il regime di pagamento unico, compensavano in parte i bieticoltori per la perdita di reddito derivante dalla significativa caduta dei prezzi minimi pagati per le barbabietole da zucchero, le misure introdotte hanno avuto un impatto limitato sulla loro competitività individuale.
- 45.** Infatti, per gli Stati membri selezionati, la valutazione d'impatto della Commissione ha esaminato il prezzo d'equilibrio, cioè il livello di prezzo sotto il quale, in media, il coltivatore decide di passare dalla coltivazione di barbabietole da zucchero a quella di altre colture alternative, e ha evidenziato che per i bieticoltori siti nella maggioranza di detti Stati produttori il prezzo d'equilibrio era significativamente più alto (cfr. **tabella 3**) del prezzo minimo di circa 26 euro alla tonnellata fissato a partire dall'ottobre 2009 per la barbabietola da zucchero.

TABELLA 3

### RIPARTIZIONE DEGLI STATI MEMBRI SELEZIONATI SECONDO IL PREZZO D'EQUILIBRIO MEDIO STIMATO PER LE BARBABIETOLE DA ZUCCHERO A LIVELLO DI AZIENDA AGRICOLA

Significativamente più alto di 25 euro/tonnellata		Vicino ai 25 euro/tonnellata	
Stato membro	Prezzo d'equilibrio (euro/t)	Stato membro	Prezzo d'equilibrio (euro/t)
Finlandia	44	Belgio/Paesi Bassi	30
Italia	42	Danimarca	25
Regno Unito	40	Francia	26
Austria	40	Germania	30
Spagna	36		
Svezia	34		
Grecia	34		

Fonte: documento di lavoro della Commissione SEC(2005) 808, pag. 11.

- 46.** Per di più, dal momento che la coltivazione delle barbabietole da zucchero dovrebbe essere situata nella vicinanza degli zuccherifici (cfr. paragrafo 1), è difficile per un coltivatore rifornire uno zuccherificio diverso se quello locale viene chiuso. Dunque, in parecchi casi, persino quei coltivatori che volevano o potevano incrementare la propria efficienza accrescendo, per esempio, le rese per ettaro, erano privati della possibilità di farlo se il produttore locale decideva di chiudere lo stabilimento. Nel corso dell'audit sono stati riscontrati casi di zuccherifici chiusi dai produttori a causa della loro capacità produttiva relativamente bassa e della loro tecnologia obsoleta, anche se i coltivatori ottenevano le più alte rese di barbabietole da zucchero per ettaro.
- 47.** In tali circostanze, le proposte di riforma non fornivano incentivi per accrescere la competitività dei coltivatori che intendevano rimanere nel settore.

#### **L'ATTUALE SISTEMA DI QUOTE CONSERVA ANCORA LE RIGIDITÀ E I VINCOLI DI QUELLO PRECEDENTE**

- 48.** La precedente relazione speciale della Corte sull'OCM dello zucchero (cfr. paragrafo 18) ha attirato l'attenzione sulle rigidità legate al sistema delle quote, concludendo che «le quote nazionali hanno impedito lo spostamento della produzione verso le aree più efficienti»<sup>29</sup>, che «le normali forze della concorrenza non agiscono e in vari casi alle imprese sono state comminate ammende per abuso di posizione dominante»<sup>30</sup>; nella stessa relazione si affermava che l'esistenza di ostacoli che impediscono ai nuovi produttori di barbabietole di usufruire del regime avrebbe dovuto esser tenuta in conto dalla Commissione<sup>31</sup>.
- 49.** A questo proposito, una comunicazione della Commissione del 2004<sup>32</sup> proponeva inizialmente una riforma del settore dello zucchero basata su una riduzione uniforme delle quote e intendeva stimolare la trasferibilità delle quote fra produttori all'interno dell'UE. Tuttavia, tale proposta non è stata accolta, poiché la maggioranza degli Stati membri si opponeva all'idea di trasferimenti intracomunitari di quote.

<sup>29</sup> Cfr. relazione speciale della Corte n. 20/2000, paragrafo 72, lettera d).

<sup>30</sup> Cfr. relazione speciale della Corte n. 20/2000, paragrafo 83.

<sup>31</sup> Cfr. relazione speciale della Corte n. 20/2000, paragrafo 23, lettera d).

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, «Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC — riforma del settore dello zucchero», COM(2004) 499 definitivo.

**50.** In termini di efficienza di lavorazione dell'industria dello zucchero, il mantenimento di rigidità e vincoli nell'attuale sistema di quote, quali ad esempio la fissazione di quote quantitative per singolo coltivatore in alcuni Stati membri, la non trasferibilità delle quote e le limitate possibilità del loro trasferimento, conduce a un'inutile rigidità della capacità produttiva e riduce la capacità dei coltivatori e dei produttori di incrementare la propria efficienza. L'audit ha confermato che, in alcuni degli Stati membri controllati, le restrizioni di quota ostacolano l'entrata di potenziali nuovi coltivatori, e che i diritti di fornitura dei coltivatori esistenti non possono essere modificati senza il consenso di questi ultimi. Ciò provoca dei vincoli significativi nel mercato di produzione dello zucchero.

**51.** Alcuni produttori hanno tentato di alleviare detta limitazione attraverso iniziative individuali, ma complessivamente tali vincoli costituiscono un fattore limitante dell'applicazione del principio di sostenibilità economica, che nel documento di valutazione d'impatto si riteneva dovesse essere migliorata allontanandosi dal principio della ripartizione della capacità produttiva, insito nell'attuale sistema delle quote per lo zucchero, e procedendo verso un settore più competitivo e maggiormente orientato al mercato.

### **LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA STABILIZZATO I MERCATI E GARANTITO LA SICUREZZA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI DI ZUCCHERO?**

**52.** Uno degli obiettivi della riforma del settore dello zucchero consisteva nello stabilizzare i mercati e nel garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di zucchero<sup>33</sup>. Gli auditor della Corte hanno preso in esame il raggiungimento di detto obiettivo.

### **FINO AD OGGI, I PREZZI SUL MERCATO UE DELLO ZUCCHERO SONO RIMASTI STABILMENTE ATTORNO AI PREZZI DI RIFERIMENTO**

**53.** L'audit ha valutato il raggiungimento dell'equilibrio di mercato per lo zucchero con riferimento all'esigenza che il consumo fosse in linea con il totale della produzione e delle importazioni meno le esportazioni, e che i prezzi di mercato corrispondessero a quelli di riferimento.

<sup>33</sup> La sicurezza degli approvvigionamenti e la stabilità dei mercati sono obiettivi della PAC enunciati all'articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex articolo 33 del trattato CE), e si applicano dunque anche all'OCM dello zucchero.

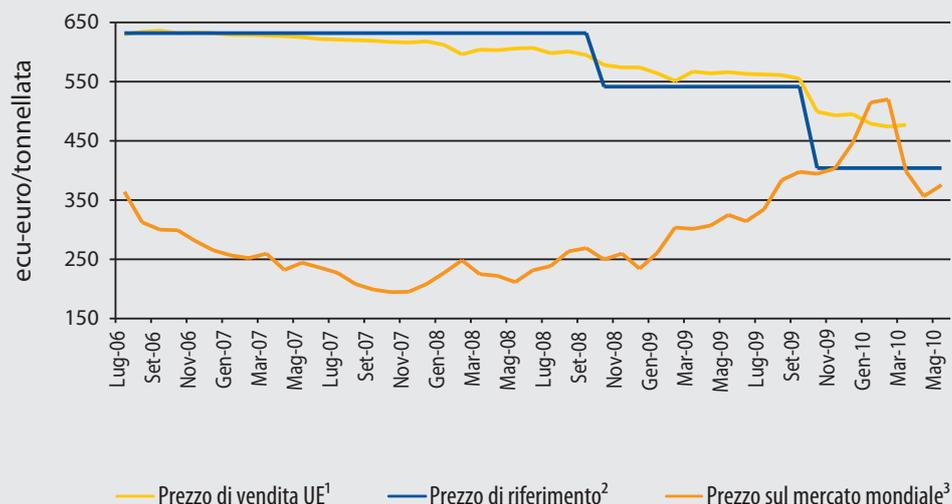
54. Gli auditor hanno concluso che, durante i primi tre anni, il mercato UE dello zucchero era stabile; come mostrato dal **grafico 3**, i dati relativi al prezzo indicano che i mercati sono rimasti stabili attorno al prezzo di riferimento a partire dall'inizio della riforma.

**GARANTIRE LA SICUREZZA  
DELL'APPROVVIGIONAMENTO: IL LIVELLO DELLE  
QUOTE DI PRODUZIONE È AL DI SOTTO DEL  
CONSUMO UE E L'UE È ADESSO UN IMPORTATORE  
NETTO**

55. Il mercato dello zucchero era soggetto all'effetto delle aumentate importazioni e, specularmente, delle ridotte possibilità di esportazioni sovvenzionate. In effetti, a partire dal 1° ottobre 2009, non vi sono più restrizioni quantitative alle importazioni dai paesi meno sviluppati (PMS) beneficianti dell'iniziativa «Tutto tranne le armi» (EBA).

GRAFICO 3

**PREZZI DELLO ZUCCHERO BIANCO DURANTE LA RIFORMA**

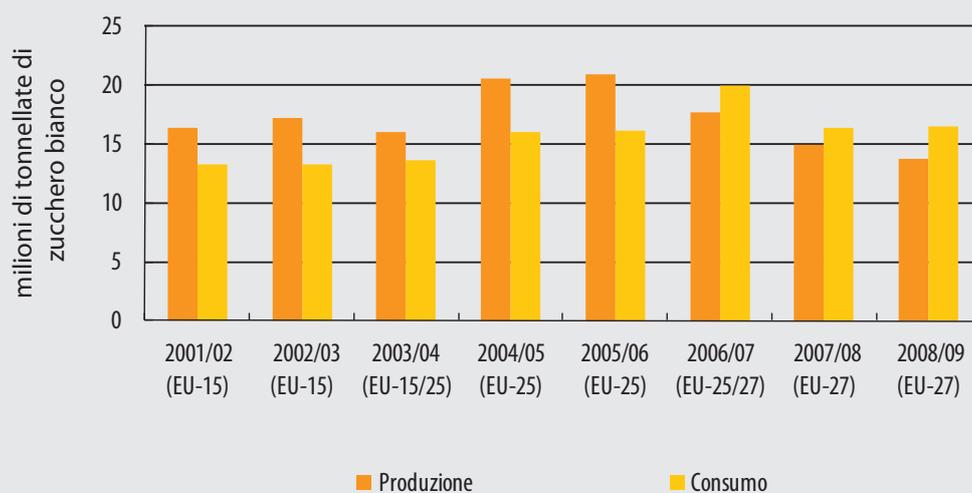


- Note: <sup>1</sup> Prezzo medio dello zucchero bianco all'interno della Comunità, comunicato dai produttori e raffinatori UE di zucchero (prezzi franco fabbrica del cristallo granulato omogeneo, qualità standard, sfuso o in grandi sacchi).  
<sup>2</sup> Prezzo di riferimento disposto dal regolamento (CE) n. 318/2006.  
<sup>3</sup> Prezzi a termine quotati sul mercato LIFFE-London International Financial Futures Exchange (zucchero bianco di qualità standard, franco a bordo di una nave e stivato).
- Fonti: <sup>1-2</sup> Commissione europea (Unità C.5 della DG Agricoltura e sviluppo rurale).  
<sup>3</sup> *L'économie sucrière 2010* e statistiche mensili, France Agrimer.

- 56.** Quindi, il livello di produzione interna necessaria al fine di soddisfare la domanda UE è divenuto il fattore chiave della stabilizzazione del mercato. La riforma aveva come fine, in gran parte raggiunto, la necessaria riduzione della produzione interna tramite la rinuncia alle quote, ma ciò ha trasformato l'offerta del mercato UE da un livello di produzione di zucchero significativamente al di sopra del consumo interno ad un livello produttivo marcatamente al di sotto di esso, facendo così divenire l'UE un importatore netto, dal momento che la produzione UE copre l'85 % del consumo interno (cfr. **grafico 4**).
- 57.** Futuri aumenti delle importazioni avrebbero un impatto negativo sull'equilibrio del mercato UE dello zucchero, e la Commissione potrebbe dover fare uso della propria procedura di ritiro al fine di ridurre, ancora una volta, le quote dei produttori UE, riducendo così ancor di più la capacità UE di produzione di zucchero e causando verosimilmente ulteriori chiusure di stabilimenti. È importante notare che il tempo necessario per portare a regime la capacità produttiva è relativamente lungo e che, dati gli elevati costi di investimento, una volta che detta capacità si riduce è improbabile che venga recuperata nel breve periodo.

GRAFICO 4

### PRODUZIONE E CONSUMO UE DI ZUCCHERO DAL 2001/02 AL 2008/09



Nota: la campagna 2006/07 (EU 25/27) dura 15 mesi.

Fonte: Commissione europea (unità C.5 della DG Agricoltura e sviluppo rurale).

- 58.** L'UE è così divenuta maggiormente dipendente dalle importazioni per quello che è un prodotto strategico per l'industria agro-alimentare e chimica, mentre nuove utilizzazioni dello zucchero, come il bioetanolo, hanno fatto accrescere la domanda di approvvigionamenti. Per di più, vi è un'augmentata volatilità sul mercato mondiale, nel quale l'offerta è appannaggio quasi esclusivo di un numero limitato di paesi esportatori.
- 59.** I dati disponibili suggeriscono che la futura disponibilità di approvvigionamenti e la stabilità del mercato UE dipenderanno da fattori quali:
- a) la capacità dei produttori di pagare ai coltivatori un prezzo sufficientemente alto perché questi ultimi continuino a fornire barbabietole da zucchero;
  - b) la misura in cui i paesi terzi con cui l'UE ha concluso accordi commerciali bilaterali riterranno che valga la pena esportare zucchero nell'UE. Ciò dipende da molti fattori, quali i prezzi mondiali dello zucchero, i costi di trasporto, il costo di coltivazioni alternative ecc., e genera ancor più incertezza circa la fornitura di zucchero al mercato UE.

## **RISCHIO DI DELOCALIZZAZIONE**

- 60.** Gli accresciuti diritti di accesso al mercato UE da parte dei paesi terzi rappresentano inoltre un incentivo per i produttori ad investire in tali paesi. Ciò incrementa dunque il rischio di spostamento di alcuni impianti produttivi UE, il che accrescerebbe la dipendenza dell'UE dalle importazioni e comporterebbe potenzialmente effetti negativi sul tessuto sociale delle aree dell'UE in questione.
- 61.** La Corte osserva che almeno tre gruppi di produttori UE che hanno ricevuto aiuti rinunciando alle quote e chiudendo stabilimenti nell'UE hanno investito in impianti per la produzione di zucchero o firmato accordi commerciali in paesi terzi ai quali l'UE ha accordato concessioni commerciali. Alcuni produttori hanno quindi reagito alle riduzioni di quota all'interno dell'UE importando zucchero da paesi extra-UE.

## BENEFICIARE DELLE RIDUZIONI DEL PREZZO DELLO ZUCCHERO

- 62.** La riforma è concepita per ridurre i prezzi dello zucchero di una percentuale che va fino al 36 %<sup>34</sup>, ed infatti il prezzo dello zucchero nell'UE ha seguito le riduzioni del proprio prezzo di riferimento. Il **grafico 3** mostra l'evoluzione discendente dei prezzi dello zucchero dall'inizio della riforma.
- 63.** Uno degli obiettivi della politica agricola comune<sup>35</sup> è quello di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. La formazione del prezzo al consumo è un processo complesso, dato che i prezzi sono influenzati non solo dal costo delle materie prime ma anche da altri parametri quali i costi dell'energia e il costo del lavoro. Di conseguenza è molto difficile stabilire fino a che punto una riduzione nel prezzo di riferimento dello zucchero sfuso venduto dai produttori avrà un impatto sul prezzo pagato dal consumatore finale. La Commissione ha sottolineato l'esigenza «di fare in modo che i movimenti al ribasso dei prezzi delle materie prime si ripercuotano rapidamente sui prezzi al consumo»<sup>36</sup>. Ciò nonostante, degli studi<sup>37</sup> condotti per conto della Commissione indicano che è improbabile che le riduzioni del prezzo dello zucchero sfuso si riflettano nel prezzo al consumatore finale. Nel caso dei prodotti lavorati, che rappresentano più di due terzi del consumo di zucchero, la maggior parte delle economie di costo dovute alle riduzioni di prezzo verranno sommate al margine di profitto dei produttori industriali<sup>38</sup>; nel caso del prezzo dello zucchero al dettaglio, che rappresenta il rimanente terzo del consumo, la trasmissione del prezzo è ostacolata dalla concentrazione delle reti di distribuzione<sup>39</sup>.
- 64.** Inoltre, in seguito alla riforma, la produzione è stata oggetto di ancora maggiore concentrazione, tanto che oggi il 75 % della produzione interna UE è prodotto da solo sei gruppi industriali.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pag. 77: le differenze di costo fra Stati membri nella distribuzione e vendita al dettaglio dello zucchero sono causate da differenze nella struttura del mercato (esistenza di mercati monopolistici o di tipo monopsonico, l'(ab)uso di potere di mercato), nonché dal contesto (macro)economico e delle politiche. Le differenze si riflettono in diversi costi di trasporto, diverso costo della manodopera, diversi costi d'investimento, diverse imposte sul valore aggiunto e sui profitti ecc., che insieme costituiscono il lato «costi» del settore della distribuzione e della vendita al dettaglio. Dette differenze di costo si rifletteranno in differenze nei prezzi di mercato al dettaglio.

<sup>34</sup> Il 36 % è la differenza fra il prezzo di intervento pre-riforma ed il prezzo di riferimento post-riforma.

<sup>35</sup> Cfr. articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (precedentemente articolo 33 del trattato CE).

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su «I prezzi dei prodotti alimentari in Europa», COM(2008) 821 definitivo.

<sup>37</sup> Cfr. *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector* (Valutazione dell'OCM nel settore dello zucchero), uno studio svolto dal Netherlands Economic Institute (NEI), nonché *Price transmission in the agri-food sector*, uno studio sulla trasmissione del prezzo nel settore agro-alimentare condotto da AgraCEAS Consulting Ltd.

<sup>38</sup> Cfr. *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*, NEI, pag. 76: si dovrebbe notare che i prodotti contenenti zucchero di solito mostrano una bassa elasticità della domanda rispetto al prezzo. I produttori industriali di questi prodotti non si preoccupano molto di un aumento del prezzo dello zucchero, poiché possono trasmettere i più alti costi al consumatore finale senza provocare una massiccia riduzione del volume delle vendite. Generalmente essi saranno in favore di una riduzione del prezzo dello zucchero, poiché quest'ultima consente loro di sommare la maggior parte delle economie di costo al proprio margine di profitto. Non vi sarà alcun forte incentivo a trasmettere tali economie al consumatore finale.

### GLI SPECIFICI STRUMENTI/MECCANISMI ISTITUITI SONO RIUSCITI AD AFFRONTARE ED ALLEVIARE I PROBLEMI DI ADATTAMENTO LEGATI ALLA RIFORMA?

- 65.** Il quadro normativo fissa, tra l'altro, l'obiettivo di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola<sup>40</sup>.
- 66.** Ci si attendeva che l'abbandono della produzione di barbabietola da zucchero e la chiusura degli stabilimenti connessa con le misure di ristrutturazione avessero un rilevante impatto sociale, diretto ed indiretto, sulla popolazione agricola e sulle aree interessate. Il documento di valutazione d'impatto prevedeva la perdita di un significativo numero di posti di lavoro nelle aree interessate, stimata ad almeno 4 500 posti di lavoro nel settore agricolo, 24 500 in quello industriale e 49 000 come perdita indiretta<sup>41</sup>.
- 67.** Di conseguenza, la normativa prevedeva che il fondo di ristrutturazione finanziasse specifici strumenti/meccanismi, cioè aiuti alla ristrutturazione, aiuti alla diversificazione ed un aiuto transitorio, per affrontare ed alleviare i problemi di adattamento, contribuendo così ad assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola che opera nel settore dello zucchero.
- 68.** Detti strumenti/meccanismi sono stati presi in esame nel corso dell'audit, come illustrato in dettaglio di seguito.

### L'AIUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE PER I PRODUTTORI E GLI IMPEGNI DA LORO ASSUNTI IN CAMPO SOCIALE E AMBIENTALE

- 69.** I produttori che abbandonavano la produzione entro quota e rinunciavano alle relative quote avevano diritto ad un aiuto alla ristrutturazione, calcolato come importo fisso per ogni tonnellata di quota oggetto di rinuncia<sup>42</sup>. Nel caso delle rinunce alle quote-zucchero, ai produttori era accordato all'incirca il 90 % dell'aiuto alla ristrutturazione<sup>43</sup>, mentre il resto era riservato ai bieticoltori e ai fornitori di macchinari. Analogamente, ai produttori di sciroppo di inulina veniva accordato il 90 % dell'aiuto. I produttori di isoglucosio che rinunciavano alla propria quota avevano diritto al 100 % dell'aiuto compensativo alla ristrutturazione.

<sup>40</sup> Cfr. secondo considerando del regolamento (CE) n. 318/2006.

<sup>41</sup> In modo analogo, uno studio del luglio 2003 condotto da EuroCARE per valutare l'impatto delle opzioni disponibili per la futura riforma dell'OCM dello zucchero (*Study to assess the impact of future options for the future reform of the sugar CMO*) stimava che i posti di lavoro indirettamente connessi agli zuccherifici erano il doppio di quelli diretti.

<sup>42</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>43</sup> Si noti che l'articolo 3, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 320/2006 parlava di «almeno il 10 % dell'aiuto», poi modificato in «un importo pari al 10 % dell'aiuto» dal regolamento (CE) n. 1261/2007.

- 70.** La produzione di zucchero all'interno dell'UE è piuttosto concentrata, per cui la distribuzione dell'aiuto alla ristrutturazione è limitata. Negli otto Stati membri visitati, sono stati chiusi 45 stabilimenti, riceventi un aiuto alla ristrutturazione pari a circa 2,1 miliardi di euro come indennizzo per la rinuncia a circa 3,7 milioni di tonnellate di quote per lo zucchero (cfr. *allegato IV*).
- 71.** I produttori che rinunciavano alla propria produzione entro quota dovevano rispettare gli impegni da loro assunti in campo sociale ed ambientale. A questo proposito, i regolamenti applicabili prevedevano che la domanda per l'aiuto alla ristrutturazione dovesse includere «un piano sociale che descriva le azioni previste in materia di riconversione professionale, ridistribuzione e prepensionamento dei lavoratori interessati»<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Cfr. articolo 4, paragrafo 3, lettera f), del regolamento (CE) n. 320/2006.

#### **AMPIE VARIAZIONI DELL'AUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE AL NETTO DEI COSTI DIRETTI DI SMANTELLAMENTO**

- 72.** L'aiuto alla ristrutturazione non era inteso a rimborsare né rimborsava solo il costo diretto dello smantellamento degli stabilimenti. Secondo la Commissione, detto aiuto doveva servire ad affrontare le conseguenze economiche, sociali ed ambientali legate alla riduzione della quota. Nel corso dell'audit, si è esaminata la relazione fra l'aiuto alla ristrutturazione accordato ai produttori negli Stati membri controllati ed i loro preventivati costi di chiusura diretti, cioè i costi di chiusura senza contare possibili valorizzazioni delle quote. L'audit ha rilevato che non vi era una chiara definizione di quali costi dovessero essere inclusi nei piani di ristrutturazione, e che i costi preventivati non erano comparabili fra gli Stati membri. Di conseguenza, i dati disponibili mostrano variazioni molto ampie, da un avanzo netto di 390 euro per tonnellata oggetto di rinuncia paragonato ai costi netti di chiusura fino ad un disavanzo netto di 226 euro per tonnellata (cfr. *allegato IV*).

### INADEGUATO MONITORAGGIO DEL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI ASSUNTI IN CAMPO SOCIALE

- 73.** Come risultato della riforma, circa 80 stabilimenti sono stati chiusi in tutta l'UE. La Commissione non obbligava gli Stati membri a riferire sull'impatto sociale diretto dello smantellamento degli impianti produttivi. Nel corso dell'audit, si è appurato che la Commissione non era sempre in possesso di tali informazioni e che non vi erano dati esaustivi sull'impatto delle rinunce alle quote sulle economie locali, su quanti posti di lavoro erano andati persi o su impieghi alternativi per il personale che precedentemente lavorava presso gli stabilimenti smantellati. Ciò ostacola la valutazione dell'effetto complessivo della riforma sulle aree interessate.

### RITARDI NEL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI ASSUNTI IN CAMPO AMBIENTALE

- 74.** La chiusura degli impianti di produzione comporta anche dei seri problemi ambientali, per cui i regolamenti applicabili dispongono che la chiusura di detti stabilimenti sia accompagnata da misure appropriate per smantellare gli impianti di produzione e ripristinare lo stato ambientale dei siti. Tuttavia, nel corso dell'audit sono stati rilevati casi di seri ritardi e di crescente incertezza riguardo al tempestivo rispetto da parte dei produttori di tali obblighi in tema ambientale. Nel dicembre 2009 la Commissione ha modificato la normativa per consentire una proroga delle scadenze fino al settembre 2011<sup>45</sup>.

### AIUTO ALLA RISTRUTTURAZIONE PER I COLTIVATORI E I FORNITORI DI MACCHINARI DANNEGGIATI DALLE RINUNCE

- 75.** Nel caso della rinuncia alle quote-zucchero, che riguarda la vasta maggioranza delle rinunce alle quote, una parte dell'aiuto alla ristrutturazione (almeno il 10 % fino al 2007, il 10 % dal 2007 in poi) doveva essere riservata ai coltivatori di barbabietola da zucchero danneggiati dalle rinunce ed ai fornitori di macchinari che fornivano a questi ultimi servizi specializzati<sup>46</sup>. Analogamente, una parte dell'aiuto era riservata ai coltivatori di cicoria danneggiati dalle rinunce alle quote di sciroppo di inulina. Al contrario, nessun aiuto era riservato ai coltivatori di mais quando i produttori di isoglucosio rinunciavano alla propria quota. Le assegnazioni erano decise dalle autorità nazionali previa consultazione dei rappresentanti dei coltivatori e di quelli dei fornitori, ove esistenti<sup>47</sup>. Nel 2007, un pagamento *una tantum* di 237,50 euro per tonnellata oggetto di rinuncia è stato accordato<sup>48</sup> ai coltivatori interessati, e ciò costituiva la maggior parte dell'indennizzo da questi ricevuto.

<sup>45</sup> Regolamento (UE) n. 1204/2009 della Commissione, del 4 dicembre 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 968/2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio relativo a un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità.

<sup>46</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 320/2006, come modificato dal regolamento (CE) n. 1261/2007.

<sup>47</sup> In Polonia non vi era alcuna associazione che raggruppasse i fornitori di macchinari, per cui le autorità nazionali hanno selezionato tre fornitori per le consultazioni.

<sup>48</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 1260/2007.

## AIUTO ALLA DIVERSIFICAZIONE

- 76.** Come risultato della riforma, circa 80 zuccherifici sono stati chiusi. Gli zuccherifici hanno un forte legame territoriale con la comunità circostante. In particolar modo quando sono situati in aree remote e svantaggiate, la loro chiusura può provocare significative conseguenze negative per il tessuto sociale delle aree in questione.
- 77.** Non vi è alcuna definizione giuridica circa chi è incluso nel concetto di «popolazione agricola». Ciò nonostante, si ritiene che, come risultato della riforma del mercato dello zucchero, sia stata colpita la comunità locale in senso ampio piuttosto che solo gli attori principali del settore dello zucchero (il produttore ed i suoi impiegati, i coltivatori e i fornitori di macchinari) destinatari dell'aiuto previsto dalla normativa.
- 78.** La normativa prevedeva aiuti, ammontanti a 675 milioni di euro, volti a stimolare lo sviluppo di alternative alla produzione di barbabietole da zucchero e zucchero nelle aree colpite dalla ristrutturazione dell'industria saccarifera (cfr. la ripartizione per Stato membro nell'**allegato V**).
- L'**aiuto alla diversificazione**<sup>49</sup> è in primo luogo volto a finanziare interventi che dovevano corrispondere a quelli finanziati a titolo dell'asse 1 e dell'asse 3 dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale<sup>50</sup>. Di norma, tali interventi finanziano progetti specifici volti ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali o a diversificare l'economia rurale;
  - **Un aiuto supplementare alla diversificazione**<sup>51</sup> è accordato ad uno Stato membro quando il totale delle rinunce supera il 50 % della quota nazionale di zucchero, ed è aumentato al crescere di tale percentuale. L'aiuto può essere concesso con le stesse modalità di quello alla diversificazione o pagato direttamente ai coltivatori.
- 79.** Gli Stati membri che decidono di concedere l'aiuto alla diversificazione elaborano programmi di ristrutturazione nazionali che descrivono gli interventi di diversificazione da effettuarsi nelle regioni interessate ed informano la Commissione di tali programmi. La Commissione non è tenuta ad approvare i programmi.

<sup>49</sup> Cfr. articolo 6 del regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>50</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

<sup>51</sup> Cfr. articolo 7 del regolamento (CE) n. 320/2006.

- 80.** Un'analisi dei programmi di ristrutturazione nazionali elaborati dagli Stati membri indica che l'assegnazione dell'aiuto alla diversificazione era basata su un'ampia gamma di criteri diversi da uno Stato membro all'altro, come mostrato nell'*allegato VI*.
- 81.** Per di più, la Corte ha osservato in alcuni Stati membri ritardi nell'attuazione di tali interventi, tesi a sviluppare alternative alla coltivazione di barbabietola da zucchero e alla produzione di zucchero, le quali devono ancora divenire pienamente operative. Tali ritardi hanno causato un intervallo temporale di parecchi anni tra la chiusura di uno stabilimento e l'effettiva attuazione di alternative economiche, se mai operata. Nel dicembre 2009, la Commissione ha modificato la normativa per consentire una proroga della scadenza di attuazione degli interventi fino al settembre 2011<sup>52</sup>.
- 82.** Inoltre, la Commissione non ha una visione d'insieme dell'impatto dell'aiuto alla diversificazione sulle regioni interessate, sebbene gli Stati membri abbiano l'obbligo di presentare alla Commissione relazioni annuali sullo stato di avanzamento, fra l'altro, dei programmi nazionali di ristrutturazione<sup>53</sup>. In ogni caso, la Commissione non ha istituito procedure per esaminare sistematicamente e valutare tali informazioni<sup>54</sup>.

### **AIUTO TRANSITORIO PER LE RAFFINERIE A TEMPO PIENO**

- 83.** La normativa prevedeva la concessione di un aiuto transitorio (150 milioni di euro) alle raffinerie a tempo pieno, per permettere loro di adattarsi alla ristrutturazione dell'industria dello zucchero<sup>55</sup>. L'espressione «raffineria a tempo pieno» indica un'unità di produzione la cui unica attività consiste nella raffinazione di zucchero di canna grezzo di importazione o che ne ha raffinato una quantità superiore ad una data soglia<sup>56</sup>.
- 84.** Tale aiuto non faceva parte delle proposte iniziali della Commissione ma è stato introdotto in seguito, dopo discussioni in sede di Consiglio. L'aiuto è stato pagato ad un numero molto limitato di raffinatori (sette in totale) per importi che variavano da 1,5 a 94 milioni di euro per raffineria.

<sup>52</sup> Cfr. regolamento (UE) n. 1204/2009.

<sup>53</sup> Cfr. articolo 24 del regolamento (CE) n. 968/2006.

<sup>54</sup> Gli unici controlli svolti dalla Commissione negli Stati membri sono quelli operati dall'unità Liquidazione dei conti della DG Agricoltura e sviluppo rurale relativamente al rispetto dei regolamenti da parte di detti Stati.

<sup>55</sup> Cfr. articolo 8 del regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>56</sup> Cfr. articolo 2 del regolamento (CE) n. 320/2006.

- 85.** Dall'audit non sono emersi elementi da cui risulti che detto aiuto era basato su una valutazione tecnica delle esigenze delle raffinerie o che il calcolo degli importi dell'aiuto era basato su criteri obiettivi. Inoltre, la vaghezza degli obiettivi da raggiungere (adattarsi alla ristrutturazione dell'industria dello zucchero)<sup>57</sup> e delle azioni che potevano essere incluse nel piano aziendale per ricevere l'aiuto (inclusi la partecipazione ai costi operativi e altri accantonamenti ritenuti necessari)<sup>58</sup> rende impossibile valutare l'efficienza e l'efficacia dell'aiuto. Vi sono indizi del fatto che l'aiuto era principalmente una sorta di indennizzo alle raffinerie a tempo pieno di zucchero di canna greggio di importazione per la futura perdita del loro monopolio delle importazioni di zucchero grezzo. Il regolamento della Commissione fa semplicemente riferimento alla perdita di «alcuni vantaggi»<sup>59</sup> precedentemente detenuti.
- 86.** Nella maggior parte degli Stati membri interessati vi è un solo potenziale beneficiario. Ciò ha reso inutile la disposizione normativa secondo la quale gli Stati membri concedono l'aiuto sulla base di criteri obiettivi e non discriminatori<sup>60</sup>.

## IL COSTO DELLA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO

### È PROBABILE CHE IL FONDO DI RISTRUTTURAZIONE AVRÀ UN IMPORTO RESIDUO DA ASSEGNARE AL FEAGA

- 87.** In base alle disposizioni normative<sup>61</sup>, «gli eventuali importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga dopo aver finanziato le spese di cui al paragrafo 2 sono assegnati al FEAGA».
- 88.** Il basso tasso di rinunce alla quota, specialmente nel secondo anno dopo la riforma, ha dato luogo a entrate da contributi temporanei alla ristrutturazione maggiori di quanto previsto dalla Commissione. Eventuali importi residui di cui il fondo di ristrutturazione disponga alla data della sua dismissione nel settembre 2012 saranno assegnati al FEAGA. Si stima attualmente che l'importo residuo sarà pari a circa 640 milioni di euro.

<sup>57</sup> Cfr. articolo 8 del regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>58</sup> Cfr. articolo 15 del regolamento (CE) n. 968/2006: «investimenti, smantellamento degli impianti di produzione, partecipazione ai costi operativi, riserve per ammortamento dell'attrezzatura e altri accantonamenti ritenuti necessari per adattarsi alla nuova situazione».

<sup>59</sup> Cfr. decimo considerando del regolamento (CE) n. 968/2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 320/2006: «Il regolamento (CE) n. 320/2006 ha istituito un aiuto transitorio a favore delle raffinerie a tempo pieno che, in seguito alla ristrutturazione, **hanno perso alcuni vantaggi conferiti loro** dal regolamento (CE) n. 1260/2001 del Consiglio, del 19 giugno 2001, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, al fine di agevolare l'adattamento alla nuova situazione conseguente all'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Tale aiuto transitorio è concesso negli Stati membri in cui le raffinerie a tempo pieno ai sensi del regolamento (CE) n. 1260/2001 erano situate in passato».

<sup>60</sup> Cfr. articolo 8, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 320/2006.

<sup>61</sup> Cfr. articolo 1 del regolamento (CE) n. 320/2006.

## ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO IL COSTO COMPLESSIVO

- 89.** Quando ha proposto la riforma, la Commissione stimava in 10,7 miliardi di euro<sup>62</sup> il costo per il bilancio UE dell'OCM dello zucchero per i sette anni che vanno dal 2007 al 2013. Tale cifra è pari a circa sette volte la spesa per l'OCM dello zucchero nel 2006. Su questa base, la Commissione ha dichiarato che la spesa inclusa nella sezione agricoltura del bilancio sarà pari a quella dell'OCM precedente<sup>63</sup>.
- 90.** Tuttavia, la Corte nota che vi sono due altre questioni legate al mercato dello zucchero che incidono sul bilancio UE per un totale di 1,2 miliardi di euro, sebbene esse non siano direttamente imputate alla sezione agricoltura del bilancio:
- a) il contributo alla produzione<sup>64</sup>, che ammontava a 498 milioni di euro nel 2006, è stato abrogato e sostituito da un onere forfettario di 12 euro alla tonnellata. Tuttavia, stanti gli impegni internazionali dell'Unione, tale contributo non avrebbe potuto essere mantenuto al livello del 2006, poiché esso si applicava soltanto alla produzione eccedente il consumo;
  - b) un importo pari a 1,2 miliardi di euro nei sette anni è stato destinato alle misure di accompagnamento per i paesi firmatari del protocollo sullo zucchero. Detto aiuto è stato proposto ai paesi ACP per la perdita di reddito dovuta ai prezzi più bassi percepiti per le loro importazioni preferenziali storiche. Dal momento che tale importo è incluso nel titolo 21 «Sviluppo e relazioni con i paesi ACP», non è stato considerato parte dell'OCM dello zucchero.
- 91.** La riforma del mercato dello zucchero era concepita per essere neutra dal punto di vista del bilancio. In questo contesto, la Corte osserva che, se si prendono in considerazione i costi di cui sopra, è verosimile che, dopo la riforma, il costo complessivo per il bilancio UE per il periodo 2007-2013 sarà di 1,2 miliardi di euro più alto rispetto a prima della riforma.

<sup>62</sup> Tale cifra include le previsioni fatte per il quadro finanziario 2007-2013. Il bilancio sarà successivamente oggetto di un futuro accordo.

<sup>63</sup> Cfr. sezione 5 sull'impatto finanziario delle proposte di riforma dello zucchero nella proposta della Commissione (COM(2005) 263 definitivo).

<sup>64</sup> Il contributo alla produzione poteva ammontare, per una parte delle quote (la cosiddetta quota B), fino al 39,5 % del prezzo di intervento (631 euro alla tonnellata), cioè fino a 249 euro alla tonnellata (articolo 15 del regolamento (CE) n. 1260/2001).

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI:

92. La riforma del mercato dello zucchero era ritenuta necessaria al fine di allineare il settore ai principi fondamentali di maggiore orientamento al mercato della nuova politica agricola comune, nonché di rispettare gli impegni presi dall'Unione in campo internazionale.
93. La riforma perseguiva vari obiettivi, in parte in contraddizione fra loro e dunque difficili da raggiungere contemporaneamente. L'audit condotto dalla Corte ha valutato sino a che punto siano stati finora conseguiti gli obiettivi della riforma.

### **LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA ASSICURATO LA FUTURA COMPETITIVITÀ DELL'INDUSTRIA UE DELLO ZUCCHERO?**

94. La riforma mirava a ridurre drasticamente (6 milioni di tonnellate) la capacità di produzione non redditizia esistente nella Comunità introducendo un notevole incentivo economico per le imprese saccarifere dalla più bassa produttività che rinunciassero alla propria produzione entro quota. La logica era che la rinuncia a impianti a bassa produttività avrebbe incrementato la produttività media e dunque assicurato la futura competitività dell'industria UE. Tuttavia, né la Commissione né gli Stati membri disponevano di dati sulla produttività relativa dei singoli produttori. Al tempo stesso, è stata resa disponibile una quota addizionale di circa 1,5 milioni di tonnellate destinata principalmente ad essere acquistata da parte dei produttori più efficienti.
95. Nei primi due anni dopo la riforma, i produttori hanno volontariamente rinunciato soltanto a 2,2 milioni di tonnellate, un chiaro indizio che gli incentivi offerti non erano ritenuti sufficientemente attraenti dai produttori cui erano destinati. Nel 2007 sono state quindi apportate diverse modifiche al processo di riforma creando un forte incentivo affinché tutti i produttori rinunciassero ad almeno una data percentuale della propria quota. Pertanto, sebbene sia stata raggiunta la riduzione della quota cui si mirava, questa non ha potuto essere ottenuta solo tramite la cessazione della produzione di zucchero da parte degli stabilimenti meno competitivi.

- 96.** Nel corso dell'audit sono stati rilevati casi di imprese che hanno rinunciato alle quote supplementari per lo zucchero che avevano ottenuto o acquistato. Non vi è alcuna logica nel rendere inizialmente disponibili quote supplementari e nel cercare successivamente di ridurle. Inoltre, nel caso della quota supplementare per l'isoglucosio, le imprese hanno ricevuto gli incentivi persino quando hanno rinunciato a quote che erano state loro assegnate a titolo gratuito. I relativi costi, stimati a circa 97 milioni di euro, non possono essere giustificati.
- 97.** Mentre le riforme hanno compensato in parte i bieticoltori per la perdita di reddito derivante dalla significativa caduta dei prezzi minimi pagati per le barbabietole da zucchero, le misure introdotte hanno avuto un impatto limitato sulla loro competitività individuale.
- 98.** Inoltre, come già osservato dalla Corte nella sua relazione precedente<sup>65</sup>, il mantenimento di rigidità e vincoli nell'attuale sistema di quote porta a un'inutile rigidità della capacità produttiva e riduce la capacità dei coltivatori e dei produttori di incrementare la propria efficienza.
- 99.** Si può complessivamente concludere che si è data priorità all'obiettivo di stabilizzare il mercato mediante una riduzione volontaria di 6 milioni di tonnellate della produzione di quota rispetto a quello di ridurre la capacità di produzione non redditizia esistente nella Comunità. Di conseguenza, il processo di riforma non ha pienamente assicurato la futura competitività dell'industria saccarifera dell'UE. È pertanto probabile che le forti pressioni esterne continueranno a pesare molto sul settore in questione.

<sup>65</sup> Corte dei conti europea, relazione speciale n. 20/2000 sulla gestione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

#### RACCOMANDAZIONE 1

Le esistenti pressioni esterne possono richiedere alla Commissione di proporre futuri aggiustamenti della produzione interna. In tal caso, la Corte raccomanda che i relativi strumenti e misure siano concepiti in modo da garantire una coerenza di fondo e siano basati su un'approfondita valutazione tecnica delle esigenze, nonché su criteri obiettivi e non discriminatori.

### RACCOMANDAZIONE 2

Data la rilevanza della produzione saccarifera per l'economia agricola, la Corte raccomanda che la Commissione proponga misure volte ad eliminare le rigidità ed i vincoli dell'attuale sistema delle quote, che influenzano negativamente la competitività dei coltivatori e dei produttori.

### LA RIFORMA DEL MERCATO DELLO ZUCCHERO HA STABILIZZATO I MERCATI E GARANTITO LA SICUREZZA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI DI ZUCCHERO?

- 100.** Il mercato dello zucchero era soggetto all'effetto delle aumentate importazioni e, specularmente, delle ridotte possibilità di esportazioni sovvenzionate. In tali circostanze, il livello di produzione interna necessaria a soddisfare la domanda UE è divenuto il fattore chiave della stabilizzazione del mercato. I futuri aumenti delle importazioni provocheranno probabilmente ulteriori ritiri di quote con la conseguente ulteriore riduzione della produzione UE di zucchero.
- 101.** La Corte conclude che finora è stata assicurata una relativa stabilità del mercato, ma ciò è stato ottenuto tramite l'utilizzo di quote di produzione che attualmente fissano la produzione interna massima consentita ad un livello di produzione pari a circa l'85 % del consumo UE per quello che è un prodotto strategico per l'industria agro-alimentare e chimica, accrescendo così la dipendenza dell'UE dalle importazioni, in un momento in cui l'approvvigionamento del mercato mondiale è dominato da un ristretto numero di paesi esportatori.

### RACCOMANDAZIONE 3

La Corte raccomanda che le eventuali future decisioni che incidono sulla produzione saccarifera dell'UE tengano conto del livello di produzione interna dello zucchero ritenuto necessario alla luce dell'obiettivo del trattato di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

- 102.** Le consegne ai consumatori dovrebbero essere effettuate a prezzi ragionevoli<sup>66</sup>. La riforma è concepita per ridurre i prezzi dello zucchero di una percentuale che va fino al 36 %<sup>67</sup>. La formazione del prezzo al consumo è un processo complesso; per tale ragione è molto difficile stabilire fino a che punto una riduzione nel prezzo di riferimento dello zucchero sfuso avrà un impatto sul prezzo pagato dal consumatore finale. Sebbene la Commissione abbia sottolineato l'esigenza di fare in modo che i movimenti al ribasso dei prezzi delle materie prime si ripercuotano rapidamente sui prezzi al consumo, degli studi condotti per conto della Commissione indicano che è improbabile che le riduzioni del prezzo dello zucchero sfuso si riflettano nel prezzo al consumatore finale.

<sup>66</sup> L'articolo 33 del trattato CE, che in seguito al trattato di Lisbona è divenuto articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, indica tra le finalità della politica agricola comune quella di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

<sup>67</sup> Il 36 % è la differenza fra il prezzo di intervento pre-riforma ed il prezzo di riferimento post-riforma.

#### RACCOMANDAZIONE 4

Pur riconoscendo che la formazione del prezzo è particolarmente complessa nel settore alimentare, la Corte considera che essa debba essere soggetta a regolare monitoraggio da parte della Commissione. La Commissione e gli Stati membri devono far sì che la normativa sulla concorrenza sia correttamente applicata nel settore, garantendo così l'obiettivo del trattato di assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

#### GLI SPECIFICI STRUMENTI/MECCANISMI ISTITUITI SONO RIUSCITI AD AFFRONTARE ED ALLEVIARE I PROBLEMI DI ADATTAMENTO LEGATI ALLA RIFORMA?

- 103.** L'abbandono della produzione di barbabietola da zucchero e la chiusura degli stabilimenti hanno un rilevante impatto, diretto ed indiretto, sulla popolazione agricola e sulle aree interessate, che comporta anche la perdita di un notevole numero di posti di lavoro. La normativa prevedeva che il fondo temporaneo di ristrutturazione finanziasse specifici strumenti per affrontare ed alleviare i problemi di adattamento.
- 104.** L'audit ha constatato che né la Commissione né gli Stati membri interessati hanno svolto un adeguato monitoraggio delle conseguenze sociali della ristrutturazione. Non vi sono pertanto dati esaustivi sull'impatto delle rinunce alle quote sulle economie locali.

- 105.** Inoltre, al momento delle visite di audit, in vari Stati membri le misure di aiuto alla diversificazione dovevano ancora divenire pienamente operative. L'intervallo temporale tra la chiusura degli stabilimenti e l'attuazione delle misure di diversificazione può creare difficoltà nelle regioni interessate.
- 106.** La chiusura degli impianti di produzione doveva essere accompagnata da misure appropriate per smantellare gli impianti di produzione e ripristinare lo stato ambientale dei siti. Tuttavia, nel corso dell'audit sono stati rilevati casi di ritardi per quanto riguarda il rispetto da parte dei produttori di tali obblighi in tema ambientale.
- 107.** Per quanto riguarda la concessione di un aiuto transitorio alle raffinerie a tempo pieno, dall'audit non sono emersi elementi da cui risulti che detto aiuto era basato su una valutazione tecnica delle esigenze delle raffinerie o che il calcolo degli importi dell'aiuto era basato su criteri obiettivi.
- 108.** Complessivamente, non è ancora possibile trarre conclusioni sul grado con il quale gli strumenti istituiti abbiano mitigato il significativo impatto socio-economico, diretto e indiretto, sulla popolazione agricola nelle regioni interessate.

#### RACCOMANDAZIONE 5

La Corte raccomanda che la Commissione e gli Stati membri adottino misure urgenti per far sì che gli interventi di diversificazione diventino rapidamente operativi e producano l'impatto desiderato per promuovere alternative alla produzione di barbabietole da zucchero e di zucchero.

#### RACCOMANDAZIONE 6

La Corte raccomanda che la Commissione e gli Stati membri si impegnino più attivamente per far sì che gli obblighi in tema di ambiente contratti dagli zuccherifici chiusi vengano pienamente rispettati.

## COSTI DELLA RIFORMA

- 109.** La Corte osserva che, qualora si tenga conto dei costi aggiuntivi non direttamente imputati alla sezione agricoltura del bilancio, nella fattispecie i costi delle misure di accompagnamento per i paesi ACP del protocollo «zucchero», è verosimile che, dopo la riforma, il costo complessivo per il bilancio UE per il periodo 2007-2013 sarà di 1,2 miliardi di euro più alto rispetto a prima della riforma.

La presente relazione è stata adottata dalla sezione I, presieduta da Michel CRETIN, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 21 luglio 2010.

*Per la Corte dei conti*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE ENTRATE EFFETTIVE E DELLE SPESE STIMATE DEL FONDO DI RISTRUTTURAZIONE

(milioni di euro)

Stato membro	Totale entrate	Spese			
		Aiuto alla ristrutturazione <sup>1</sup>	Aiuto alla diversificazione <sup>2</sup>	Aiuto transitorio <sup>3</sup>	Totale
		(A)	(B)	(C)	(D)
<b>Belgio</b>	339	331	19	0	350
<b>Bulgaria</b>	13	2	1	0	3
<b>Repubblica ceca</b>	166	88	11	0	99
<b>Danimarca</b>	163	37	8	0	45
<b>Germania</b>	1 350	639	71	0	710
<b>Irlanda</b>	0	187	44	0	231
<b>Grecia</b>	88	130	26	0	156
<b>Spagna</b>	346	454	70	0	524
<b>Francia</b>	1 354	611	64	25	700
<b>Italia</b>	293	981	167	0	1 148
<b>Lettonia</b>	8	59	15	0	74
<b>Lituania</b>	40	17	2	0	19
<b>Ungheria</b>	152	260	52	0	312
<b>Paesi Bassi</b>	344	177	12	0	189
<b>Austria</b>	152	25	5	9	39
<b>Polonia</b>	657	288	34	0	322
<b>Portogallo</b>	10	34	15	24	73
<b>Romania</b>	32	10	0	0	10
<b>Slovenia</b>	7	51	12	2	65
<b>Slovacchia</b>	76	77	16	0	93
<b>Finlandia</b>	45	64	7	5	76
<b>Svezia</b>	128	63	9	5	77
<b>Regno Unito</b>	466	165	15	94	274
<b>TOTALE</b>	<b>6 229</b>	<b>4 750</b>	<b>675</b>	<b>164</b>	<b>5 589</b>

<sup>1</sup> Sono anche compresi i pagamenti retroattivi.

<sup>2</sup> Comprende sia l'aiuto alla diversificazione sia l'aiuto supplementare alla diversificazione.

<sup>3</sup> A norma degli articoli 8 e 9 del regolamento (CE) n. 320/2006 (aiuto transitorio per le raffinerie a tempo pieno e per certi Stati membri).

Fonte: gli auditor della Corte hanno usato i dati sulla rinuncia alle quote forniti dalla Commissione (unità C.5 della DG Agricoltura) per calcolare gli importi che figurano nella tabella.

## TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE QUOTE CUI HANNO RINUNCIATO GLI STATI MEMBRI

### A — ZUCCHERO

(tonnellate di zucchero bianco)

Stato membro	Quote iniziali <sup>1</sup>	Quota oggetto di rinuncia per la campagna di commercializzazione				Quote disponibili dalla campagna 2009/10	Totale quote cui si è rinunciato in %
		2006/07	2007/08	2008/09	2009/10		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = $\Sigma(B+C+D+E)/A$
Francia <sup>2</sup>	4 120 687			- 683 655		3 437 032	16,6 %
Germania	3 655 456			- 757 200		2 898 256	20,7 %
Polonia	1 772 477			- 366 869		1 405 608	20,7 %
Regno Unito	1 221 474			- 165 000		1 056 474	13,5 %
Paesi Bassi	931 435			- 126 547		804 888	13,6 %
Belgio	882 301			- 206 066		676 235	23,4 %
Italia	1 557 443	- 778 737	- 24 861	- 245 467		508 378	67,4 %
Spagna <sup>2</sup>	996 961	- 93 119	- 16 679	- 256 578	- 132 106	498 479	50,0 %
Repubblica ceca	474 932		- 102 473			372 459	21,6 %
Danimarca	452 466			- 80 083		372 383	17,7 %
Austria	405 812			- 54 785		351 027	13,5 %
Svezia	385 984	- 42 562		- 50 236		293 186	24,0 %
Grecia	317 502		- 158 800			158 702	50,0 %
Slovacchia	216 037		- 70 133	- 33 584		112 320	48,0 %
Ungheria	406 684		- 108 093	- 193 171		105 420	74,1 %
Romania <sup>3</sup>	109 164			- 4 475		104 689	4,1 %
Lituania	111 010			- 20 758		90 252	18,7 %
Finlandia	146 087		- 56 087	- 9 001		80 999	44,6 %
Portogallo <sup>4</sup>	79 671	- 35 218	- 19 500	- 15 000		9 953	87,5 %
Slovenia	52 973		- 52 973			0	100,0 %
Lettonia	66 505		- 66 505			0	100,0 %
Irlanda	199 260	- 199 260				0	100,0 %
Bulgaria <sup>3</sup>	4 752			- 4 752		0	100,0 %
<b>TOTALE</b>	<b>18 567 073</b>	<b>- 1 148 896</b>	<b>- 676 104</b>	<b>- 3 273 227</b>	<b>- 132 106</b>	<b>13 336 740</b>	<b>28,2 %</b>
<b>Totale quote cui si è rinunciato per lo zucchero = 5 230 333</b>							

<sup>1</sup> La «quota iniziale» è uguale alla quota iniziale fissata per gli Stati membri nell'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006 per la campagna di commercializzazione 2006/07 più le quote supplementari acquistate nel 2006/07 e nel 2007/08.

<sup>2</sup> Compresa le quote dei dipartimenti francesi d'oltremare (480 245 t).

<sup>3</sup> Quote disponibili solo dal 2007/08 (nuovi Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2007).

<sup>4</sup> Compresa le quote per la regione autonoma delle Azzorre (9 953 t).

**B — SCIROPPO DI INULINA***(tonnellate in equivalente zucchero)*

Stato membro	Quote iniziali <sup>1</sup>	Quota oggetto di rinuncia per la campagna di commercializzazione				Quote disponibili dalla campagna 2009/10	Totale quote cui si è rinunciato in %
		2006/07	2007/08	2008/09	2009/10		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = (B+C+D+E)/A
<b>Belgio</b>	215 246	-215 246				0	100,0 %
<b>Paesi Bassi</b>	80 950	-80 950				0	100,0 %
<b>Francia</b>	24 521	-24 521				0	100,0 %
<b>TOTALE</b>	<b>320 717</b>	<b>-320 717</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100,0 %</b>

**Totale quote cui si è rinunciato per sciroppo di inulina = 320 717**

**C — ISOGLUCOSIO***(tonnes of dry matter)*

Stato membro	Quote iniziali <sup>1</sup>	Quota oggetto di rinuncia per la campagna di commercializzazione				Quote disponibili dalla campagna 2009/10	Totale quote cui si è rinunciato in %
		2006/07	2007/08	2008/09	2009/10		
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (A+B+C+D+E)	(G) = (B+C+D+E)/A
<b>Ungheria</b>	220 266					220 266	0,0 %
<b>Belgio</b>	114 580					114 580	0,0 %
<b>Bulgaria<sup>2</sup></b>	89 198					89 198	0,0 %
<b>Slovacchia</b>	68 095					68 095	0,0 %
<b>Germania</b>	56 638					56 638	0,0 %
<b>Spagna</b>	131 423		-5 000	-3 000	-69 613	53 810	59,1 %
<b>Polonia</b>	42 861					42 861	0,0 %
<b>Italia</b>	32 493					32 493	0,0 %
<b>Portogallo</b>	15 871			-3 371		12 500	21,2 %
<b>Francia</b>	27 664		-27 664			0	100,0 %
<b>Regno Unito</b>	43 592				-43 592	0	100,0 %
<b>Paesi Bassi</b>	14 563			-14 563		0	100,0 %
<b>Grecia</b>	20 636			-20 636		0	100,0 %
<b>Romania<sup>2</sup></b>	15 879				-15 879	0	100,0 %
<b>Finlandia</b>	18 999			-18 999		0	100,0 %
<b>TOTALE</b>	<b>912 758</b>	<b>0</b>	<b>-32 664</b>	<b>-60 569</b>	<b>-129 084</b>	<b>690 441</b>	<b>24,4 %</b>

**Totale quote cui si è rinunciato per l'isoglucosio = 222 317**

<sup>1</sup> La «quota iniziale» è pari alla quota iniziale assegnata agli Stati membri conformemente all'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006 per la campagna di commercializzazione 2006/07 più le quote supplementari assegnate dal 2006/07, 2007/08, 2008/09.

<sup>2</sup> Quote disponibili solo dal 2007/08 (nuovo Stato membro che ha aderito all'UE nel 2007) unitamente alle quote supplementari assegnate sino al 2009/10.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati forniti dalla Commissione (DG Agricoltura).

## RIPARTIZIONE DEGLI STATI MEMBRI SECONDO LA LORO REDDITIVITÀ COMBINATA E LA QUOTA CUI HANNO RINUNCIATO

(tonnellate di zucchero bianco)

Stato membro	Livello di redditività combinata <sup>1</sup>	Impatto reale della riforma					
		Quota iniziale <sup>2</sup>	Quota cui si è rinunciato nei primi due anni	Quota cui si è rinunciato 2008/09 <sup>3</sup>	Percentuale della quota iniziale cui si è rinunciato	Percentuale della quota totale cui si è rinunciato	Quota disponibile dal 2009/10
		(A)	(B)	(C)	(D) = (B+C)/(A)	(E) = (B+C) / (tot. B + tot. C)	(F) = A+B+C
<b>Irlanda</b>	Basso	2 143 923	-1 216 376	-260 466	68,9 %	28,2 %	667 081
<b>Grecia</b>							
<b>Italia</b>							
<b>Portogallo (continentale)</b>							
<b>Repubblica ceca</b>	Medio	2 923 655	-566 062	-725 282	44,2 %	24,7 %	1 632 311
<b>Danimarca</b>							
<b>Spagna<sup>3</sup></b>							
<b>Lettonia</b>							
<b>Lituania</b>							
<b>Ungheria</b>							
<b>Slovacchia</b>							
<b>Slovenia</b>							
<b>Finlandia</b>							
<b>Belgio</b>							
<b>Germania</b>							
<b>Francia (metropolitana)</b>	Elevato	12 895 381	-42 562	-2 410 358	19,0 %	46,9 %	10 442 461
<b>Paesi Bassi</b>							
<b>Austria</b>							
<b>Polonia</b>							
<b>Svezia</b>							
<b>Regno Unito</b>							
<b>Altri Stati membri<sup>4</sup></b>							
<b>TOTALE</b>		<b>18 567 073</b>	<b>-1 825 000</b>	<b>-3 405 333</b>	<b>28,2 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>13 336 740</b>

<sup>1</sup> Ripartizione degli Stati membri in base alla redditività combinata che influenzerebbe la probabile riduzione della loro produzione di zucchero (Tabella 3 del documento di lavoro della Commissione «Update of impact assessment (SEC(2003) 1022)).

<sup>2</sup> La «quota iniziale» è pari alla quota iniziale assegnata agli Stati membri conformemente all'allegato III del regolamento (CE) n. 318/2006 per la campagna di commercializzazione 2006/07 più le quote supplementari acquistate nelle campagne 2006/07 e 2007/08.

<sup>3</sup> Nei dati per la campagna 2008/09 sono incluse 132 106 tonnellate di quote rinunciate in Spagna per la campagna di commercializzazione 2009/10.

<sup>4</sup> «Altri Stati membri» include Romania, Bulgaria, i dipartimenti d'oltremare francesi e la regione autonoma delle Azzorre.

Fonte: Commissione europea (unità C.5 della DG Agricoltura).

## TABELLA RIEPILOGATIVA DEGLI AIUTI DISPONIBILI PER I PRODUTTORI E DEI LORO COSTI DI CHIUSURA DIRETTI

Stato membro controllato	Repubblica ceca	Germania	Irlanda	Grecia <sup>1</sup>	Spagna	Francia	Italia	Polonia
N. di zuccherifici chiusi	3	5	1	2	7	5	14	8
(A) Numero delle quote di zucchero oggetto di rinuncia per gli stabilimenti chiusi (1 000 tonnellate di zucchero bianco)	102	736	199	159	498	651	1 049	296

(milioni di euro)

<b>(B) Totale aiuti alla ristrutturazione per i produttori, compresi pagamenti retroattivi per stabilimenti chiusi</b>	<b>58</b>	<b>415</b>	<b>127</b>	<b>72</b>	<b>277</b>	<b>358</b>	<b>666</b>	<b>166</b>
<b>(C) Totale costi di chiusura diretti<sup>2</sup></b>	<b>48</b>	<b>178</b>	<b>172</b>	<b>21</b>	<b>266</b>	<b>104</b>	<b>450</b>	<b>98</b>
di cui cancellazioni di immobilizzi, scorte di beni e scorte di attrezzatura	22	67	108	4	165	42	237	51
di cui, costi sociali (licenziamenti, pensioni, formazione, riconversione)	8	49	42	5	62	37	67	15
di cui smantellamento e altri costi di chiusura	18	62	22	12	39	25	146	32
<b>Differenza tra aiuti alla ristrutturazione e costi di chiusura diretti (B-C)</b>	<b>10</b>	<b>237</b>	<b>-45</b>	<b>51</b>	<b>11</b>	<b>254</b>	<b>216</b>	<b>68</b>
<b>Aiuti alla ristrutturazione per tonnellata rinunciata al netto dei costi di chiusura diretti (B-C)/A</b>	<b>98</b>	<b>322</b>	<b>-226</b>	<b>321</b>	<b>22</b>	<b>390</b>	<b>206</b>	<b>230</b>

<sup>1</sup> I due stabilimenti dovrebbero essere riconvertiti in unità di produzione di biomassa (aiuto richiesto solo per lo smantellamento parziale).

<sup>2</sup> Le perdite di utili futuri non sono state considerate come costi di chiusura diretti.

Fonte: piani di ristrutturazione e relazioni (definitive) sullo stato di avanzamento presentate dai produttori negli Stati membri controllati.

## ATTUAZIONE DELL'AIUTO ALLA DIVERSIFICAZIONE

(euro)

Stati membri	Aiuti alla diversificazione assegnati per il periodo 2006-2010 <sup>1</sup>		
	Aiuto alla diversificazione	Aiuto supplementare alla diversificazione	Totale
(A)	(B)	(C)	(D) = (B)+(C)
<b>Belgio</b>	19 328 991	0	19 328 991
<b>Bulgaria</b>	445 738	445 738	891 475
<b>Repubblica ceca</b>	11 220 772	0	11 220 772
<b>Danimarca</b>	7 511 785	0	7 511 785
<b>Germania</b>	71 025 341	0	71 025 341
<b>Irlanda</b>	21 818 970	21 818 970	43 637 940
<b>Grecia</b>	17 388 600	8 694 300	26 082 900
<b>Spagna</b>	46 394 042	23 197 021	69 591 063
<b>Francia (metropolitana)</b>	64 126 854	0	64 126 854
<b>Italia</b>	111 018 706	55 509 353	166 528 059
<b>Lettonia</b>	7 282 298	7 282 298	14 564 595
<b>Lituania</b>	1 947 100	0	1 947 100
<b>Ungheria</b>	29 955 623	22 466 717	52 422 341
<b>Paesi Bassi</b>	11 870 109	0	11 870 109
<b>Austria</b>	5 138 833	0	5 138 833
<b>Polonia</b>	34 412 305	0	34 412 305
<b>Portogallo (continentale)</b>	7 398 621	7 398 621	14 797 242
<b>Romania</b>	419 772	0	419 772
<b>Slovenia</b>	5 800 544	5 800 544	11 601 087
<b>Slovacchia</b>	10 829 743	5 414 871	16 244 614
<b>Finlandia</b>	6 985 820	0	6 985 820
<b>Svezia</b>	9 372 676	0	9 372 676
<b>Regno Unito</b>	15 477 000	0	15 477 000
<b>TOTALE</b>	<b>517 170 242</b>	<b>158 028 432</b>	<b>675 198 674</b>

<sup>1</sup> Per aiuti alla diversificazione si intendono sia l'aiuto di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 320/2006 sia l'aiuto supplementare di cui all'articolo 7 dello stesso regolamento.

Fonte: Commissione europea (unità C della DG Agricoltura).

## **ALCUNI ESEMPI DEI DIVERSI CRITERI UTILIZZATI NEGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI ATTRIBUZIONE DELL'AIUTO ALLA DIVERSIFICAZIONE**

L'aiuto alla diversificazione è stato attribuito in base ad un'ampia gamma di criteri che variano da uno Stato membro all'altro. Ad esempio:

- in Irlanda, l'aiuto alla diversificazione è stato totalmente concesso ai coltivatori che avevano perso i loro diritti di fornitura, senza che essi dovessero dimostrare gli eventuali costi legati alla diversificazione;
- anche nella Repubblica ceca i coltivatori hanno ricevuto la totalità degli aiuti alla diversificazione, ma questi si limitavano a una parte del costo dei macchinari agricoli recentemente acquisiti;
- in Italia e Polonia, l'aiuto alla diversificazione è stato attribuito a progetti di diversificazione attuati dai coltivatori e altri tipi di beneficiari, principalmente piccole e medie imprese;
- in Francia, Germania e Spagna, le autorità regionali hanno attribuito l'aiuto alla diversificazione ad una serie di misure del tipo «sviluppo rurale», a favore di coltivatori, piccole e medie imprese e autorità locali.

## GLOSSARIO DEI TERMINI E ABBREVIAZIONI PRINCIPALI

**ACP:** Africa, Caraibi e Pacifico.

**Bioetanolo da canna o barbabietola da zucchero:** viene ottenuto a seguito della fermentazione del succo grezzo (immediatamente dopo l'estrazione dalla canna o dalla barbabietola da zucchero) o del succo denso (risultato di un ulteriore trattamento che comprende una fase di concentrazione, che ne consente uno stoccaggio intermedio) e per distillazione; il processo produttivo non comprende la produzione di zucchero in forma solida. Il bioetanolo può essere ottenuto anche da altre coltivazioni e può essere utilizzato come carburante o additivo per carburanti.

**Dazi all'importazione:** meccanismo di sostegno del mercato che consiste nel riscuotere una specifica tassa sulle quantità importate dal mercato mondiale, rendendone in tal modo il prezzo più elevato rispetto a quello della produzione nazionale. Nell'ambito di un accordo commerciale multilaterale del 1995, i dazi all'importazione sono stati parzialmente soppressi per quel che riguarda il commercio mondiale dei prodotti agricoli, mentre sono in corso negoziati per ulteriori soppressioni a livello dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

**DSB dell'OMC:** organo di conciliazione (DSB, *Dispute Settlement Body*) dell'Organizzazione mondiale del commercio.

**Intervento (ammasso pubblico):** meccanismo di sostegno del mercato che consiste nel permettere ai produttori di vendere un prodotto agricolo nello Stato membro (agenzia di intervento) ad un prezzo fissato da un regolamento del Consiglio; tale prezzo d'intervento opera quindi come un prezzo minimo sul mercato interno. All'inizio, erano ammissibili a questo meccanismo delle quantità illimitate. Per quel che riguarda il settore dello zucchero, la riforma del 2006 ha dapprima ridotto questo meccanismo a quantità limitate soggette a prezzi scontati, per poi abolirlo completamente.

**Inulina e sciroppo di inulina:** l'inulina è una fibra (composta di una catena di molecole di fruttosio) presente in una serie di piante. A livello industriale, viene estratta dalla radice di cicoria. L'idrolisi dell'inulina è un modo per ottenere il fruttosio ed il risultato di tale processo, un dolcificante chiamato sciroppo di inulina, rientra nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero dell'UE. Nel 2006, la sua produzione entro quota era di circa 321 000 tonnellate (una quota di mercato dell'1,5 %). *NB:* l'inulina non è collegata all'insulina, che è un ormone che contribuisce al controllo dello zucchero nel sangue.

**Isoglucosio:** noto anche come HFCS (*high fructose corn syrup*), è un dolcificante ottenuto dalla trasformazione del glucosio con cui parte di esso è convertita in fruttosio ottenendo uno sciroppo simile a quello che risulta dall'idrolisi dello zucchero (che converte il saccarosio nelle sue componenti, glucosio e fruttosio); le qualità standard contengono il 42 % ed il 55 % di fruttosio. Il glucosio usato a tale fine è anch'esso un dolcificante che ha usi specifici nelle industrie alimentari; deriva dalla lavorazione dell'amido, che viene di solito estratto dal mais, anche se l'industria dell'amido può anche utilizzare il frumento o le patate. Poiché è in concorrenza con lo zucchero in usi significativi, quali ad esempio le bevande analcoliche, l'isoglucosio rientra nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero dell'UE: la sua quota di produzione dopo la riforma era di circa 508 000 tonnellate (pari a una quota di mercato inferiore al 3 % nell'UE-25).

**OCM:** organizzazione comune dei mercati.

**PAC:** politica agricola comune.

**Pagamenti diretti:** pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno del reddito (quali, ad esempio, quelli relativi al regime di pagamento unico elencati nell'allegato I del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio). Tali pagamenti possono essere accoppiati (legati, cioè, ad una produzione specifica) o disaccoppiati, basati su diritti riferiti a entrate nel corso di periodi storici di riferimento.

**PMS:** paesi meno sviluppati.

**Prezzo di riferimento per lo zucchero:** il regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio ha fissato prezzi di riferimento per lo zucchero grezzo e per lo zucchero bianco; non si tratta di prezzi garantiti ai produttori, ma alcune misure specifiche di sostegno al mercato possono essere poste in essere dalla Commissione quando i prezzi di mercato effettivi differiscono dal prezzo di riferimento in misura superiore ad una certa percentuale.

**Prezzo minimo della barbabietola:** il regolamento (CE) n. 318/2006 del Consiglio fissa un prezzo minimo della barbabietola e obbliga i produttori di zucchero a pagare ai produttori di barbabietola un prezzo non inferiore a quello delle barbabietole di qualità standard destinate alla produzione di zucchero di quota; il livello si basa su quello del prezzo di riferimento per lo zucchero; tale meccanismo mira a garantire che il sostegno al mercato per lo zucchero abbia effetti positivi per gli agricoltori.

**Quote (quote di produzione):** meccanismo di sostegno al mercato che mira essenzialmente ad evitare eccedenze assegnando ad ogni produttore una quota di mercato limitata. La produzione che eccede la quota può formare oggetto di una sanzione o di magazzinaggio obbligatorio, oppure essere destinata a usi specifici (quali ad esempio, per quel che riguarda il settore dello zucchero, l'esportazione non sovvenzionata). Nel settore dello zucchero, le quote possono essere trasferite tra produttori nello stesso Stato membro (entro certi limiti) ma non possono essere trasferite tra produttori situati in Stati membri differenti.

**Quote A, B e cosiddetto zucchero C:** ci si riferisce al sistema delle quote zucchero antecedente la riforma del 2006: le quote «A» corrispondevano all'incirca al fabbisogno di consumo della comunità europea e le quote «B», una percentuale fissa della quota A, corrispondevano alle quantità che potevano essere esportate con restituzioni all'esportazione. Le quote B erano soggette a notevoli contributi da riscuotere alla produzione per finanziare il costo delle restituzioni all'esportazione, mentre le quote A erano soggette ad un contributo molto inferiore. La produzione fuori quota, il cosiddetto zucchero «C», era lo zucchero prodotto in eccesso rispetto al totale complessivo delle quote A e B ed era destinato all'esportazione senza restituzioni.

**Restituzioni all'esportazione:** meccanismo di sostegno del mercato che consiste nel permettere ai produttori o agli operatori economici di esportare i prodotti agricoli disponibili a prezzi più elevati dei prezzi di vendita vigenti sul mercato mondiale, mediante sovvenzioni che compensano la differenza tra i prezzi interni e quelli all'esportazione per ogni operazione di esportazione.

**RPU:** regime di pagamento unico.

**Sostegno al mercato:** mantenimento dei prezzi dei prodotti agricoli sul mercato interno ad un livello superiore rispetto a quello che sarebbe determinato dalle forze del mercato mondiale (a differenza della politica di sostegno diretto al reddito). Sono state utilizzate a tal fine misure quali i dazi all'importazione, le restituzioni all'esportazione e l'intervento con ammasso pubblico. Nelle riforme precedenti della PAC, come pure nella riforma del 2006 del settore saccarifero, è stato ridotto il livello del sostegno al mercato che è stato compensato mediante il sostegno diretto ai coltivatori, come nel caso del regime di pagamento unico.

**«Tutto tranne le armi» (Everything but arms, EBA):** iniziativa unilaterale adottata dal Consiglio, mediante il regolamento (CE) n. 416/2001, che garantisce un accesso al mercato dell'Unione europea in totale esenzione da dazi e contingenti per tutti i prodotti, ad eccezione delle armi e munizioni, provenienti dai paesi meno sviluppati (PMS: categoria di paesi definita dall'ONU in base a indicatori di sviluppo specifici); essa è inserita in uno schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate. L'iniziativa è stata presentata come un'estensione a tutti i settori di una preferenza già esistente nella maggior parte dei settori del commercio coi PMS: non era pertanto previsto un forte impatto per l'UE, fatta eccezione dei casi relativi ai settori delle banane, del riso e dello zucchero, per i quali la piena attuazione è stata posticipata stabilendo un periodo transitorio valido sino al 2006 per le banane e sino al 2009 per il riso e lo zucchero.

**Zucchero C:** cfr. alla voce «Quote A, B e cosiddetto zucchero C»

**Zucchero di barbabietola e di canna:** lo zucchero viene prodotto a partire dalla barbabietola o dalla canna da zucchero. La canna da zucchero (un tipo di canna) è di norma coltivata nelle regioni tropicali, e la barbabietola (una radice) cresce tradizionalmente nelle regioni temperate, anche se vi è un interesse crescente a promuovere la barbabietola da zucchero tropicale. La resa massima di zucchero per ettaro è potenzialmente più elevata per la canna ma ciò può essere in parte controbilanciato dal ciclo produttivo più breve della barbabietola. Attualmente, l'80 % della produzione saccarifera mondiale si basa sulla canna da zucchero.

**Zucchero, grezzo e bianco:** per zucchero bianco si intende lo zucchero con un contenuto di saccarosio (la molecola chimicamente pura che compone lo zucchero) non inferiore al 99,5 %; lo zucchero grezzo di qualità standard ha un contenuto di saccarosio del 96 %, anche se lo stesso è generalmente superiore, ed ha un colore che varia dal beige chiaro al bruno medio. Lo zucchero grezzo viene solitamente prodotto a partire dalla canna da zucchero, mentre lo zucchero bianco è ottenuto direttamente dalla lavorazione della barbabietola o della canna da zucchero, oppure da un'ulteriore lavorazione (raffinazione) dello zucchero grezzo. Lo zucchero bianco è la forma in cui viene normalmente consumato, anche se viene utilizzato, in quantità inferiore, lo zucchero grezzo (principalmente per il colore o per l'aroma dello zucchero di canna).

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### I.-III.

La riforma del mercato dello zucchero dell'UE adottata nel 2006 ha realizzato con successo la ristrutturazione del settore, dotandolo di un quadro politico a lungo termine e migliorandone notevolmente la competitività. I produttori di zucchero dell'UE operano attualmente in un ambiente dove i prezzi istituzionali sono ridotti del 36 % e la produzione è più concentrata nelle regioni ad elevata redditività.

Gli elementi principali della riforma erano una sostanziale riduzione dei prezzi istituzionali e un fondo di ristrutturazione temporaneo mirato a indennizzare gli operatori per la rinuncia alla quota di produzione e a controbilanciare i potenziali effetti negativi della riforma in termini sociali e ambientali, fornendo ai produttori meno competitivi un incentivo a rinunciare alle rispettive quote. Inoltre, al fine di promuovere ulteriormente la competitività del settore dello zucchero nell'UE, agli operatori UE sono state offerte quote supplementari in cambio di un pagamento *una tantum*.

La riforma non ha avuto incidenza sul bilancio in termini di spesa agricola. Gli adeguamenti necessari nei paesi ACP firmatari del protocollo sullo zucchero sono stati esplicitamente riconosciuti nella proposta della Commissione e sono stati affrontati in un programma specifico di aiuti concordato da Consiglio e Parlamento nell'ambito del pacchetto di riforma.

La riforma del mercato dello zucchero va considerata alla luce dell'iniziativa UE «Tutto tranne le armi» (EBA) del 2001 e della decisione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) del 2005 sul regime dello zucchero dell'UE. L'EBA ha concesso ai paesi meno sviluppati (PMS) il libero accesso al mercato dell'UE, ivi compreso quello dello zucchero. La decisione dell'OMC ha stabilito la necessità di ridurre le esportazioni sovvenzionate di zucchero dell'UE. Di conseguenza, l'UE ha dovuto tagliare le quote di produzione di zucchero per mantenere un adeguato equilibrio di mercato. Quindi, alcuni degli sviluppi descritti dalla Corte (ad esempio la riduzione delle quote di produzione) in ultima analisi sono piuttosto una conseguenza dei due cambiamenti sopra citati nel contesto politico generale. Altri (quali la concentrazione e la chiusura di impianti di produzione) possono essere attribuiti almeno in parte a tendenze a più lungo termine.

### V.

L'aumento generale della competitività del settore dello zucchero nell'UE ottenuto con la riforma è evidente, e la Commissione ritiene che l'obiettivo sia stato pienamente raggiunto.

La riforma si basava su un sistema di rinunce volontarie alla quota di produzione, sostenuto in particolare da un fondo di ristrutturazione temporaneo. Ciascuna impresa produttrice di zucchero doveva scegliere se abbandonare o mantenere la produzione, tenendo presente che in futuro avrebbe dovuto garantire la propria redditività a lungo termine in una situazione caratterizzata da prezzi istituzionali notevolmente inferiori.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il fatto che la riforma offrisse contemporaneamente la possibilità di abbandonare la produzione o di ottenere quote supplementari rispondeva all'obiettivo di creare nell'UE un settore di produzione dello zucchero più ristretto ma più competitivo.

Come risulta dalla tabella 1 della Commissione, la rinuncia alla quota è stata più pronunciata negli Stati membri con un livello basso di redditività combinata, mentre il 93 % delle nuove quote sono state assegnate a Stati membri con un'elevata redditività combinata. In conseguenza di questo processo, gli Stati membri ad elevata redditività rappresentano il 78 % della quota UE (68 % prima della riforma) mentre gli Stati membri a bassa redditività detengono attualmente il 5 % della quota (contro il 12 % prima della riforma).

### VI.

La Commissione apprezza il fatto che la Corte riconosca che l'obiettivo della riforma di stabilizzare il mercato dello zucchero e i relativi prezzi sia stato raggiunto.

La maggiore dipendenza da forniture esterne di zucchero è il risultato delle politiche commerciali e di sviluppo dell'UE, in particolare dell'iniziativa «Tutto tranne le armi» che ha concesso l'accesso illimitato al mercato UE alle importazioni dai paesi meno sviluppati, alcuni dei quali presentano un notevole potenziale in termini di esportazioni di zucchero.

Inoltre, il regime dello zucchero prevede gli strumenti necessari per affrontare un'ipotetica situazione di offerta insufficiente del mercato UE, principalmente convertendo lo zucchero fuori quota in zucchero di quota.

Tra breve la Commissione intende varare uno studio sulla trasmissione dei prezzi nel settore dello zucchero per chiarire meglio la questione.

### VII.

In linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità di affrontare le conseguenze della chiusura degli stabilimenti (ovvero delle riduzioni di produzione), ivi compresa l'attuazione delle necessarie misure di diversificazione, spetta agli Stati membri. Ciononostante, nell'intento di garantire l'attuazione puntuale di tali misure evitando inutili ritardi, la legislazione UE prevede termini dettagliati per l'esecuzione e il pagamento che gli Stati membri sono tenuti a rispettare.

La riforma comporta un ambiente commerciale più competitivo per i raffinatori tradizionali, che devono adeguare la propria attività per restare competitivi nel nuovo scenario. Lo scopo dell'aiuto transitorio, che non rientrava nella proposta iniziale della Commissione, è quello di consentire a queste aziende di prendere le misure necessarie per migliorare la propria competitività.

### VIII.

Per quanto concerne la riforma del regime dello zucchero, occorre tenere conto di tutte le modifiche introdotte nell'organizzazione comune del mercato (OCM) dello zucchero, quali il passaggio da misure che prevedevano prezzi garantiti elevati per la barbabietola da zucchero, nonché restituzioni alla produzione e all'esportazione, ad un sistema basato prevalentemente su aiuti diretti agli agricoltori. In questo senso, il regime dello zucchero è stato concepito per non incidere sul bilancio in termini di spesa per l'agricoltura (cfr. anche l'osservazione della Corte al punto 89). La Commissione ritiene che questo obiettivo sia stato raggiunto.

Conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio, il saldo residuo del fondo di ristrutturazione sarà assegnato al FEAGA dopo il finanziamento delle misure previste dal fondo.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le misure di accompagnamento per i paesi ACP risultano dall'impegno generale dell'UE, nel quadro dell'accordo di partenariato ACP-UE, di sostenere i paesi ACP nel cammino verso la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile. Durante il processo che ha portato alla riforma del settore dello zucchero, la Commissione si era impegnata a sostenere le esigenze di adeguamento dei paesi beneficiari del protocollo sullo zucchero e aveva effettuato un'analisi dell'impatto della riforma del settore sui paesi ACP. La necessità di tali misure di accompagnamento per i paesi ACP, che non riguardano la sezione agricoltura del bilancio, era stata debitamente prevista.

### **IX. Primo trattino**

Di norma la Commissione è sempre molto diligente nel garantire che strumenti e misure siano studiati al fine di assicurare una coerenza generale e si basino su approfondite valutazioni tecniche delle necessità e degli obiettivi, nonché su criteri obiettivi e non discriminatori. Un simile approccio è stato seguito anche nella riforma del mercato dello zucchero.

### **IX. Secondo trattino**

Nel preparare la proposta relativa alle norme che disciplineranno il mercato dello zucchero dopo la campagna di commercializzazione 2014/2015, la Commissione prenderà in esame una serie di opzioni, sulla base dell'esperienza del passato.

### **IX. Terzo trattino**

La Commissione è del parere che il nuovo equilibrio del mercato dello zucchero emergente dalla riforma, compreso il grado di autosufficienza dell'UE, sia in linea con le disposizioni del trattato, che non stabiliscono che l'UE debba essere autosufficiente per ogni prodotto agricolo. Inoltre, il regime dello zucchero comprende gli strumenti necessari per affrontare situazioni di offerta insufficiente del mercato, prevalentemente convertendo in zucchero di quota lo zucchero fuori quota disponibile.

### **IX. Quarto trattino**

Al fine di chiarire meglio la questione, la Commissione avvierà tra breve uno studio sulla trasmissione dei prezzi nel settore dello zucchero.

### **IX. Quinto trattino**

In linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità di attuare le misure di diversificazione e garantire l'osservanza degli obblighi ambientali spetta agli Stati membri, che sono in una posizione migliore per prendere le decisioni necessarie alla luce del numero di fattori specifici che si applicano in ciascun caso.

## INTRODUZIONE

### **4.**

Il regolare funzionamento di un regime dello zucchero basato sulle quote richiede l'istituzione di quote anche per l'isoglucosio e lo sciroppo di inulina poiché, come rileva la Corte, entrambi i prodotti sono potenziali sostituti dello zucchero. Le quote sono state introdotte in un momento in cui la produzione di questi dolcificanti alternativi nella Comunità aveva raggiunto un volume che rischiava di perturbare il normale funzionamento del regime dello zucchero. I livelli delle quote fissati all'epoca corrispondevano al volume di produzione del momento.

### **5.**

La Commissione tiene a chiarire che, alla luce della decisione dell'Organizzazione mondiale del commercio, non esiste un limite quantitativo assoluto alle esportazioni di zucchero bianco.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il panel e l'organo di appello dell'OMC hanno raccomandato all'organo di conciliazione di richiedere alla Comunità europea (CE) di allineare il proprio regime dello zucchero agli obblighi derivanti dall'*accordo sull'agricoltura* dell'OMC, nella misura in cui risultava incompatibile con tale accordo.

Per quanto concerne la portata dell'incompatibilità, nella sua relazione del 28 aprile 2005 l'organo di appello dell'OMC ha confermato le conclusioni del panel:

- la nota a piè di pagina 1 nell'elenco della CE relativo alle importazioni preferenziali da determinati paesi ACP e dall'India non aveva l'effetto giuridico di ampliare o comunque modificare il livello di impegno quantitativo delle Comunità europee contenuto nell'elenco;
- i denunciati (Australia, Brasile e Thailandia) avevano fornito prove *prima facie* che i produttori/esportatori di zucchero C (ossia fuori quota) che superava i livelli di impegno della CE ricevevano «pagamenti» sulle esportazioni i) attraverso la vendita di barbabietole C a produttori di zucchero C al di sotto dei loro costi totali di produzione; e ii) sotto forma di trasferimenti di risorse finanziarie, mediante sovvenzioni incrociate derivanti dall'applicazione del regime dello zucchero della CE ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), dell'*accordo sull'agricoltura* dell'OMC (e pertanto soggetti a impegni di riduzione per le sovvenzioni all'esportazione);
- la CE non aveva dimostrato che le proprie esportazioni di zucchero C e di zucchero (equivalente) ACP/India che superavano il livello di impegno delle Comunità europee non erano sovvenzionate.

Quindi l'UE può consentire le esportazioni di zucchero fuori quota in misura superiore agli impegni nell'ambito dell'OMC, purché sia in grado di dimostrare che tali esportazioni non sono sovvenzionate.

### Riquadro 1

Si veda la risposta al punto 5.

#### 7.

La Commissione sottolinea anzitutto che non tutte le esportazioni di zucchero dall'UE, bensì soltanto quelle sovvenzionate, dovrebbero essere mantenute entro i limiti imposti dalla decisione dell'OMC. Di conseguenza, lo zucchero di quota e l'isoglucosio di quota e fuori quota non sono soggetti a tale limite nella misura in cui non viene concessa una restituzione.

#### 9.

Gli obiettivi della riforma sono direttamente collegati agli obiettivi della PAC, sanciti dai trattati. Inoltre, la presenza di obiettivi parzialmente divergenti non è un difetto della riforma, ma piuttosto il risultato della sua ampia portata. I diversi obiettivi della riforma rispecchiano i diversi aspetti del mercato dello zucchero e devono bilanciarsi reciprocamente.

#### 10. d)

Un livello inferiore di rinunce alla quota nel secondo anno ha determinato una situazione di eccesso di offerta sul mercato interno, che ha costretto la Commissione a prendere due serie di misure: da un lato, prorogare le restituzioni all'esportazione alla campagna di commercializzazione 2007/2008, e dall'altro stabilire una percentuale di ritiro del 13,5 % (regolamento (CE) n. 290/2007 della Commissione) al fine di preservare l'equilibrio strutturale del mercato.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 10. e)

L'indennizzo è giustificato dall'impatto diretto della riforma sul reddito dei coltivatori, dato dalla riduzione dei prezzi delle barbabietole. Per i produttori di cereali l'isoglucosio rappresenta uno sbocco marginale per i cereali, il cui prezzo dipende in misura molto maggiore da altre variabili. Poiché la riforma non aveva un impatto evidente sul reddito dei produttori di cereali, un indennizzo non sarebbe stato giustificato.

### OSSERVAZIONI

#### 21.

Al fine di garantire un processo di ristrutturazione efficiente e senza intralci, la Commissione ha optato per un modello di riforma basato su decisioni volontarie dei produttori di zucchero. Questa scelta si è dimostrata efficiente per la realizzazione degli obiettivi della riforma. Un approccio basato su interventi mirati a specifiche regioni o singoli produttori, oltre ad incontrare la forte opposizione degli Stati membri e degli operatori interessati dai tagli delle quote, avrebbe comportato anche notevoli difficoltà pratiche per stabilire chi avrebbe dovuto uscire dal mercato e chi no.

#### 22.

L'obiettivo principale della riforma era quello di creare un nuovo equilibrio nel settore della produzione dello zucchero dell'UE, in uno scenario caratterizzato da una maggiore apertura del mercato interno alle importazioni da paesi terzi. Per realizzare tale obiettivo era necessaria una riduzione delle quote; le imprese rimanenti avrebbero dovuto essere in grado di operare in un mercato con prezzi istituzionali notevolmente inferiori.

#### 23.

Per motivi di efficienza e trasparenza, la Commissione ha optato per un modello di riforma nel quale le decisioni finali in merito al mantenimento, alla riduzione o all'abbandono della produzione sarebbero spettate ai singoli produttori di zucchero, nel contesto di un futuro caratterizzato da prezzi sostanzialmente inferiori. Inoltre, è stato previsto un incentivo finanziario per le imprese che avessero deciso di rinunciare alla quota. Questo modello non richiede un'analisi della redditività corrente e delle prospettive di ogni singolo produttore di zucchero dell'UE. Di conseguenza, la Commissione non ha ritenuto necessario raccogliere dati su produttività ed efficienza; d'altronde, una simile analisi riguarderebbe aspetti riservati di imprese private e i confronti tra imprese su queste basi non sarebbero esenti da controversie.

I progressi in termini di competitività del settore dello zucchero nell'UE dopo la riforma sono indiscutibili, poiché le imprese che vi operano devono attualmente mantenere la propria redditività in uno scenario di prezzi istituzionali notevolmente più bassi.

#### 24.

La Commissione ha fatto un uso coerente delle migliori informazioni disponibili allo scopo di valutare la redditività del settore dello zucchero in ogni Stato membro. Per garantire l'attendibilità dei risultati, le analisi si devono basare su tendenze sottostanti consolidate nell'arco di un periodo di tempo significativo. I risultati attuali della riforma hanno confermato in larga misura la validità delle stime.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Il documento originale di valutazione d'impatto, SEC(2003) 1022, si basava su dati derivanti dallo studio per valutare l'impatto di future opzioni per la futura riforma dell'OCM dello zucchero preparato da LMC per il CEFS (2003), che confermavano ampiamente le precedenti conclusioni raggiunte dalla Commissione.

L'aggiornamento del documento di valutazione d'impatto SEC(2005) 808 attinge a una serie di fonti, compresi vari studi commissionati da organizzazioni di settore (quali comité européen de fabricants de sucre, Confédération générale de betteraviers) o Stati membri, nonché contributi del mondo accademico.

Di conseguenza, i dati contenuti nella tabella 2 della valutazione d'impatto aggiornata sono i più recenti disponibili allo scopo di stimare la redditività dell'intero settore dello zucchero in ogni Stato membro.

### 25.

Si veda la risposta al punto 23 per le caratteristiche del modello di riforma mantenute dalla Commissione.

Come documentato nella tabella 1 della Commissione, la percentuale di quote detenuta dagli Stati membri ad elevata redditività è aumentata dal 68 % al 78 % dopo la riforma, mentre la percentuale degli Stati membri a bassa redditività è scesa dal 12 % al 5 %. L'aumento della competitività generale del settore della produzione di zucchero nell'UE è evidente.

### 26.

La motivazione della riforma era la rinuncia volontaria a 6 milioni di tonnellate di quote di produzione entro la campagna di commercializzazione 2009/2010 con l'istituzione di un piano di ristrutturazione quadriennale. Mentre il risultato del primo anno (rinuncia a 1,47 milioni di tonnellate) è stato conforme a quest'obiettivo, così non è stato nel secondo anno (0,71 milioni di tonnellate), cosa che ha indotto la Commissione a effettuare i necessari aggiustamenti. Nell'ottobre 2007 è stato adottato il pertinente regolamento (CE) n. 1261/2007 del Consiglio.

Gli strumenti per incentivare la rinuncia alle quote nei primi due anni della riforma si sono dimostrati attraenti solo per gli operatori meno competitivi e il volume di quote abbandonate non è stato sufficiente a consentire al settore di trovare un nuovo equilibrio. Come spiega la Corte in maggiore dettaglio al punto 27, un ostacolo importante per il settore non è stata la mancanza di incentivi finanziari, ma piuttosto l'incertezza riguardante la parte di aiuti da riservare a coltivatori e fornitori.

### 28.

L'aiuto accoppiato per un periodo transitorio di cinque anni a favore dei coltivatori dev'essere valutato nel contesto politico della riforma del settore dello zucchero, che doveva essere sostenuta anche dagli Stati membri, i quali di conseguenza avrebbero perso capacità produttiva nel settore dello zucchero. La riforma del mercato dello zucchero dev'essere valutata a fronte dei risultati finali, una volta terminato il periodo transitorio.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 29.

Il livello totale di rinunce alle quote stimato dalla Commissione non si basa sull'analisi della redditività delle singole imprese, ma è il risultato delle nuove condizioni macroeconomiche prevalenti nel settore dello zucchero dell'UE, segnatamente la decisione del panel dell'OMC e il maggiore accesso consentito a certi esportatori di zucchero.

Poiché condivide ampiamente la posizione della Corte sul fatto che la redditività dei produttori di zucchero può variare all'interno della stessa regione, la Commissione ha optato per un modello di riforma in cui le decisioni finali sarebbero state prese dalle singole imprese produttrici di zucchero. In tale contesto, l'obiettivo della riforma non era quello di ottenere il nuovo equilibrio di mercato esclusivamente mediante la cessazione totale della produzione negli Stati membri meno redditizi, bensì di istituire condizioni e incentivi che consentissero al settore di effettuare i necessari tagli alla produzione.

### 30.

La decisione di cessare la produzione di zucchero è stata presa dalle singole imprese. I produttori più efficienti sono certamente in una posizione migliore per mantenere la propria attività in un contesto di prezzi più bassi. Come rileva giustamente la Corte in altre parti della sua relazione, la redditività combinata della produzione di zucchero non dipende solo dai risultati economici degli impianti produttivi, ma anche dalla competitività dei coltivatori. Ai fini della sostenibilità commerciale, le due componenti dovrebbero andare di pari passo.

### 32. c)

L'introduzione di un taglio delle quote obbligatorio e non indennizzato nel 2010 se l'obiettivo non fosse stato raggiunto mediante le rinunce volontarie si è dimostrata utile per assicurare una maggiore adesione a partire dal terzo anno della riforma.

### 34.

Come spiega la Corte al punto 27, un elemento essenziale che ha precluso un'utilizzazione maggiore del fondo di ristrutturazione nel corso del secondo anno è stata l'incertezza circa il livello effettivo di aiuti che avrebbero ricevuto i produttori di zucchero. Inoltre, la Commissione sottolinea che l'importo complessivo degli aiuti non è aumentato durante la seconda fase della riforma, nella quale l'obiettivo totale di rinunce alle quote è stato comunque raggiunto.

### 35.

Le decisioni sulle rinunce alle quote sono state prese volontariamente dalle imprese, sulla base di una valutazione autonoma della situazione attuale e delle prospettive. Tutti gli operatori dell'UE si sono trovati di fronte alla stessa scelta alle stesse condizioni e ciascuno ha preso la decisione che riteneva più opportuna.

### 36.

L'intento era di quello di ottenere un aumento generale della produttività del settore dello zucchero nell'UE successivamente alla riforma, e questo obiettivo è stato raggiunto.

Tutti i produttori di zucchero dell'UE avevano accesso al regime di ristrutturazione volontario. Le decisioni finali sono state prese dalle singole imprese tenendo conto della loro probabile redditività nel nuovo contesto di mercato.

Si vedano anche le cifre presentate nella risposta della Commissione al punto 25.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 37.

La competitività delle singole imprese non dipende soltanto dallo Stato membro in cui operano ma anche dalle loro dimensioni, dall'efficienza degli impianti di produzione, dalla gestione e da molti altri fattori. Come la Corte ha correttamente spiegato, i differenziali di redditività tra imprese ubicate nello stesso Stato membro possono essere considerevoli.

Il totale delle quote assegnate prima della riforma a Stati membri ad elevata redditività era molto superiore rispetto agli Stati membri a bassa redditività. Come risulta dall'allegato III, le quote disponibili negli Stati membri a bassa redditività dopo la riforma ammontano al 31 % delle quote che detenevano prima della riforma. Nel caso degli Stati membri ad elevata redditività la percentuale sale all'81 %.

### 38.

La Commissione è del parere che gli obiettivi della riforma siano stati pienamente realizzati ed è convinta del fatto che i singoli produttori siano nella posizione migliore per prendere decisioni in base alle rispettive valutazioni della propria competitività futura.

### 39.-40.

La Commissione ritiene che i meccanismi non siano in conflitto, dato che la logica di offrire quote supplementari contemporaneamente agli incentivi a rinunciare alle quote avvalendosi del fondo di ristrutturazione era precisamente quella di sostenere l'obiettivo citato dalla Corte, ossia favorire un ulteriore miglioramento della competitività delle imprese già competitive, aumentandone la capacità produttiva.

### 40 (secondo trattino)

Mentre i produttori di zucchero avrebbero beneficiato della riduzione dei prezzi delle barbabietole dopo la riforma, il prezzo del mais e di altre materie prime utilizzate per la lavorazione dell'isoglucosio sarebbe rimasto inalterato. Per garantire ai produttori di isoglucosio di mantenere la propria competitività relativa sono state concesse quote supplementari a titolo gratuito, affinché tali produttori potessero trarre vantaggio dalle economie di scala.

### 41.

Il risultato dell'applicazione combinata delle due misure è stato quello di agevolare la concentrazione della produzione di zucchero nelle imprese con le migliori prospettive di restare competitive nel corso degli anni, favorendo in tal modo un aumento generale della competitività del settore dello zucchero dell'UE.

### 42.

La riforma si prefiggeva lo scopo di introdurre i necessari adeguamenti nel settore della produzione dello zucchero dell'UE in modo armonioso ed efficiente. Si è pertanto reso necessario un fondo di ristrutturazione per le imprese che rinunciavano alle rispettive quote, nonché strumenti flessibili di adeguamento per quelle che decidevano di restare nel mercato. I produttori di zucchero dell'UE sono stati chiamati a prendere una serie di decisioni sulla base delle rispettive previsioni e prospettive di mercato. In questo ambiente economico complesso, alcune imprese hanno deciso dapprima di acquistare delle quote per poi rinunciare ad alcune quote in seguito.

La Commissione ritiene che questa maggiore flessibilità degli operatori abbia determinato un adeguamento più efficiente del mercato dello zucchero dell'UE, garantendo la parità di trattamento di tutti gli operatori.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Come rileva la Corte, l'importo addebitato per l'acquisto di quote e quello concesso per la rinuncia alle quote sono equivalenti.

Quanto alle presunte conseguenze finanziarie negative, si veda la risposta della Commissione al punto 43.

### 43.

Mentre i produttori di zucchero avrebbero beneficiato della riduzione dei prezzi delle barbabietole dopo la riforma, il prezzo del mais e di altre materie prime utilizzate per la produzione di isoglucosio sarebbe rimasto inalterato. Poiché il calo dei prezzi dello zucchero comporta una riduzione del prezzo dell'isoglucosio, la riforma avrebbe determinato una riduzione degli utili dei produttori di isoglucosio.

Al fine di garantire che i produttori di isoglucosio potessero mantenere la loro competitività relativa, assicurando pertanto la parità di condizioni tra produttori di zucchero e di isoglucosio, è stato concesso un aumento delle quote di isoglucosio affinché i relativi produttori potessero trarre vantaggio dalle economie di scala.

La Commissione sottolinea che, come nel caso delle quote dello zucchero, i produttori di isoglucosio che hanno rinunciato alle quote e hanno richiesto l'aiuto alla ristrutturazione hanno dovuto presentare un piano di ristrutturazione e dimostrare la corretta attuazione.

### 44.

La riforma mirava ad un miglioramento globale della competitività generale del settore, ivi compresi i coltivatori, attraverso la riduzione del prezzo minimo per le barbabietole. Come evidenziato dall'allegato VI della Corte, alcuni Stati membri hanno deciso di concentrare gli aiuti alla diversificazione soprattutto sui bieticoltori.

### 45.

Dai risultati della riforma emerge che i bieticoltori dell'UE hanno dimostrato una maggiore capacità di adattamento rispetto a quanto indicato dalle stime iniziali e la coltivazione di barbabietole da zucchero continua in vaste aree degli Stati membri di cui alla tabella 2.

### 46.-47.

Per sua natura, la produzione di zucchero richiede stabilimenti industriali di notevoli dimensioni e può restare competitiva solo se la produzione e la lavorazione delle barbabietole si svolge in modo competitivo. In deroga ai casi riportati dalla Corte, è anche possibile che strutture industriali efficienti fossero costrette a chiudere a causa della limitata competitività delle barbabietole coltivate nelle vicinanze. Questo sembra essere il caso descritto dalla Corte al punto 30.

### 50.

Le osservazioni della Corte si riferiscono alla base giuridica adottata dal Consiglio, che la Commissione è obbligata ad applicare.

### 51.

La riforma ha contribuito a colmare il divario di prezzo tra il mercato interno dell'UE e il mercato mondiale. Il settore dello zucchero dell'UE è adesso più orientato al mercato e più competitivo di quanto non fosse prima della riforma.

### 54.

La Commissione si compiace che la Corte riconosca che il mercato dello zucchero dell'UE è stabile dall'avvio della riforma.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 55.

Il livello effettivo delle importazioni da questi paesi dipende dall'attrattività relativa dell'UE rispetto al mercato mondiale. Di conseguenza, uno degli obiettivi realizzati dalla riforma è stato quello di colmare questo divario di prezzo.

### 56.

La maggiore dipendenza dalle importazioni non è il risultato della riforma, bensì la conseguenza delle politiche dell'UE mirate a promuovere il ruolo dello zucchero come motore dell'attività economica nei paesi meno sviluppati con un buon potenziale di produzione.

### 57.

La Commissione ritiene che il nuovo equilibrio di mercato raggiunto con la riforma sia sostenibile nel futuro prossimo. L'evoluzione del mercato sembra confermarlo.

### 58.

Il fatto che l'UE sia diventata più dipendente dalle importazioni è la conseguenza logica dell'apertura del mercato UE ai paesi terzi. Cionondimeno il grado di dipendenza dalle importazioni sarebbe stato molto più marcato se i prezzi attuali dello zucchero nell'UE fossero rimasti al livello elevato di prima della riforma.

Nel complesso, il livello di auto-provvigionamento entro quota mantenuto dopo la riforma (circa l'85 %) si può considerare soddisfacente, e la Commissione tiene a sottolineare che il regime prevede gli strumenti necessari per affrontare ipotetiche situazioni di offerta insufficiente del mercato UE, principalmente convertendo lo zucchero fuori quota in zucchero di quota.

### 59. b)

Questa maggiore dipendenza dalle importazioni è data essenzialmente dal divario tra i prezzi dello zucchero nell'UE e sul mercato mondiale. La riforma ha servito lo scopo di colmare il divario e pertanto ha contribuito al mantenimento di un settore dello zucchero forte, anche se più ristretto, nell'UE.

### 60.

Grazie al sostanziale aumento della competitività globale della produzione UE, la Commissione ritiene che dopo la riforma il settore dello zucchero dell'UE sia meglio equipaggiato per far fronte alla delocalizzazione.

### 61.

Come osserva la Corte, per ricevere l'aiuto alla ristrutturazione l'operatore deve presentare un piano di ristrutturazione contenente misure concrete e dettagliate, la cui attuazione è controllata dalle autorità nazionali. Solo le imprese che hanno attuato le misure in modo soddisfacente hanno diritto a ricevere i pagamenti.

Il fatto che i gruppi di produttori di zucchero dell'UE siano anche importatori di zucchero nell'UE non è una novità. Inoltre, in un nuovo scenario in cui l'UE dovrebbe aumentare le importazioni di zucchero, il fatto che certi impianti di produzione si stiano trasformando in raffinerie consentirebbe di far rimanere nell'UE una parte del processo di lavorazione dello zucchero.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 62.

La Commissione si compiace che la Corte riconosca che l'obiettivo della riforma di ridurre il prezzo dello zucchero è stato raggiunto.

### 63.

Per chiarire meglio la questione, la Commissione intende avviare tra breve uno studio sulla trasmissione dei prezzi nel settore dello zucchero.

Inoltre, nel contesto della sua valutazione periodica delle politiche, la Commissione avvierà una valutazione ex-post delle misure PAC applicate al settore dello zucchero, che prenderà in esame l'impatto delle misure PAC applicate alla catena di approvvigionamento dello zucchero, dagli agricoltori ai produttori di zucchero ai raffinatori, dall'avvio della riforma nel 2006. Il lavoro dovrebbe cominciare nel quarto trimestre del 2010 e i risultati sono attesi per la fine del 2011.

### 64.

Non deve sorprendere il fatto che una riforma che riduce le dimensioni generali del settore, richiedendo alle imprese rimanenti di aumentare in misura sostanziale la propria competitività, determini un certo grado di concentrazione industriale.

### 69.

L'isoglucosio è derivato dai cereali (soprattutto mais e frumento) e, rispetto al settore della barbabietola da zucchero, non esistono contratti di fornitura specifici intersettoriali tra coltivatori e produttori. Quindi, il fatto di riservare parte degli aiuti ai coltivatori non sarebbe stato giustificato.

### 72.

Come la Corte riconosce al punto 13 e in linea con il principio di sussidiarietà, l'attuazione dell'aiuto alla ristrutturazione è di competenza degli Stati membri, che sono nella posizione migliore per comprendere le particolari circostanze delle singole situazioni.

Inoltre, la Commissione tiene a sottolineare che il pagamento dell'aiuto alla ristrutturazione è subordinato all'attuazione di un piano presentato dall'operatore allo Stato membro interessato, comprensivo di una descrizione dettagliata di azioni concrete. Va da sé che tali piani debbano rispettare le norme UE e nazionali, che in alcuni casi possono variare in misura sostanziale nei diversi Stati membri.

### 73.

Le autorità degli Stati membri devono controllare che gli obblighi sociali vengano attuati nel rispetto dei piani sociali. Gli audit per la liquidazione dei conti comprendono una verifica dell'effettuazione di tali controlli da parte degli Stati membri.

I piani sociali per la maggior parte vengono redatti di concerto tra produttori e lavoratori/sindacati. L'adempimento degli obblighi (formazione, redistribuzione, indennizzi ecc.) sarà monitorato anche dalle parti interessate.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Inoltre, la Commissione ospita il comitato del dialogo sociale settoriale per il settore dello zucchero, che comprende rappresentanti dei sindacati e dell'industria dello zucchero. In particolare, il comitato ha concordato un codice di condotta dell'industria europea dello zucchero sulla responsabilità sociale delle imprese, che è stato ampiamente applicato nel contesto della riforma.

Inoltre, l'impatto sociale della riforma sarà considerato nella valutazione delle misure PAC applicate al settore dello zucchero. La valutazione dovrebbe cominciare nel quarto trimestre del 2010 e i risultati sono attesi per la fine del 2011.

### 74.

Il motivo della proroga dei termini entro i quali i produttori devono adempiere ai rispettivi obblighi in campo ambientale è duplice: da un lato, la scadenza iniziale è stata fissata nel 2006 e occorreva aggiornare la tabella di marcia per tenere conto degli importanti cambiamenti nei programmi di ristrutturazione nazionali avviati nel 2008. Dall'altro, le conseguenze della crisi finanziaria globale sulle economie di alcuni Stati membri hanno reso opportuna la modifica.

### 75.

L'isoglucosio è derivato dai cereali (soprattutto mais e frumento) e, rispetto al settore della barbabietola da zucchero, non esistono contratti di fornitura specifici intersettoriali tra coltivatori e produttori. Quindi, il fatto di riservare parte degli aiuti ai coltivatori non sarebbe stato giustificato poiché la riforma non ha inciso sui prezzi dei cereali.

### 76.-77.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 73.

La Commissione sottolinea altresì che la riduzione del numero di zuccherifici è in corso da molti anni, da ben prima della riforma del settore dello zucchero, con l'aumento della capacità produttiva di ciascuna unità di produzione. Ad esempio, tra il 2000 e il 2006, nell'UE hanno chiuso 67 stabilimenti.

Il fondo di ristrutturazione ha fornito un quadro giuridico e un sostegno finanziario di cui non hanno potuto beneficiare gli stabilimenti che hanno chiuso prima della riforma.

### 80.

L'aiuto alla diversificazione è stato introdotto per offrire agli Stati membri la possibilità di adottare misure nelle regioni interessate, consentendo di prevedere misure a favore di altri attori economici interessati dalla ristrutturazione del settore dello zucchero che non siano stati indennizzati dall'aiuto alla ristrutturazione.

### 81.

Si veda la risposta della Commissione al punto 74.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 82.

In linea con il piano di valutazione pluriennale 2010-2012 della DG Agricoltura, la valutazione delle misure PAC applicate al settore dello zucchero sarà effettuata nel 2010-2011 e prenderà in esame l'impatto delle misure PAC applicate alla catena di approvvigionamento dello zucchero, dagli agricoltori ai produttori di zucchero ai raffinatori, dall'adozione della riforma nel 2006. Nella valutazione si dovrebbe analizzare anche l'impatto dell'aiuto alla diversificazione sulle regioni interessate dalla ristrutturazione (sulla base di studi di casi).

Il lavoro dovrebbe cominciare nel quarto trimestre del 2010 e i risultati sono attesi per la fine del 2011.

La Commissione effettua i propri controlli nell'ambito delle procedure di liquidazione dei conti.

### 85.

Benché la proposta della Commissione non comprenda l'aiuto transitorio per le raffinerie a tempo pieno, durante le discussioni del Consiglio è risultato chiaro che, come gli stabilimenti di lavorazione della barbabietola da zucchero, anche le raffinerie a tempo pieno avrebbero dovuto intraprendere una serie di adeguamenti strutturali in conseguenza del calo dei prezzi istituzionali dello zucchero.

In effetti, la riforma comporta un ambiente più competitivo per i raffinatori tradizionali, che devono adeguare le proprie attività al fine di restare competitivi in questo nuovo scenario. Gli operatori interessati hanno dovuto delineare i cambiamenti necessari in un piano aziendale da presentare alle autorità nazionali. Con la concessione dell'aiuto, la riforma ha assicurato la parità di trattamento di tutti i produttori di zucchero nella Comunità, sia che utilizzino barbabietole o zucchero grezzo come materia prima.

### 86.

La legislazione dell'UE dev'essere applicata uniformemente negli Stati membri, a prescindere dal fatto che vi siano uno o più potenziali beneficiari.

### 88.

Queste variazioni sono dovute alla quota effettiva alla quale si è rinunciato e al momento della rinuncia. In realtà, si sono riscossi maggiori contributi temporanei per la ristrutturazione e si sono sostenute minori spese nel quadro del fondo di ristrutturazione. I tassi più elevati di aiuti per tonnellata erano disponibili nei primi due anni della riforma.

### 90.

La riforma del regime dello zucchero è stata studiata per non incidere sul bilancio in termini di spesa agricola, anziché per autofinanziarsi. Il fondo di ristrutturazione è stato studiato per autofinanziarsi.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Per quanto concerne la riforma del regime dello zucchero, occorre tenere conto di tutte le modifiche introdotte nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, quali il passaggio da misure che prevedevano prezzi elevati garantiti per la barbabietola da zucchero, nonché restituzioni alla produzione e all'esportazione, ad un sistema basato prevalentemente sugli aiuti diretti agli agricoltori. In questo senso, il regime dello zucchero è stato concepito per non incidere sul bilancio in termini di spesa per l'agricoltura (cfr. anche l'osservazione della Corte al punto 89). La Commissione ritiene che questo obiettivo sia stato raggiunto.

Il fondo di ristrutturazione per il settore dello zucchero, che non è una componente dell'OCM, è stato studiato per autofinanziarsi, e anche questo risultato è stato ottenuto.

### 90. a)

Al momento della riforma, si prevedeva che le importazioni di zucchero nell'UE aumentassero, in primo luogo in conseguenza dell'iniziativa «Tutto tranne le armi». Quindi, in assenza di una riforma e tenendo conto della decisione dell'OMC, l'evoluzione del mercato dello zucchero nell'UE sarebbe sfociata in una diminuzione della produzione comunitaria. Di conseguenza, sarebbe diminuita la produzione in eccesso e anche le entrate dai prelievi sulla produzione erano previste in diminuzione graduale, fino ad azzerarsi a partire dall'esercizio finanziario 2010. In tale contesto dinamico, la tassa sulla produzione introdotta dalla riforma del settore dello zucchero è stata fissata a 12 euro/tonnellata onde preservare la neutralità in termini di bilancio per quanto riguarda le entrate.

### 90. b)

Le misure di accompagnamento per i paesi ACP risultano dall'impegno generale dell'UE, nel quadro dell'accordo di partenariato ACP-UE, di sostenere i paesi ACP nel cammino verso la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile. Durante il processo che ha portato alla riforma del settore dello zucchero, la Commissione si era impegnata a sostenere le esigenze di adeguamento dei paesi firmatari del protocollo sullo zucchero e aveva effettuato un'analisi dell'impatto della riforma del settore sui paesi ACP. La necessità di tali misure di accompagnamento per i paesi ACP era stata debitamente prevista.

Il sostegno fornito ai paesi ACP non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, poiché riguarda gli aiuti allo sviluppo a favore dei paesi ACP e pertanto non è coperto dalla spesa della politica agricola comune.

### 91.

Si veda la risposta della Commissione al punto 90.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### 93.

Gli obiettivi della riforma sono direttamente collegati agli obiettivi della PAC, che sono sanciti nei trattati. Inoltre, la presenza di obiettivi parzialmente divergenti non è un difetto della riforma, ma piuttosto il risultato della sua ampia portata. I diversi obiettivi della riforma rispecchiano i diversi aspetti del mercato dello zucchero e devono bilanciarsi reciprocamente.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 94.

Le imprese attive dopo la riforma devono mantenere la propria redditività in uno scenario di prezzi istituzionali notevolmente più bassi, per cui l'obiettivo di migliorare la competitività generale del settore è stato raggiunto. La maggiore produttività è confermata dal fatto che gli Stati membri ad elevata redditività coprono il 78 % della quota UE (68 % prima della riforma) mentre gli Stati membri a bassa redditività detengono attualmente solo il 5 % della quota (contro il 12 % prima della riforma).

L'offerta di quote supplementari (in cambio di un importo equivalente all'aiuto alla ristrutturazione) era intesa a rafforzare ulteriormente la competitività del settore UE dello zucchero fornendo alle imprese l'opportunità di espandere la produzione e beneficiare di economie di scala, o almeno di mantenere un livello di produzione simile a quello registrato prima della riforma nel caso di un taglio finale delle quote.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 23.

### 95.

Dopo la riforma, il mercato dello zucchero ha trovato un nuovo equilibrio derivante dalla riduzione della produzione interna e dei prezzi istituzionali. La decisione di sospendere la produzione è stata presa volontariamente dagli zuccherifici interessati dopo aver valutato la sostenibilità a lungo termine delle rispettive attività nel nuovo scenario. Tutti gli operatori dell'UE si sono trovati di fronte a questa scelta a parità di condizioni.

La Commissione sottolinea che l'entità dei tagli necessari alle quote è stata valutata a fronte dell'esigenza di creare un equilibrio di mercato alla luce del nuovo ambiente economico del settore. L'obiettivo è stato raggiunto mediante la sospensione (o riduzione) della produzione da parte di quelle imprese che non si ritenevano competitive nelle nuove condizioni vigenti.

### 96.

La logica di offrire quote supplementari contemporaneamente alla scelta di rinunciare alle quote rispondeva all'esigenza di gestire una ristrutturazione generale del settore della produzione di zucchero nell'UE. Di conseguenza, il settore è attualmente più piccolo ma molto più competitivo.

Mentre i produttori di zucchero avrebbero beneficiato della riduzione dei prezzi delle barbabietole dopo la riforma, il prezzo del mais e di altre materie prime utilizzate per la produzione di isoglucosio sarebbe rimasto inalterato nonostante il calo dei prezzi dell'isoglucosio. Per garantire ai produttori di isoglucosio di mantenere la propria competitività relativa sono state concesse quote supplementari a titolo gratuito, affinché tali produttori potessero trarre vantaggio dalle economie di scala.

### 97.

Nel complesso, i coltivatori dell'UE sono più competitivi dopo la riforma. Detto questo, la loro competitività non può essere considerata separatamente da quella degli stabilimenti ai quali forniscono i raccolti. Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 46-47.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 98.

Il Consiglio ha deciso di mantenere un regime basato sulle quote di produzione fino al 2014/2015.

### 99.

La Commissione ritiene che entrambi gli obiettivi di stabilizzare il mercato e ridurre la capacità produttiva poco redditizia sono stati pienamente raggiunti. A seguito della riforma, l'UE produce 6 milioni di tonnellate in meno di zucchero di quota e le imprese del settore hanno ritrovato la propria redditività in uno scenario di prezzi istituzionali sostanzialmente più bassi.

La riforma ha colmato il divario tra i prezzi dell'UE e i prezzi mondiali, contribuendo così ad allentare le pressioni sul settore dello zucchero dell'UE.

#### Raccomandazione 1

Di norma la Commissione è sempre molto diligente nel garantire che strumenti e misure siano studiati al fine di assicurare una coerenza generale e si basino su approfondite valutazioni tecniche delle necessità e degli obiettivi, nonché su criteri non discriminatori. Un simile approccio è stato seguito anche nella riforma del mercato dello zucchero.

#### Raccomandazione 2

Nel preparare la proposta relativa alle norme che disciplineranno il mercato dello zucchero dopo la campagna di commercializzazione 2014/2015, la Commissione prenderà in esame una serie di ipotesi, sulla base dell'esperienza del passato.

### 100.

La riforma ha contribuito a rendere più competitivo il mercato dello zucchero dell'UE e dovrebbe garantire la continuità della produzione nell'UE.

### 101.

La maggiore dipendenza dalle importazioni non è il risultato della riforma, bensì la conseguenza delle politiche dell'UE mirate a promuovere il ruolo dello zucchero come motore dell'attività economica nei paesi meno sviluppati con un buon potenziale di produzione.

#### Raccomandazione 3

La Commissione è del parere che il nuovo equilibrio del mercato dello zucchero emergente dalla riforma, compreso il grado di autosufficienza dell'UE, sia in linea con le disposizioni del trattato, che non stabiliscono che l'UE debba essere autosufficiente per ogni prodotto agricolo. Inoltre, il regime dello zucchero comprende gli strumenti necessari per affrontare situazioni di offerta insufficiente del mercato, prevalentemente convertendo in zucchero di quota lo zucchero fuori quota disponibile.

### 102.

La Commissione ritiene che l'obiettivo della riforma di ridurre il prezzo dello zucchero sia stato raggiunto.

Per chiarire meglio la questione, la Commissione intende avviare tra breve uno studio sulla trasmissione dei prezzi nel settore dello zucchero.

Inoltre, nel contesto della sua valutazione periodica delle politiche, la Commissione avvierà una valutazione ex-post delle misure PAC applicate al settore dello zucchero, che prenderà in esame l'impatto delle misure PAC applicate alla catena di approvvigionamento dello zucchero, dagli agricoltori ai produttori di zucchero ai raffinatori, da quando la riforma è stata adottata nel 2006. Il lavoro dovrebbe cominciare nel quarto trimestre del 2010 e i risultati sono attesi per la fine del 2011.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### Raccomandazione 4

Al fine di chiarire meglio la questione, la Commissione avvierà a breve uno studio sulla trasmissione dei prezzi nel settore dello zucchero.

#### 103.

La Commissione sottolinea altresì che la riduzione del numero di zuccherifici è in corso da molti anni, da ben prima della riforma del settore dello zucchero, con l'aumento della capacità di lavorazione di ciascuna unità di produzione. Ad esempio, tra il 2000 e il 2006, nell'UE hanno chiuso 67 stabilimenti.

Il fondo di ristrutturazione ha fornito un quadro giuridico e un sostegno finanziario di cui non hanno potuto beneficiare gli stabilimenti che hanno chiuso prima della riforma.

#### 104.

In linea con il principio di sussidiarietà, il legislatore ha conferito la responsabilità dell'attuazione e del follow-up delle conseguenze sociali agli Stati membri, che sono in una posizione migliore per svolgere questo compito.

Le autorità degli Stati membri sono tenute a controllare che gli obblighi sociali vengano attuati nel rispetto dei piani sociali. Gli audit per la liquidazione dei conti comprendono una verifica dell'effettuazione di tali controlli da parte degli Stati membri.

I piani sociali per la maggior parte vengono redatti di concerto tra produttori e lavoratori/sindacati. L'adempimento degli obblighi (formazione, redistribuzione, indennizzi ecc.) sarà monitorato anche dalle parti interessate.

Inoltre, la Commissione ospita il comitato del dialogo sociale settoriale per il settore dello zucchero, che comprende rappresentanti dei sindacati e dell'industria dello zucchero. In particolare, il comitato ha concordato un codice di condotta dell'industria europea dello zucchero sulla responsabilità sociale delle imprese, che è stato ampiamente applicato nel contesto della riforma.

#### 105.

In linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità dell'attuazione delle misure di diversificazione spetta agli Stati membri.

#### 106.

Nel dicembre 2009, la Commissione ha modificato la legislazione prorogando le scadenze relative alle misure ambientali fino al settembre 2011. Il motivo della proroga della scadenza è duplice: da un lato, la scadenza iniziale è stata fissata nel 2006 e occorreva aggiornare la tabella di marcia per tenere conto degli importanti cambiamenti nei programmi di ristrutturazione nazionali avviati nel 2008. Dall'altro, le conseguenze della crisi finanziaria globale sulle economie di alcuni Stati membri hanno reso opportuna la modifica.

#### 107.

Benché la proposta della Commissione non comprenda l'aiuto transitorio per le raffinerie a tempo pieno, durante le discussioni del Consiglio è risultato chiaro che, come gli stabilimenti di lavorazione della barbabietola da zucchero, anche le raffinerie a tempo pieno avrebbero dovuto intraprendere una serie di adeguamenti strutturali in conseguenza del calo dei prezzi istituzionali dello zucchero.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In effetti, la riforma comporta un ambiente più competitivo per i raffinatori tradizionali, che devono adeguare le proprie attività al fine di restare competitivi in questo nuovo scenario. Gli operatori interessati hanno dovuto delineare i cambiamenti necessari in un piano aziendale da presentare alle autorità nazionali. Con la concessione dell'aiuto, la riforma ha assicurato la parità di trattamento di tutti i produttori di zucchero nella Comunità, sia che utilizzino barbabietole o zucchero grezzo come materia prima.

### 108.

La Commissione tiene anche a sottolineare che la riduzione del numero di zuccherifici è in corso da molti anni, da ben prima della riforma del settore dello zucchero, con l'aumento della capacità di lavorazione di ciascuna unità di produzione. Il fondo di ristrutturazione ha fornito un quadro giuridico e un sostegno finanziario di cui non hanno potuto beneficiare gli stabilimenti che hanno chiuso prima della riforma.

### Raccomandazione 5

In linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità dell'attuazione delle misure di diversificazione spetta agli Stati membri, che sono in una posizione migliore per prendere le decisioni necessarie alla luce del numero di fattori specifici che si applicano in ciascun caso.

### Raccomandazione 6

In linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità di garantire l'osservanza degli obblighi ambientali spetta agli Stati membri, che sono in una posizione migliore per prendere le decisioni necessarie alla luce del numero di fattori specifici che si applicano in ciascun caso.

### 109.

Per quanto concerne la riforma del regime dello zucchero, occorre tenere conto di tutte le modifiche introdotte nell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, quali il passaggio da misure che prevedevano prezzi garantiti elevati per la barbabietola da zucchero, nonché restituzioni alla produzione e all'esportazione, ad un sistema basato prevalentemente su aiuti diretti agli agricoltori. In questo senso, il regime dello zucchero è stato concepito per non incidere sul bilancio in termini di spesa per l'agricoltura. La Commissione ritiene che questo obiettivo sia stato raggiunto.

Conformemente all'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio, il saldo residuo del fondo di ristrutturazione sarà assegnato al FEAGA dopo il finanziamento delle misure previste dal fondo.

Per quanto concerne le entrate, si veda la risposta della Commissione al punto 90 a).

Le misure di accompagnamento per i paesi ACP risultano dall'impegno generale dell'UE, nel quadro dell'accordo di partenariato ACP-UE, di sostenere i paesi ACP nel cammino verso la riduzione della povertà e lo sviluppo sostenibile. Durante il processo che ha portato alla riforma del settore dello zucchero, la Commissione si era impegnata a sostenere le esigenze di adeguamento dei paesi firmatari del protocollo sullo zucchero e aveva effettuato un'analisi dell'impatto della riforma del settore sui paesi ACP. Il sostegno fornito ai paesi ACP non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, poiché riguarda gli aiuti allo sviluppo a favore dei paesi ACP e pertanto non è coperto dalla spesa della politica agricola comune.

### Ristrutturazione del mercato dello zucchero Ripartizione degli Stati membri in base alla redditività combinata

Livello di redditività combinata	Stati membri	Quota 2006/2007	Totale rinunce (tonnellate)	% della quota iniziale	Supplementare/ Acquistata	Quota 2009/2010	% della quota iniziale
<b>BASSO</b>	Grecia	317 502	158 800	50 %	0	158 702	50 %
	Irlanda	199 260	199 260	100 %	0	0	0 %
	Italia	1 557 443	1 049 064	67 %	0	508 379	33 %
	Portogallo	69 718	69 718	100 %	0	0	0 %
<b>Totale gruppo</b> % del TOTALE		<b>2 143 923</b> 12 %	<b>1 476 842</b> 28 %	<b>69 %</b>	<b>0</b> 0 %	<b>667 081</b> 5 %	<b>31 %</b>
<b>MEDIO</b>	Repubblica ceca	454 862	102 473	23 %	20 070	372 459	82 %
	Danimarca	420 746	80 083	19 %	31 720	372 383	89 %
	Spagna	996 961	498 481	50 %		498 480	50 %
	Lettonia	66 505	66 505	100 %		0	0 %
	Lituania	103 010	20 758	20 %	8 000	90 252	88 %
	Ungheria	401 684	301 264	75 %	5 000	105 420	26 %
	Slovenia	52 973	52 973	100 %		0	0 %
	Slovacchia	207 432	103 717	50 %	8 605	112 320	54 %
	Finlandia	146 087	65 088	45 %		80 999	55 %
<b>Totale gruppo</b> % del TOTALE		<b>2 850 260</b> 16 %	<b>1 291 342</b> 25 %	<b>45 %</b>	<b>73 395</b> 7 %	<b>1 632 313</b> 12 %	<b>57 %</b>
<b>ALTO</b>	Belgio	819 812	206 066	25 %	62 489	676 235	82 %
	Germania	3 416 896	757 200	22 %	238 560	2 898 256	85 %
	Francia	3 288 747	683 655	21 %	351 695	2 956 787	90 %
	Paesi Bassi	864 560	126 547	15 %	66 875	804 888	93 %
	Austria	387 326	54 785	14 %	18 486	351 027	91 %
	Polonia	1 671 926,0	366 868,9	22 %	100 551,0	1 405 608,1	84 %
	Svezia	368 262	92 798	25 %	17 722	293 186	80 %
	Regno Unito	1 138 627	165 000	14 %	82 847	1 056 474	93 %
<b>Totale gruppo</b> % del TOTALE		<b>11 956 156</b> 68 %	<b>2 452 920</b> 47 %	<b>21 %</b>	<b>939 225</b> 93 %	<b>10 442 461</b> 78 %	<b>87 %</b>
Altri <sup>1</sup>		604 114	9 227	2 %	0	594 886	
<b>TOTALE</b>		<b>17 554 453</b>	<b>5 230 331</b>		<b>1 012 619</b>	<b>13 336 741</b>	

<sup>1</sup> Azzorre, Madeira, dipartimenti francesi d'oltremare, Romania, Bulgaria.

Corte dei Conti europea

**Relazione speciale n. 6/2010**

**La riforma del mercato dello zucchero ha raggiunto i propri obiettivi principali?**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 76 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-865-2

doi:10.2865/43456



## **Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea**

### **Pubblicazioni gratuite:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.  
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>  
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

### **Pubblicazioni a pagamento:**

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):**

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)).

NEL 2006, L'UE HA VARATO UNA PROFONDA RIFORMA DEL SETTORE DELLO ZUCCHERO AL FINE DI ASSICURARNE LA COMPETITIVITÀ E DI STABILIZZARE IL MERCATO, RISPETTANDO AL CONTEMPO GLI IMPEGNI PRESI IN CAMPO INTERNAZIONALE. CIÒ HA COMPORTATO UNA DIMINUZIONE DEI PREZZI E UNA RIDUZIONE DEL 30 % DELLE QUOTE DI PRODUZIONE, SFOCIANDO NELLA CHIUSURA DI 80 ZUCCHERIFICI. PER MITIGARE L'IMPATTO SOCIO-ECONOMICO DI QUESTE MISURE SONO STATI INTRODOTTI UN FONDO DI RISTRUTTURAZIONE E AIUTI ALLA DIVERSIFICAZIONE. A SEGUITO DELL'AUDIT EFFETTUATO DALLA CORTE SULLA RIFORMA SI È GIUNTI ALLA CONCLUSIONE CHE ALCUNI DEI PRODUTTORI PIÙ EFFICIENTI SONO STATI COSTRETTI A RINUNCIARE A DELLE QUOTE E CHE PERMANGONO RIGIDITÀ LEGATE AL SISTEMA DELLE QUOTE. VI È UNA MAGGIORE DIPENDENZA DALLE IMPORTAZIONI, MENTRE NON È CERTO CHE LA RIDUZIONE DEI PREZZI SI RIFLETTA SUL PREZZO PAGATO DAL CONSUMATORE. PERSISTONO INOLTRE RITARDI NELL'ATTUARE LA DIVERSIFICAZIONE E LE MISURE AMBIENTALI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-865-2



9 789292 078652