

Verso la riforma del settore dell'olio d'oliva

In seguito alla pubblicazione di varie relazioni a cura della Commissione, del Parlamento europeo e della Corte dei conti, è stata confermata la **necessità di una riforma approfondita** del regime di sostegno dell'olio d'oliva.

Se la necessità di una simile riforma non è stata mai contestata, vivaci polemiche ha invece suscitato la struttura della futura organizzazione comune di mercato.

Scopo della presente nota informativa è pertanto quello di illustrare la **riforma transitoria** adottata dal Consiglio nel luglio 1998 e spiegare gli obiettivi e le opportunità di questo settore europeo per eccellenza, la cui importanza è incontestabile sia in termini economici, sia sotto il profilo della salvaguardia degli equilibri ecologici e sociali delle regioni produttrici.

Un'attività importante in un mercato in espansione

L'Unione europea (UE) è di gran lunga il primo produttore e il primo consumatore mondiale di olio d'oliva. Questo prodotto, che da sempre si annovera tra gli ingredienti di base della cucina mediterranea, si è via via diffuso in tutto il territorio dell'Unione ed è ormai entrato a far parte delle usanze gastronomiche di un numero crescente di consumatori, che ne hanno scoperto e apprezzato le qualità intrinseche. Nel 1996/97, il consumo di olio d'oliva nell'UE è ammontato a 1.620.000 tonnellate, su un totale mondiale di 2.320.000 tonnellate.

Gli Stati membri produttori sono, in ordine decrescente d'importanza, Spagna, Italia, Grecia, Portogallo e Francia. La superficie complessivamente investita ad oliveto nell'UE era di 4,5 milioni di ettari nel 1995, di cui il 50% sono situati in Spagna e il 25% in Italia.

Particolarmente diffusa nelle regioni mediterranee, l'olivicoltura rappresenta un'attività importante sia per l'economia rurale che per l'equilibrio ecologico delle regioni produttrici. Nell'insieme dell'UE si contano all'incirca 2.240.000 olivicoltori, di cui 850.000 in Italia, 780.000 in Grecia e 500.000 in Spagna. Il Portogallo e la Francia, la cui produzione è più modesta, contano rispettivamente 90.000 e 20.000 olivicoltori.

La produzione mondiale della campagna 1996/97 è stimata dell'ordine di 2,8 milioni di tonnellate. Il 70% di essa è di origine comunitaria, mentre il resto proviene prevalentemente da Tunisia, Turchia, Siria e Marocco. Questi quattro paesi insieme producono circa 730.000 tonnellate. La produzione comunitaria ha quindi un ruolo preponderante sulle fluttuazioni del mercato mondiale dell'olio d'oliva.

Benché autosufficiente per l'olio d'oliva, l'UE partecipa attivamente agli scambi di questo prodotto. Nel 1996/97 essa ha importato circa 150.000 tonnellate di olio d'oliva e ne ha esportato 250.000. Gli altri maggiori esportatori sono la Tunisia (115.000 t), la Turchia (40.000 t) e il Marocco (35.000 t). Quanto ai paesi importatori, i principali sono gli Stati Uniti (140.000 t), il Giappone (26.000 t) e il Canada (19.000 t).

Il quadro della riforma

La normativa che disciplina l'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dell'olio d'oliva risale al 10 novembre 1966, quando la Comunità europea era costituita da soli sei stati membri. Prima dell'introduzione delle nuove misure, questa normativa si articolava intorno a sette elementi.

1. Un *regime di prezzi*, a sua volta costituito da tre elementi:

- il *prezzo indicativo* alla produzione, fissato dal Consiglio dei ministri per garantire un congruo reddito ai produttori e mantenere stabile il volume della produzione comunitaria;
 - il *prezzo d'intervento*, ossia il prezzo imposto agli organismi d'intervento per l'acquisto, negli ultimi quattro mesi di ogni campagna, di una data quantità di olio d'oliva corrispondente ad una qualità tipo definita dal Consiglio;
 - il *prezzo rappresentativo del mercato*, cioè il livello di prezzo che consente il normale smaltimento della produzione di olio d'oliva, anche in considerazione dell'andamento previsto del mercato dei grassi vegetali.
2. *Restituzioni all'esportazione*, limitate da quando l'UE si è impegnata in sede GATT a ridurre le esportazioni sovvenzionate.
 3. Un *aiuto alla produzione*, distinto in aiuto agli olivicoltori con una produzione media superiore a 500 kg e aiuto ai piccoli produttori, con produzione media inferiore alla suddetta quantità. Questi ultimi avevano diritto ad un aiuto supplementare. Tranne per i piccoli produttori, l'aiuto veniva ridotto proporzionalmente in caso di superamento del limite massimo di 1.350.000 tonnellate (quantità massima garantita).
 4. Un *aiuto al consumo*, inteso a rendere competitivo l'olio d'oliva rispetto agli oli di semi. Allo stesso scopo vengono regolarmente finanziate campagne di promozione del consumo dell'olio d'oliva.
 5. *Intervento sotto forma di ammasso privato*, con la concessione di un aiuto per la stipulazione di contratti di magazzinaggio privato di durata limitata.
 6. *Restituzioni ai conservifici*, concesse allo scopo di favorire l'uso di olio d'oliva da parte dell'industria conserviera.
 7. *Misure specifiche dirette a promuovere il consumo di olive da tavola*, finalizzate anche alla regolazione dell'offerta, tra l'altro grazie al finanziamento dell'ammasso.

La nuova normativa

La nuova normativa istituisce un regime transitorio che verrà applicato dal 1° novembre 1998 al 31 ottobre 2001. Durante questo periodo sarà già possibile eliminare le principali disfunzioni che hanno turbato il mercato e intraprendere un'analisi approfondita del settore, in modo da preparare una riforma più radicale per il 2001.

Al pari delle altre riforme avviate nell'ambito della politica agricola comune (PAC), questi nuovi provvedimenti mirano a **rafforzare la competitività** del settore **migliorando l'equilibrio** tra domanda e offerta. Un altro obiettivo è inoltre il **miglioramento della qualità** della produzione oleicola. Il nuovo regime sarà inoltre caratterizzato da una **semplificazione** della disciplina e da una maggiore **efficacia dei controlli**.

Le misure adottate si traducono in un aumento del 31,6% della quantità massima garantita (QMG), fissata a 1.777.261 tonnellate e in una riduzione del 5% dell'aiuto corrisposto ai produttori. Si dispone inoltre che, dopo il 1° novembre 2001, possa beneficiare dell'aiuto unicamente l'olio ricavato da oliveti piantati anteriormente al 1° maggio 1998, tranne in casi eccezionali previsti dal regolamento. Quest'ultimo prescrive inoltre:

- la ripartizione della QMG in quantità nazionali garantite (QNG) assegnate ai paesi produttori, per responsabilizzare maggiormente i produttori che oltrepassano la QMG;
- la possibilità di trasferire una parte delle QNG al settore delle olive da tavola;
- l'abolizione, nel quadro del regime di aiuto alla produzione, della distinzione tra piccoli produttori (meno di 500 kg) e altri produttori, dispositivo che è risultato difficile da controllare;

- l'abolizione dell'aiuto al consumo, la cui attuale efficacia è scarsa;
- un miglioramento dell'ammasso privato, inteso come misura d'intervento per stabilizzare il mercato, e abolizione degli acquisti pubblici all'intervento.

Impatto delle proposte per le campagne 1998/99 - 2000/2001

Aumento della QMG

La QMG viene maggiorata in funzione della capacità di assorbimento del mercato comunitario e dello sviluppo dei mercati internazionali. Essa è ripartita su scala nazionale, in modo da responsabilizzare maggiormente i produttori riguardo agli aumenti di produzione, dato che saranno penalizzati solo gli Stati membri che avranno superato la loro quota, mentre i paesi con raccolto scarso non dovranno subire alcuna penalizzazione.

La QMG è fissata a 1.777.261 tonnellate, ripartite come segue: 760.027 t alla Spagna, 543.164 t all'Italia, 419.529 t alla Grecia, 51.244 t al Portogallo e 3.297 t alla Francia.

Data la grande variabilità dei raccolti olivicoli, il Consiglio ha previsto che, lo Stato membro che non raggiunga la propria QNG può aggiungere l'80% della sua quota non utilizzata alla QNG dell'annata successiva; il rimanente 20% sarà ridistribuito invece durante la campagna in corso tra i paesi che avranno superato la loro QNG. Questa ridistribuzione rappresenta un fattore di solidarietà all'interno dell'Unione europea, e permette agli Stati membri con una produzione troppo abbondante di non subire una riduzione eccessiva dell'aiuto nei casi in cui gli altri Stati membri siano rimasti al di sotto della loro QNG.

Inoltre, al fine di evitare uno squilibrio generale del mercato, è stato già deciso di non concedere più alcun aiuto dopo il 1° novembre 2001 a beneficio degli oliveti piantati posteriormente al 1° maggio 1998. Con questo provvedimento si intende evitare il fenomeno degli impianti speculativi, che in passato è stato fonte d'instabilità per il mercato dell'olio d'oliva.

Semplificazione e razionalizzazione del regime

Poiché il Consiglio ha deciso di aumentare la QMG per adattare la produzione comunitaria di olio d'oliva alla realtà del mercato, le spese generate da questo aumento a carico del bilancio dell'UE saranno compensate, oltre che da una riduzione dell'aiuto, dalla semplificazione e razionalizzazione di talune misure che si erano dimostrate alquanto problematiche. In particolare, sono state abolite le seguenti misure.

- **L'aiuto specifico a favore dei piccoli produttori è stato soppresso.** La gestione di questo aiuto, creato allo scopo di rendere disponibili le risorse necessarie per controllare meglio i grandi produttori, nelle cui mani è concentrato il 75% della produzione totale, si è infatti rivelata estremamente difficile e complessa: uno stesso quantitativo di olio, per esempio, poteva beneficiare di un doppio aiuto, l'aiuto forfettario per i piccoli produttori e l'aiuto normale per gli altri produttori.
- **L'aiuto al consumo è stato anch'esso abolito.** Inizialmente introdotto al fine di ridurre il divario tra il prezzo dell'olio d'oliva e quello degli altri oli vegetali, l'aiuto al consumo ha subito una serie di tagli consecutivi che ne hanno diminuito l'importo dell'80%. Il risparmio così realizzato è stato devoluto all'aiuto alla produzione. Considerate l'entità dei dispositivi di controllo necessari per garantirne l'applicazione, le difficoltà di gestione e la scarsa incidenza che esso ha avuto sul consumo, si è preferito sopprimere completamente questo tipo di aiuto.
- **Il sistema di acquisto all'intervento è stato sostituito con un sistema di ammasso privato, compensato da un premio.** Il meccanismo dell'intervento pubblico è poco indicato per l'olio d'oliva, settore nel quale – nonostante le QNG e le restrizioni ai nuovi impianti – persiste uno squilibrio tra produzione e consumo. Negli ultimi anni, poi, lo storno di gran parte dell'aiuto al consumo verso l'aiuto alla produzione ha fatto aumentare quest'ultimo del 66%, sminuendo la garanzia rappresentata dal prezzo d'intervento e continuando peraltro ad incentivare la

produzione, senza tener conto dell'equilibrio del mercato. Infine, la gestione delle scorte da parte dei pubblici poteri risulta disagiata e non offre le necessarie garanzie in materia di qualità.

Miglioramenti dei dispositivi di controllo e della qualità

A fini di controllo e nell'intento di raccogliere informazioni precise e attendibili sulla produzione oleicola e sul numero di olivi esistenti nell'UE, la Commissione svilupperà il sistema, già messo a punto, di analisi mediante **fotografie aeree**, e si servirà del **Sistema d'informazione geografica** (SIG), già impiegato per i seminativi, al posto del catasto oleicolo per raccogliere e analizzare i dati disponibili sul settore.

La **qualità** rappresenta un elemento chiave per guadagnarsi la fiducia dei consumatori ed incentivare il consumo di olio d'oliva nell'Unione europea e nei paesi terzi. Per questo motivo, la Commissione elaborerà durante il periodo transitorio una **strategia integrata**, impernata sulla qualità in senso lato e caratterizzata da un migliore coordinamento che in passato. Tale strategia comprenderà, tra l'altro, un aggiornamento delle definizioni e delle caratteristiche delle varie categorie di olio d'oliva, nonché disposizioni concernenti le denominazioni d'origine.

Una migliore distribuzione dell'aiuto

La riforma transitoria è stata adottata per consentire una migliore distribuzione degli aiuti e far cessare gli effetti negativi dell'OCM del settore dell'olio d'oliva. Il carattere transitorio è giustificato dalla necessità di migliorare ulteriormente i dispositivi di controllo del settore.

Questa fase transitoria rappresenta tuttavia un effettivo miglioramento del sostegno fornito ad un importante settore dell'economia rurale in numerose regioni, soprattutto grazie all'incremento della QMG e dell'aiuto. La riforma consente inoltre di evitare che le conseguenze di una sovrapproduzione locale ricadano sulla totalità dei produttori. Infine, il periodo transitorio offre l'occasione di valutare attentamente le esigenze della riforma definitiva.

La Commissione europea è del tutto consapevole dell'importante funzione economica, sociale ed ecologica dell'olivicoltura e ritiene assolutamente necessario procedere ad una riforma del mercato: senza di essa sarebbe infatti impossibile rimediare alle disfunzioni del sistema.

(10/1998)