



*AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO*

INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO - SACCARIFERO



*AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO*

INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO

16

INDAGINI
CONOSCITIVE

INDICE**INDAGINE
CONOSCITIVA
NEL SETTORE
BIETICOLO-
SACCARIFERO**

Premessa	7
Introduzione	11
Capitolo I	
Il mercato dello zucchero	17
1.1. - <i>Zucchero da canna e zucchero da barbabietola</i>	17
1.2. - <i>Produzione e consumi</i>	18
1.3. - <i>Commercio internazionale</i>	20
1.4. - <i>L'influenza della regolamentazione sui flussi di scambio</i>	21
1.5. - <i>Le modalità di realizzazione degli scambi</i>	22
1.6. - <i>I prodotti concorrenti dello zucchero</i>	23
L'isoglucosio e i derivati dell'amido	23
Lo sciroppo di inulina	25
I dolcificanti ad alta intensità	26
Capitolo II	
La regolamentazione comunitaria del settore bieticolo-saccarifero	29
2.1. - <i>L'Organizzazione Comune di Mercato dello zucchero</i>	29
<i>Il sistema delle quote di produzione</i>	30
<i>La corresponsabilità finanziaria dei produttori</i>	34
<i>I criteri di fissazione dei prezzi</i>	34
<i>Le misure per l'importazione e l'esportazione</i>	37
<i>Gli aiuti nazionali</i>	38
<i>Restituzione alla produzione per l'industria chimica</i>	38
2.2. - <i>Le successive revisioni del regolamento base</i>	39
Il primo regolamento base (Regolamento n. 1009/67/CEE; 1968-1975)	40
La prima revisione del Regolamento	40
La seconda revisione del Regolamento	42
La terza revisione del Regolamento	43
Le successive revisioni del Regolamento	43
La settima revisione del Regolamento	44
2.3. - <i>L'applicazione dell'Organizzazione Comune di Mercato dello zucchero in Italia</i>	46
Quote	46
Regionalizzazione	46
Prezzo delle barbabietole	47
Aiuti di adattamento	48
Il Fondo Bieticolo Nazionale	50
Prezzo della barbabietola e prezzo dello zucchero	50
2.4. - <i>Considerazioni generali sull'evoluzione del sistema delle quote</i>	54
Specializzazione	55
Prezzi misti	56
Prezzi regionalizzati	57
Aiuto nazionale	57
Verso una deregolamentazione	58

Capitolo III	
La struttura del settore bieticolo	61
3.1 - <i>Dati botanici</i>	61
3.2 - <i>La scelta varietale</i>	64
3.3 - <i>La barbabietola nell'economia dell'azienda agraria</i>	67
3.4 - <i>La produzione di barbabietole nella Unione Europea</i>	69
3.5 - <i>Aspetti strutturali della produzione bieticola in Italia</i>	71
Capitolo IV	
La struttura dell'industria saccarifera nazionale	77
4.1 - <i>Produzione, consumi, commercio con l'estero</i>	77
4.2 - <i>Il processo produttivo</i>	78
4.3 - <i>Gli operatori dell'industria saccarifera italiana</i>	80
4.4 - <i>Lo sviluppo dell'industria saccarifera</i>	84
4.5 - <i>L'integrazione verticale agricoltura-industria</i>	88
Capitolo V	
Accordi orizzontali e relazioni verticali nel sistema bieticolo saccarifero	89
5.1 - <i>Ruolo e funzioni delle associazioni bieticole</i>	89
5.2 - <i>Dimensioni e caratteristiche delle associazioni bieticole</i>	92
5.3 - <i>Il coordinamento verticale del processo produttivo</i>	95
5.4 - <i>Disciplina dei contratti di coltivazione e degli accordi interprofessionali</i>	96
5.5 - <i>Il contratto di coltivazione</i>	100
5.6 - <i>I contenuti dell'accordo interprofessionale in Italia</i>	101
5.7 - <i>Istituzioni e organi interprofessionali</i>	108
Capitolo VI	
La struttura del mercato del seme di barbabietola	111
6.1 - <i>La produzione di sementi</i>	111
6.2 - <i>Dimensioni del mercato del seme</i>	113
6.3 - <i>Gli operatori del settore delle sementi</i>	113
6.4 - <i>Il sistema di distribuzione del seme in Italia</i>	117
6.5 - <i>Effetti del sistema distributivo sugli agricoltori e sulle ditte sementiere</i>	122
6.6 - <i>Effetti del sistema distributivo sulla qualità e sui prezzi</i>	126
6.7 - <i>Considerazioni conclusive sugli effetti del sistema distributivo</i>	129
6.8 - <i>Modalità di distribuzione del seme negli altri paesi europei</i>	131
Capitolo VII	
Le problematiche concorrenziali emerse dall'indagine	139
7.1 - <i>Premessa</i>	139
7.2 - <i>Principali caratteristiche e problematiche settoriali</i>	140
Il contesto internazionale di mercato e i prodotti sostituiti dello zucchero	140
L'Organizzazione Comune di Mercato	141
L'applicazione in Italia del sistema delle quote	143
Caratteristiche strutturali del settore bieticolo-saccarifero in Italia	145

	Accordi orizzontali: associazioni di produttori	146
	Accordi verticali	148
	Approvvigionamento e distribuzione del seme di bietola	150
	Le denunce	153
7.3	<i>- Valutazioni concorrenziali</i>	154
	L'impatto della regolamentazione comunitaria	154
	Le relazioni verticali all'interno della filiera produttiva	157
	La distribuzione del seme di barbabietola	162
7.4	<i>- Valutazioni giuridiche</i>	166
	<i>Il settore agricolo e la normativa a tutela della concorrenza</i>	166
	<i>Le applicazioni della normativa antitrust al settore bieticolo-saccarifero</i>	167
	<i>L'applicabilità della normativa a tutela della concorrenza</i>	171
7.5	<i>- Considerazioni conclusive</i>	175
Allegati	A. - Avvio dell'indagine conoscitiva (IC16)	179
	<i>Provvedimento n. 3058 18 maggio 1995</i>	
	B. - Chiusura dell'indagine conoscitiva (IC16)	183
	<i>Provvedimento n. 7432 del 27 luglio 1999</i>	

PREMESSA

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in data 18 maggio 1995, ha avviato un'indagine conoscitiva di natura generale sul settore bieticolo-saccarifero, includendo in tale settore tutti e tre i principali mercati che compongono la filiera produttiva: la coltivazione e commercializzazione di barbabietole da zucchero, la selezione e vendita di sementi di barbabietole, la produzione e commercializzazione di zucchero da barbabietole.

Allo scopo di approfondire il funzionamento dell'intero settore bieticolo-saccarifero, con particolare riguardo ai comportamenti dei soggetti che operano ai diversi stadi della filiera e ai rapporti esistenti tra di essi, si è ritenuto opportuno effettuare, presso gli uffici dell'Autorità, una serie di audizioni con le principali società saccarifere e associazioni di produttori agricoli, con alcune ditte sementiere, con l'associazione che raggruppa le principali società alimentari utilizzatrici di zucchero, con un agricoltore, con un'organizzazione interprofessionale e con il Ministero per le Politiche Agricole.

In particolare, per le società saccarifere sono stati auditi: in data 28 novembre 1997, i rappresentanti di Sadam Zuccherifici, divisione della società Seci Spa; in data 2 dicembre 1997, i rappresentanti di Eridania Spa; in data 3 dicembre 1997, i rappresentanti di S.f.i.r. Spa.

Alle audizioni con le associazioni di bieticoltori sono intervenuti: in data 18 novembre 1997, i rappresentanti del Consorzio Nazionale Bieticoltori; in data 19 novembre 1997, i rappresentanti dell'Associazione Nazionale Bieticoltori; in data 23 gennaio, il Presidente dell'UNB ed un bieticoltore iscritto a tale associazione.

Per le società sementiere sono stati auditi: in data 25 novembre 1997, la società Produttori Sementi Spa; in data 27 novembre 1997, la società Advanta Italia; in data 23 gennaio 1998, la ditta Guidorzi Duilio.

I rappresentanti dell'Associazione Industrie Dolciarie Italiane sono intervenuti in audizione in data 25 novembre 1997.

Sono state infine effettuate audizioni con i rappresentanti della Associazione Bieticolo-Saccarifera Italiana (ABSI), in data 13 novembre 1997, e con la Direzione Generale Poli-

tiche Comunitarie del Ministero dell'Agricoltura, in data 10 dicembre 1998.

Per la realizzazione dell'indagine ci si è avvalsi anche del contributo di esperti del settore, ai quali sono stati affidati due studi di approfondimento. In particolare, la professoressa Elda Pedrini, Ordinario di Economia e Politica Agraria all'Università di Bologna, ha analizzato le caratteristiche e le prospettive di sviluppo del settore, con particolare riguardo ai fattori che ne hanno determinato l'attuale configurazione a livello nazionale e comunitario; il dottor Giulio Malorgio, ricercatore presso la Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna, ha svolto un'analisi sul sistema di approvvigionamento e distribuzione del seme e sulle forme di integrazione orizzontale e verticale tra gli operatori del settore esistenti sia in Italia che nei principali paesi europei produttori di zucchero.

I risultati delle attività descritte nei punti precedenti sono stati organizzati in sette capitoli, il cui obiettivo è quello di tracciare un bilancio sullo stato della concorrenza su tutti e tre i principali mercati che compongono la filiera bieticolo-saccarifera.

Il primo capitolo contiene una sintetica descrizione del mercato dello zucchero nelle principali aree mondiali di produzione, con particolare riferimento all'andamento dei fondamentali (domanda e offerta), dei flussi di scambio e dei tassi di auto approvvigionamento. Le informazioni raccolte riguardano sia lo zucchero derivante dalla trasformazione della canna sia quello proveniente dalla barbabietola.

Sono altresì analizzate, in tale capitolo, le caratteristiche, gli utilizzi e la diffusione di mercato dei principali prodotti sostituibili allo zucchero.

Il secondo capitolo è interamente dedicato all'analisi della normativa comunitaria che regola il settore. In particolare, vengono descritti gli obiettivi ed il funzionamento dell'Organizzazione Comune di Mercato dello zucchero, l'evoluzione del sistema delle quote e le modalità con il quale esso è stato applicato nel nostro paese; seguono quindi alcune considerazioni sugli effetti prodotti da talune specifiche misure regolamentari e da modalità applicative delle stesse, e sulla rispondenza di tali effetti agli obiettivi ed esigenze che hanno ispirato l'introduzione dell'intero regime normativo.

Il terzo e quarto capitolo contengono invece una descrizione della struttura, rispettivamente, del settore bieticolo e

dell'industria saccarifera, con particolare riferimento alla localizzazione produttiva, alle tecnologie produttive, al numero e alla tipologia degli operatori presenti, al grado di concentrazione esistente su tali mercati. L'analisi del settore bieticolo comprende anche un confronto tra i parametri di rendimento settoriale relativi all'Italia agli altri paesi europei, mentre l'analisi del settore saccarifero è completata dalla descrizione dei rapporti di integrazione verticale tra industria saccarifera e imprese bieticole.

Gli aspetti organizzativi della filiera produttiva in Italia sono analizzati nel quinto capitolo, incentrato sulle modalità di relazione orizzontale tra coltivatori, sostanzialmente costituite dalle associazioni agricole di categoria, e sulle relazioni verticali che intercorrono tra il mondo bieticolo e la controparte industriale.

Delle associazioni bieticole, oltre alle caratteristiche e alle dimensioni, vengono analizzate le modalità di adesione, l'organizzazione e le funzioni svolte, anche con riferimento al particolare spazio riservato all'associazionismo agricolo dalla normativa nazionale e comunitaria.

Nell'ambito delle relazioni verticali che intercorrono tra agricoltori e società saccarifere, sono analizzati dettagliatamente: il contenuto e le modalità applicative degli accordi interprofessionali, stipulati tra associazioni bieticole e industrie saccarifere, le caratteristiche dei contratti di coltivazione, stipulati tra il singolo coltivatore e lo zuccherificio acquirente, il ruolo e la composizione dei comitati interprofessionali.

Il sesto capitolo contiene invece una descrizione delle caratteristiche strutturali del mercato del seme di barbabietola ed un'approfondita analisi del sistema di distribuzione del seme stesso così come attuato dalle Associazioni e dalle imprese saccarifere. Vengono quindi esaminati gli effetti di tale sistema sulle modalità di approvvigionamento da parte degli agricoltori e sulle dinamiche competitive delle ditte sementiere, nonché sull'andamento dei prezzi pagati dal consumatore-coltivatore e sulla qualità del prodotto finito. Il capitolo si chiude con un esame delle modalità di distribuzione del seme adottate in altri paesi europei.

Il settimo ed ultimo capitolo, oltre ad una sintesi delle principali caratteristiche strutturali ed organizzative della filiera, contiene un'attenta disamina degli elementi di proble-

maticità del funzionamento settoriale e delle implicazioni concorrenziali degli stessi, sia sotto il profilo economico, con riguardo agli effetti sulle dinamiche competitive e sull'efficienza del settore, sia sotto il profilo giuridico, in relazione alla compatibilità di quanto emerso dall'indagine con la normativa a tutela della concorrenza.

INTRODUZIONE

Le motivazioni che hanno indotto l'Autorità ad approfondire la propria conoscenza sul funzionamento del settore bieticolo-saccarifero risiedono essenzialmente nella presenza di fattori in grado di limitare lo svolgimento di una corretta dinamica competitiva nei singoli mercati di cui il settore è composto; tra questi: una regolamentazione molto pervasiva e un forte livello di coordinamento sia orizzontale, tra operatori attivi nel medesimo mercato, sia verticale, tra soggetti presenti su diversi mercati della filiera produttiva.

L'intero settore bieticolo-saccarifero è assoggettato ad un articolato regime regolamentare, la cui struttura portante è rappresentata dai Regolamenti CE che definiscono l'Organizzazione Comune di Mercato (d'ora in poi OCM) dello zucchero e dalle norme attuative di tali regolamenti, sia di carattere comunitario che di carattere nazionale.

Nel quadro della normativa comunitaria, particolare importanza assumono, per il loro impatto sui meccanismi concorrenziali del settore, il Regolamento CE n. 1785/81, norma di base dell'OCM dello zucchero, ed il Regolamento CE n. 206/68, che disciplina gli accordi relativi all'acquisto di barbabietole.

Per quanto riguarda i rapporti orizzontali tra operatori del medesimo mercato, particolare attenzione è stata dedicata, nel corso dell'indagine, alle associazioni agricole di categoria, alle quali aderiscono tutti i coltivatori di barbabietole e che svolgono funzioni di estremo rilievo all'interno del settore.

Più specificatamente, alle associazioni dei coltivatori di barbabietole è demandato il compito di stipulare gli accordi interprofessionali con le società di trasformazione, i quali regolamentano le condizioni di consegna e di vendita delle barbabietole, nonché i criteri da rispettare nella stipula dei singoli contratti di coltivazione.

La filiera bieticolo-saccarifera, a motivo della elevata correlazione economico-funzionale tra i diversi mercati che la compongono, si connota anche, sia in Italia che in altri paesi europei, per un alto livello di integrazione verticale.

Negli anni più recenti, il processo di integrazione tra industria saccarifera, industria delle sementi e coltura della

barbabietola sembra essere stato accompagnato da un progressivo ampliamento del ruolo svolto dalle organizzazioni bieticole, non solo attraverso la stipula degli accordi interprofessionali, ma anche mediante la costituzione di organismi interprofessionali costituiti da rappresentanti delle società saccarifere e delle associazioni bieticole, i quali presiedono ad importanti fasi decisionali e gestionali inerenti il funzionamento del settore.

Gli accordi interprofessionali bieticolo-saccariferi definiscono non solo le condizioni di commercializzazione della barbabietola, ma anche i criteri di vendita e distribuzione delle sementi. Più in particolare, gli accordi interprofessionali determinano il prezzo del seme da addebitare ai coltivatori di barbabietole e vincolano i coltivatori stessi ad effettuarne l'approvvigionamento presso punti di vendita individuati dalle società saccarifere e dalle associazioni di categoria alle quali gli stessi aderiscono.

Nell'ottica di promuovere un maggiore raccordo tra la componente industriale e la parte agricola, nel 1990 è stato costituito il «Centro di Interesse Economico Bieticolo Saccarifero» (CIEBS), formato da rappresentanti delle società saccarifere e delle organizzazioni bieticole ed avente tra i suoi compiti quello di redigere annualmente la lista varietale dei semi per la coltivazione delle barbabietole, l'elenco dei distributori, la quantità di sementi da acquistare per ciascuna varietà ed il prezzo di vendita ai distributori e di addebito agli agricoltori delle sementi.

Il sistema di controllo sviluppato dagli zuccherifici e dalle associazioni agricole sull'attività di distribuzione e di commercializzazione del seme di barbabietole prevedeva, al momento dell'apertura dell'indagine, che fossero esclusivamente gli zuccherifici ad acquistare il seme dalle ditte sementiere, prima di immetterlo nel circuito distributivo. Gli zuccherifici risultavano quindi, allo stesso tempo, monopsonisti nei confronti delle società sementiere e monopolisti nella vendita delle sementi ai bieticoltori, oltre ad essere unici acquirenti nel mercato a valle delle barbabietole. I più recenti accordi interprofessionali consentono invece anche alle associazioni bieticole di divenire acquirenti del seme, e di distribuirlo mediante i propri punti vendita autorizzati.

In seguito all'introduzione, nell'ambito degli accordi interprofessionali, di un sistema di regolamentazione del mer-

cato del seme, sembra essere aumentato il numero ed il peso degli operatori del mercato delle sementi controllati da società saccarifere e da organizzazioni bieticole, o ad esse direttamente o indirettamente collegati. Tale situazione è stata oggetto di numerose segnalazioni pervenute all'Autorità da parte di alcune ditte sementiere indipendenti, le quali sostengono di non avere possibilità di accesso ad un mercato sostanzialmente controllato dagli acquirenti e dalle ditte ad essi collegate.

Anche alcuni agricoltori hanno segnalato all'Autorità presunte distorsioni ai meccanismi concorrenziali causati dal rigido controllo sul mercato del seme esercitato da zuccherifici e associazioni bieticole, sostenendo, in particolare, che tale sistema lede il diritto del coltivatore di effettuare autonomamente la propria scelta varietale e limita inoltre la libertà del coltivatore medesimo di contrattare direttamente con le ditte sementiere l'acquisto dei propri mezzi di produzione.

L'Autorità, dando seguito ad una denuncia relativa agli accordi interprofessionali per la campagna 1990/91, è già intervenuta nel settore con il provvedimento APGA/COMPAG ⁽¹⁾, nel quale essa ha deliberato che i comportamenti posti in essere dalle società saccarifere, consistenti nella consegna ai coltivatori di un seme diverso da quello prescelto dai coltivatori medesimi, costituivano un'infrazione all'art. 3 della legge n. 287/90.

Dopo tale delibera, tuttavia, l'Autorità ha continuato a ricevere denunce relative al funzionamento del mercato del seme e a presunti comportamenti distorsivi tenuti dagli zuccherifici e delle associazioni agricole.

I comportamenti e le circostanze segnalate dai bieticoltori e dalle ditte sementiere sono state inquadrare nel corso dell'indagine in un contesto più ampio di interdipendenza funzionale tra tutti i diversi soggetti attivi all'interno della filiera; ciò anche al fine di acquisire la base informativa necessaria a valutare l'opportunità di eventuali successivi interventi da parte dell'Autorità.

L'indagine ha messo in evidenza come in questo settore i meccanismi concorrenziali siano fortemente condizionati dalla regolamentazione comunitaria e nazionale, talmente pervasiva

(1) Provv. n. 588, del 6 luglio 1992.

da lasciare margini veramente scarsi all'autonomia imprenditoriale e alla ricerca di un'allocazione efficiente delle risorse.

La regolamentazione settoriale, composta dall'insieme dei regolamenti comunitari che costituiscono l'OCM zucchero e dalla legislazione nazionale attuativa di tali regolamenti, è sicuramente il fattore che maggiormente contribuisce ad ingessare le dinamiche concorrenziali nel settore, al punto che, come illustrato nel corso dell'indagine, l'esistenza stessa di una filiera bieticolo-saccarifera all'interno della Comunità sembra essere subordinata alla presenza di un regime regolamentare protettivo.

L'intera impalcatura regolamentare, peraltro, pur ricalcando i criteri di organizzazione seguiti per altri settori agricoli, viene in questo caso applicata al settore industriale posto a valle della produzione di barbabietola, e cioè all'industria saccarifera, la quale si trova quindi a beneficiare di privilegi ed aiuti appositamente concepiti per gli operatori agricoli.

Sarebbe quindi auspicabile un profondo ripensamento dell'OCM dello zucchero, che tenga anche conto degli interessi dei consumatori oltre a quelli dei produttori (il prezzo internazionale dello zucchero è pari a circa la metà di quello comunitario), ponendo anche fine ad alcune restrizioni «accessorie» al regime di mercato, come quella che da ormai molti anni ha di fatto bloccato nella UE la produzione dell'isoglucosio, prodotto estratto da cereali che in Giappone, Canada e Stati Uniti ha sostituito lo zucchero in molteplici impieghi di tipo industriale.

In tale contesto, l'ambito di applicazione della normativa nazionale a tutela della concorrenza risulta piuttosto limitato e comunque non sufficiente a garantire il ripristino di un significativo grado di concorrenzialità all'interno dei mercati interessati.

Dall'indagine effettuata, è emersa comunque l'esistenza di specifiche caratteristiche organizzative del settore e di alcuni comportamenti degli operatori i quali, non essendo strettamente prescritti dalla regolamentazione, e in quanto forieri di effetti distorsivi, potrebbero essere modificati al fine di attenuare le inefficienze e le rigidità contenute nel sistema.

Ad esempio, in merito agli accordi interprofessionali, che costituiscono la modalità prevalente di relazione verticale tra agricoltura e industria, l'indagine mette in evidenza come la stipulazione e l'esecuzione di tali contratti, attualmente siglati

dall'insieme delle associazioni agricole e dall'insieme degli zuccherifici, determinino la necessità di un continuo confronto tra le imprese saccarifere, contribuendo ad uniformarne i rispettivi costi e le condizioni di acquisto della materia prima.

Diversamente, la conclusione di accordi interprofessionali singoli, cioè di ciascuno zuccherificio con i propri fornitori, favorirebbe una migliore integrazione produttiva tra le imprese saccarifere ed i bieticoltori, tra operatori quindi collocati in stadi successivi della filiera produttiva, senza impedire l'esplicitarsi di una corretta dinamica competitiva a livello orizzontale, tra le imprese del settore industriale a valle della filiera stessa.

L'indagine evidenzia inoltre come il sistema di distribuzione del seme di barbabietola previsto dagli accordi interprofessionali generi distorsioni concorrenziali sul mercato della produzione e su quello della distribuzione del seme, determinando, tra l'altro, un'ingiustificata limitazione della libertà imprenditoriale degli agricoltori.

L'opportunità di un intervento volto ad eliminare tali distorsioni va ovviamente valutata anche alla luce dei risultati che ne potrebbero derivare in termini di efficienza del sistema e di benessere del consumatore. A riguardo va detto che, mentre l'ingresso delle ditte sementiere nel mercato della distribuzione del seme aumenterebbe certamente il grado di concorrenza su tale mercato e su quello a monte della produzione di seme, non è certo che i benefici di tale incremento di concorrenzialità si ripercuoterebbero sul consumatore. Essendo, infatti, sia il prezzo minimo della barbabietola che quello dello zucchero fissati dalla regolamentazione, un'eventuale riduzione dei costi per gli agricoltori non necessariamente si tradurrebbe, almeno nel breve periodo, in una riduzione del prezzo dello zucchero.

È possibile ritenere comunque che, anche qualora fosse soltanto l'agricoltore, in quanto acquirente del seme, a beneficiare della liberalizzazione del mercato della distribuzione del seme, si tratterebbe comunque di benefici apprezzabili. In un mercato liberalizzato, infatti, il prezzo del seme potrebbe differenziarsi tra un agricoltore e l'altro in funzione delle diverse qualità e quantità acquistate. Ciò porterebbe, ad esempio, in previsione di una riduzione del livello del sostegno, ad avvantaggiare gli agricoltori più efficienti e quindi a ridurre ulteriormente il livello di sostegno necessario.

Capitolo I IL MERCATO DELLO ZUCCHERO

1.1 Zucchero da canna e zucchero da barbabietola

Lo zucchero, o saccarosio, è un carboidrato allo stato cristallino usato principalmente come sostanza edulcorante e alimentare, oltre che in alcune produzioni chimiche e batteriologiche. Esso si ricava industrialmente da due piante coltivate: la canna e la barbabietola; lo zucchero di canna e quello di barbabietola hanno lo stesso valore nutrizionale, pur avendo caratteristiche organolettiche, in particolare il sapore, parzialmente differenti.

A causa della diversità delle tecniche di coltivazione e del clima richiesti dalla barbabietola e dalla canna da zucchero, le zone di coltivazione dei due prodotti sono differenti e sono pochi i paesi che praticano entrambe le colture. La barbabietola è infatti coltivata nelle regioni temperate, mentre la canna è diffusa nelle regioni calde e umide; è diverso, inoltre, l'inserimento della coltura nell'organizzazione aziendale: la barbabietola è coltivata in policoltura; mentre la canna è oggetto di monocultura.

La durata di lavorazione della canna da zucchero varia, a livello geografico, da 60 giorni (Thailandia) a 330 giorni (Colombia), mentre la lavorazione industriale per l'estrazione dello zucchero dalla barbabietole si attesta su un livello medio di 60-80 giorni (Rabobank, 1995).

In generale, si stima che il costo di produzione dello zucchero di canna sia più basso di circa il 20% rispetto a quello di barbabietola (fonte: Rabobank). I costi di produzione dello zucchero variano comunque considerevolmente tra i diversi paesi: per esempio il costo per la triturazione e la raffinazione integrate della canna è stimato in Cina sui 100 dollari/t., mentre nell'UE il costo di trasformazione della barbabietola ammonta a 300 dollari/t.

La quantità di zucchero prodotta dipende sia dalla quantità di barbabietole o di canna prodotte per ettaro, sia dal contenuto zuccherino delle stesse. Moltiplicando tra di loro tali valori si ottengono quindi le rese di zucchero per ettaro, evidenziate nella tabella 1.1 per le diverse aree mondiali di produzione.

Si può notare la grande variabilità, tra i diversi paesi produttori, delle rese medie le quali vanno, in particolare per

lo zucchero da barbabietole, dalle 2 tonnellate dell'ex-URSS alle quasi 11 tonnellate della Francia.

Occorre al riguardo sottolineare che la quantità di zucchero effettivamente prodotta da ciascun paese e, quindi, il rendimento industriale effettivo della barbabietola differiscono dalla resa di zucchero per ettaro, dipendendo sia dalle tecnologie produttive impiegate sia dalla cosiddetta estraibilità, o Purezza del Sugo Denso (PSD), cui si dirà più avanti (cfr. paragrafo 3.1).

Tabella 1.1 - Rese produttive di canna e barbabietola da zucchero (1994/95)

	Canna				Barbabietola		
	Produtz. T/ha	% zucch.	Zucch. T/ha		Produtz. T/ha	% zucch.	Zucch. T/ha
Australia	96,0	14,7	14,1	Cina	19,9	8,5	1,7
Brasile	63,2	12,7	8,0	CEE	49,5	16,3	8,1
Cina	57,6	8,6	4,9	Francia	58,3	18,4	10,7
Cuba	36,4	8,8	3,2	ex-URSS	16,6	12,5	2,1
India	69,5	10,2	7,1	Polonia	29,1	12,8	3,7
Thailandia	53,5	10,8	5,8	USA	49,7	14,2	7,1
USA	67,7	11,7	7,9				
Mondo	61,4	10,5	6,5	Mondo	31,8	14,2	4,5

Fonte: Rabobank

1.2 Produzione e consumi

La produzione mondiale di zucchero si attesta attualmente su un valore di circa 124 milioni di tonnellate ed è più che decuplicata dai primi del '900, quando non superava i 10 milioni di tonnellate; essa presenta tuttora un trend di crescita piuttosto sostenuto, in larga parte riconducibile all'espansione della domanda di molti paesi in via di sviluppo, mentre i paesi a reddito medio-alto sembrano avere ormai raggiunto livelli di saturazione.

Mentre agli inizi del secolo la produzione mondiale di zucchero era ricavata per oltre il 55% dalla barbabietola, attualmente circa il 70% dell'offerta mondiale è costituito da zucchero di canna che, per alcuni paesi in via di sviluppo, rappresenta la più importante fonte di reddito; i principali produttori di zucchero da canna sono, nell'ordine: India, Cina, Thailandia, Cuba, Pakistan.

La coltivazione di barbabietola è invece praticata essenzialmente nell'emisfero nord, all'altezza del 35° parallelo, e si concentra soprattutto nell'Europa occidentale e orientale, che

insieme alimentano circa l'80% della produzione mondiale di zucchero da barbabietola; al di fuori dell'Europa, lo zucchero da barbabietola viene prodotto soprattutto negli Stati Uniti, i quali coprono circa il 10% della produzione mondiale.

La tabella 1.2 riassume la distribuzione per continente del consumo e della produzione mondiale di zucchero nell'annata 1995/96.

Tabella 1.2 - Consumo e produzione di zucchero nel mondo (1997-98 - 000 T zucchero greggio) (*)

	Consumo	Produzione	di cui: da barbabietola	di cui: da canna
UE 14.225	18.927	18.919	8	
Europa Occid.	17.456	22.102	22.094	8
Europa Orient.	14.065	797	7.997	–
Europa	31.521	30.099	30.091	8
Nord America	17.730	20.570	4.055	16.515
Sud America	15.049	22.328	523	21.805
America	32.779	42.898	4.578	38.320
Asia	46.521	36.366	2.849	33.517
Africa	10.744	8.851	596	8.255
Oceania	1.128	631	–	6.301
Mondo	122.693	124.515	38.114	86.401

(*) 1 T zucchero greggio = 0,92 T zucchero bianco

Fonte: Wirtschaftliche Vereinigung Zucker, 1998

Sempre a livello mondiale, il consumo medio pro-capite di zucchero è stimato sui 18-20 Kg/anno; tale valore è tuttavia una sintesi di livelli di consumo molto differenziati per area geografica: si va infatti dai 40 kg dell'America Centrale e i 30-33 Kg dell'Europa e del Nord-America sino ai 10 circa dell'Asia e dell'Africa. Anche all'interno della medesima area economica si registrano differenze rilevanti, dovute alla diversità delle condizioni economiche e delle abitudini alimentari: nell'Unione Europea, i più grandi consumatori sono Austria e Svezia, con circa 40 kg pro capite, mentre in Italia il consumo medio è di circa 29 kg pro capite.

Il consumo di zucchero può essere diretto, ad opera delle famiglie, oppure indiretto, ovvero assunto attraverso i prodotti dell'industria alimentare: bevande analcoliche, vino e liquori, biscotteria, conserve, ecc.. Nelle economie sviluppate, quest'ultimo canale assorbe circa il 60-70% del consumo totale.

1.3 Commercio internazionale

Il commercio mondiale di zucchero interessa circa 38 milioni di tonnellate di prodotto, pari a circa il 30% della produzione complessiva. (Rabobank, 1998). La maggior parte della produzione è pertanto destinata all'autoconsumo nazionale.

La tabella 1.3 evidenzia la posizione commerciale delle grandi aree geografiche, data dal confronto tra produzione e consumo, al netto della variazione degli stock.

La Comunità Europea è da tempo largamente autosufficiente: nella campagna 1997/98, la produzione di zucchero bianco ha raggiunto i 18,9 Mt, rispetto a un consumo pari a 14,2 Mt; la CE rappresenta il principale esportatore mondiale, in quanto oltre alla propria produzione esporta sul mercato mondiale lo zucchero dei paesi ACP (ex colonie europee). La Comunità Europea esporta esclusivamente zucchero bianco ed importa zucchero greggio.

Tabella 1.3 - Posizione commerciale netta (1997/98 - 000 T zucchero greggio) (*)

	Posizione commerciale netta
UE	3.509
Europa Occidentale	3.277
Europa Orientale	-6.406
Europa	-3.129
Nord America	2.526
Sud America	6.853
America	9.379
Asia	-7.565
Africa	-2.080
Oceania	4.473

(*) 1 T zucchero greggio = 0,92 T zucchero bianco

Fonte: Wirtschaftliche Vereinigung Zucker, 1998

I primi dieci Paesi esportatori rappresentano l'80% delle esportazioni mondiali di zucchero (bianco e greggio insieme). Cuba, Australia e Thailandia esportano zucchero greggio, mentre Brasile, Cina e l'ex URSS esportano per lo più zucchero bianco. Le importazioni sono più articolate: i primi dieci importatori rappresentano il 51% dello zucchero importato (70% del mercato del greggio e 30% del mercato del bianco). Va tenuto presente, tuttavia, che i flussi commerciali mutano notevolmente da un anno all'altro, in relazione all'andamento

climatico e alle misure politiche. L'India, ad esempio, primo produttore mondiale di zucchero, può essere esportatore un anno e importatore l'anno successivo e così pure la Cina, Cuba e il Brasile. Di recente, comunque, anche i paesi tradizionalmente importatori (ad esempio i paesi asiatici) hanno iniziato ad aumentare il proprio grado di autosufficienza, grazie a fattori quali la tecnologia, le politiche governative, gli investimenti esteri.

In generale, negli ultimi anni si sono incrementati gli scambi di zucchero bianco, come conseguenza dell'aumento della capacità di raffinazione nei paesi tradizionalmente esportatori di greggio. Tipico è il caso del Brasile, per il quale oltre i 3/4 delle esportazioni sono oramai costituite da zucchero raffinato. Quello che aumenta, però, è il segmento dello zucchero bianco di qualità inferiore e quindi meno costoso, richiesto dai paesi importatori per i quali il fattore prezzo è importante. Lo zucchero brasiliano, in gran parte, appartiene alle qualità inferiori.

Gli operatori commerciali che trattano zucchero bianco di qualità superiore (tipicamente i paesi dell'UE) avvertono già la concorrenza dello zucchero bianco di qualità inferiore, e ritengono che sarà ulteriormente destinata ad aumentare, almeno nel breve-medio periodo, con la crescente diffusione delle raffinerie. Paesi come l'Arabia e il Sud Est Asiatico, che avevano sino ad ora rappresentato un'area di sbocco importante per lo zucchero bianco europeo, potrebbero pertanto progressivamente ridurre le proprie importazioni di zucchero raffinato, sostituendole con quelle di zucchero greggio.

1.4 L'influenza della regolamentazione sui flussi di scambio

Lo zucchero è in generale tra i prodotti alimentari più protetti, con un PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) pari al 48% (OECD, 1994)⁽²⁾. Le politiche governative intervengono nel mercato dello zucchero con forme varie di protezione, di aiuti, di accordi commerciali preferenziali, di controllo dei prezzi, con l'effetto generale di sostenere un'offerta più alta di quella che sarebbe possibile altrimenti. Nei paesi industrializ-

(2) Il *Producer Subsidy Equivalent* è un indicatore che misura il livello complessivo dei trasferimenti, diretti e indiretti, agli agricoltori. Esso è espresso in percentuale del valore della produzione agricola ed è sostanzialmente la risultante di due componenti: il differenziale tra i prezzi interni e i prezzi sul mercato mondiale dei prodotti; i sussidi pagati agli agricoltori che, pur non agendo direttamente sul prezzo sono comunque in grado di modificare le opportunità del mercato. L'indicatore è stato adottato sia dall'OECD sia dall'USDA come misura aggregata di protezione per i negoziati multilaterali.

zati (Unione Europea, Stati Uniti e Giappone), il costo di tali politiche protettive è sostenuto in larga parte dai consumatori.

Di recente, si sta assistendo ad un processo di revisione delle varie politiche di intervento nel settore dello zucchero, soprattutto nell'ambito del commercio internazionale, ove gli accordi attuati per realizzare una progressiva liberalizzazione degli scambi e le trasformazioni seguite alla dissoluzione dell'URSS e del COMECON stanno determinando un aumento del peso del così detto «mercato libero», e cioè dello zucchero che si muove al di fuori degli accordi preferenziali. Il peso di tali accordi è considerevolmente diminuito anche in seguito al declino delle importazioni statunitensi di zucchero (il deficit usuale di oltre 6 Mt/anno è stato in gran parte colmato negli ultimi 20 anni con lo sviluppo della produzione di isoglucosio) e al cambiamento delle relazioni tra Russia e Cuba.

La tabella 1.4 evidenzia l'evoluzione degli accordi preferenziali nel mercato dello zucchero. Questi ultimi, che incidono nel 1973 per il 38% sul totale del commercio mondiale e nel 1983 per il 29%, nel 1993 rappresentavano appena l'8,5% del commercio complessivo. Attualmente essi riguardano essenzialmente lo zucchero importato nell'UE dai paesi ACP in base agli accordi di Lomè e quanto resta del sistema delle quote USA di importazione.

Tabella 1.4 - Evoluzione degli accordi preferenziali nel mercato internazionale (000 T)

Accordi preferenziali	1973	1983	1993
Quote USA	4,8	2,4	1,2
Zucchero ACP nell'UE	1,3	1,3	1,3
Accordi Cuba-Comecon	2,5	4,3	0,0
Totale	8,6	8,0	2,5
Totale commercio mondiale	22,5	27,3	29,5
Quota accordi preferenziali	38%	29%	8,5%

Fonte: International Sugar Organisation

1.5 Le modalità di realizzazione degli scambi

Le transazioni internazionali di zucchero avvengono sia sul mercato *spot*, dove si scambia fisicamente il prodotto, sia sui mercati *futures*, dove vengono invece scambiati i contratti. Tali contratti sono trattati prevalentemente in tre mercati: a Londra, al London Commodity Exchange (LCE); a New York, al Cocoa, Sugar and Coffee Exchange (CSCE) e a Parigi, presso la Bourse de Commerce. Londra e Parigi trattano per lo più

lo zucchero bianco, mentre a New York, che è di gran lunga il più importante dei tre mercati, viene trattato solo lo zucchero greggio.

In passato, sui mercati internazionali si operava preferibilmente con contratti a lungo termine a prezzi predeterminati; oggi si sono invece sviluppati molto i mercati dove si opera con contratti *spot*.

I produttori e gli esportatori di zucchero operano attraverso strutture diverse nei vari paesi: ad esempio, in Brasile e a Cuba tutta l'esportazione di zucchero passa attraverso un'agenzia governativa, mentre in Australia, India e Indonesia sono stati costituiti appositi *marketing boards*; nell'EU le esportazioni vengono trattate direttamente dagli industriali saccariferi.

Sul lato dell'importazione, le raffinerie private spesso cooperano nelle operazioni di acquisto a lungo termine; in Giappone, le *trading houses* più importanti hanno rapporti particolari con gruppi di raffinatori, per conto dei quali negoziano gli acquisti. Negli USA e in Canada le importazioni sono trattate dalle singole raffinerie.

I principali operatori sul mercato dello zucchero sono i *broker*, i quali, a differenza dei *merchant trader*, non hanno la proprietà dello zucchero che trattano.

1.6 I prodotti concorrenti dello zucchero

I principali sostituti dello zucchero sono i cosiddetti «dolcificanti», prodotti di origine vegetale o derivanti da sintesi chimica con un potere edulcorante piuttosto elevato, in alcuni casi anche centinaia di volte superiore rispetto a quello del saccarosio. Tra i dolcificanti rivestono rilievo soprattutto: i derivati dell'amido, tra cui in particolare l'isoglucosio, lo sciroppo di inulina ed i dolcificanti ad alta intensità.

L'isoglucosio e i derivati dell'amido

Dalla trasformazione industriale dell'amido (ottenuto da cereali - grano e mais - e da patate) si ottengono diversi prodotti dolcificanti, quali:

– il glucosio, ottenuto per idrolisi dell'amido e per lo più usato, sotto forma di sciroppo denso, incolore, trasparente, come materia prima nell'industria dolciaria e farmaceutica, nonché nella concia del tabacco e delle pelli;

– l'isoglucosio, miscela di glucosio e fruttosio ottenuta dal glucosio mediante un enzima; si presenta in forma liquida ed è disponibile in commercio con formulazioni diverse, secondo il peso del fruttosio: al 42%, al 55% al 90% di fruttosio; il potere dolcificante di queste molecole è variabile: fatto 100 quello del saccarosio, il fruttosio è a 130 e il glucosio a 70. Anche l'isoglucosio è utilizzato nell'industria alimentare, in modo particolare per le bevande analcoliche;

– altri prodotti derivati del glucosio, tra cui destrosio, sorbitolo e maltodestrine.

Dalle filiere di mais, grano e patata si possono quindi ricavare l'amido e, per trasformazione di questa molecola, il glucosio e il fruttosio, ma non il saccarosio; viceversa, dalla barbabietola non è possibile ricavare l'amido; la barbabietola è pertanto in concorrenza con i cereali e le patate soltanto nei processi produttivi che operano sulla molecola di glucosio e che possono dunque utilizzare sia un idrolizzato di saccarosio (filiera barbabietola) sia un idrolizzato di amido (filiera cereali e patate).

Attualmente, si stima che il 50% della produzione mondiale di amido venga utilizzato tal quale negli impieghi industriali diretti e il residuo 50% venga idrolizzato per ottenere il glucosio.

L'amido, ricavato prevalentemente dal mais (70%), è prodotto in larga parte negli Stati Uniti (43% della produzione mondiale) e in Europa (23% della produzione mondiale). Gli Stati Uniti sono anche i maggiori produttori e consumatori mondiali di isoglucosio.

L'isoglucosio, comparso in commercio nei primi anni '70, costituisce il primo e finora unico vero sostituto dello zucchero (di canna o di barbabietola) per l'utilizzazione allo stato liquido. Questo fatto riveste un certo rilievo in quanto, nei paesi industrializzati, il consumo di zucchero avviene prevalentemente (in alcuni paesi fino al 70%) attraverso i prodotti dell'industria alimentare.

Attualmente, il mercato dell'isoglucosio è strettamente legato ad alcune aree geografiche: gli Stati Uniti e il Giappone, in particolare, rappresentano, rispettivamente, l'80% e l'8% del consumo mondiale (fonte: Le betteravier française, 1997).

Lo sviluppo commerciale dell'isoglucosio è stato rapidissimo: la produzione mondiale è passata da poco meno di 10 milioni di t nel 1974 ai 140 milioni di oggi. La crescita è stata legata, nella prima metà degli anni '70, all'improvviso aumen-

to del prezzo mondiale dello zucchero avvenuto tra il 1973/74 e, successivamente, dalla seconda metà degli anni '80, alla disponibilità del così detto isoglucosio di seconda generazione (uno sciroppo al 55% di fruttosio), particolarmente adatto all'impiego nelle bevande analcoliche in sostituzione dello zucchero.

In poco meno di 15 anni, negli Stati Uniti, in Canada e in Giappone, l'isoglucosio ha sostituito lo zucchero in molteplici impieghi alimentari, tra cui, in particolare, la produzione di bevande analcoliche. Tale fenomeno è stato favorito da diversi fattori, quali la disponibilità di mais, una politica di sostegno dello zucchero che lo rende estremamente costoso, un vasto mercato delle bevande analcoliche, la possibilità di esportare i co-prodotti proteici della macinazione ad umido di cereali (utilizzati come mangime).

La Comunità Europea, che per alcuni versi segue modelli di consumo analoghi a quelli americani, in particolare per il vasto e crescente consumo di bevande analcoliche, ha invece bloccato lo sviluppo dell'isoglucosio, introducendo per tale prodotto un regime di quote produttive analogo a quello utilizzato per lo zucchero, basato sulla referenza storica di produzione (si veda più avanti il capitolo sulla regolamentazione), e impostando quindi per l'intero settore dei dolcificanti una politica decisamente improntata alla protezione della filiera bieticolo-saccarifera. Il sistema di contingentamento dell'isoglucosio, peraltro, fu introdotto nel 1977, quando il mais necessario per tale produzione era importato in larga parte dagli Stati Uniti, ma non è stato modificato quando, nel corso degli anni successivi, la Comunità è diventata autosufficiente nella produzione di mais e il consumo di zucchero da parte dell'industria alimentare si è incrementato, superando largamente quello diretto delle famiglie.

Lo sciroppo di inulina

Lo sciroppo è ottenuto per idrolisi enzimatica dell'inulina estratta dalle radici della cicoria e successivamente raffinata; il prodotto finale contiene circa l'80% di fruttosio e rappresenta una nuova generazione di prodotti dolcificanti. Questi ultimi sono stati sviluppati inizialmente (1984) dall'industria saccarifera olandese (Suiker Unie) e belga (Tirlemont), e successivamente (1990) anche in Francia.

I principali tipi di impiego dello sciroppo di inulina riguardano le bevande analcoliche, le marmellate, gli yogurt e i gelati.

Sotto la pressione delle associazioni agricole, il Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura della Commissione Europea ha deciso, nel dicembre 1993, di inserire anche lo sciroppo di inulina nell'OCM: dalla campagna 1994/95 anche per tale prodotto è quindi in vigore il sistema delle quote di produzione ⁽³⁾.

Dai dati finora disponibili risulta che il costo totale (materia prima e trasformazione) dello sciroppo di inulina è più alto di quello dell'isoglucosio ottenuto dall'amido. In particolare, uno studio recente ⁽⁴⁾ stima che, fatto 100 il costo di produzione dello zucchero, quello relativo all'isoglucosio è pari a 90, mentre quello per lo sciroppo è pari a 150.

I dolcificanti ad alta intensità

Con questa espressione si intende un gruppo di prodotti caratterizzati da uno scarso apporto calorico associato a un forte potere dolcificante (fino a centinaia di volte quello del saccarosio).

I dolcificanti ad alta intensità si usano in dosi limitatissime; in pratica, non hanno massa, il che può limitarne gli sbocchi industriali; inoltre, è sempre oggetto di ricerche e di discussioni l'effetto che il loro uso costante e prolungato può avere sulla salute del consumatore.

I dolcificanti ad alta intensità sono ripartiti in due categorie principali:

– dolcificanti ottenuti per sintesi chimica, quali saccarina, ciclamati e aspartame;

(3) Sono quindi diventati tre i dolcificanti ottenuti da una materia prima agricola soggetti ad un sistema di quote produttive. Nella UE-12 tali quote erano le seguenti:

	Totale tonn. (A+B)	Percentuale
- zucchero	13.400.000	95%
- isoglucosio	290.000	2%
- sciroppo di inulina	340.000	3%
Totale	14.030.000	100%

Invece il glucosio e gli altri suoi derivati (praticamente tutto il gruppo dei polioli) non sono sottoposti a restrizioni quantitative di produzione.

(4) Richard Hallows, relazione al Convegno: «Sugar, Sweeteners and Starch Conference», Londra, 30 maggio 1995.

– dolcificanti di origine vegetale, quali taumatina, stevioside, monellina.

Il consumo mondiale di questi prodotti è stimato sui 9,5 milioni di tonnellate di equivalente zucchero (pari al 9% circa del consumo totale di zucchero). Il mercato è dominato largamente dalla saccarina (69% del consumo complessivo di dolcificanti ad alta intensità), seguita dall'aspartame (23%). Il resto è composto da ciclamati - con un consumo sulle 500 mila tonnellate di equivalente zucchero - e da ace-sulfam K.

La domanda mondiale di dolcificanti ad alta intensità è alimentata soprattutto dall'Asia, che assorbe oltre il 50% del consumo mondiale, seguita a grande distanza da USA ed Europa.

La Cina è il maggiore produttore-consumatore mondiale di saccarina e rappresenta circa il 25-30% del consumo complessivo di dolcificanti: essa ha infatti un consumo pro-capite di zucchero molto basso (pari a circa 7 kg annui, contro i 34 kg dell'Europa).

Gli USA assorbono circa il 20% dei consumi mondiali di dolcificanti ad alta intensità, posizionandosi pertanto al secondo posto, dopo la Cina. Particolarmente rilevante è il consumo di aspartame (60% del consumo mondiale e 11% del mercato interno), che ha sostituito progressivamente il saccarosio nelle bevande dietetiche.

L'Europa ha mostrato un notevole sviluppo nel consumo di tali dolcificanti tra il 1980 e il 1985, quando esso ha raggiunto 1,1 milioni di tonnellate di equivalente zucchero (un 10% scarso del consumo di saccarosio), mentre dal 1985 il consumo ha subito un rallentamento.

La ricerca di nuovi dolcificanti di sintesi e naturali ad alta intensità è comunque in continuo sviluppo, soprattutto da parte di alcune imprese produttrici. In Europa, tuttavia, e soprattutto nell'Unione Europea, il settore bieticolo-saccarifero esercita una forte azione di freno sullo sviluppo dei prodotti sostitutivi dello zucchero. Parallelamente, gli stessi grandi gruppi saccariferi, soprattutto in Francia e Germania, tentano di occupare gli spazi di mercato rappresentati dai consumatori di dolcificanti poco calorici, offrendo loro sia i dolcificanti di sintesi col marchio dell'industria saccarifera sia i cosiddetti «zuccheri leggeri», che sono prodotti a base di saccarosio con un'aggiunta minima di dolcificante di sintesi, in modo da ottenerne la riduzione dell'apporto calorico.

Secondo le stime del *Fonds d'Intervention et de Regularisation du marché du Sucre* (FIRS), l'agenzia francese per gli interventi sul mercato dello zucchero, il mercato mondiale dei prodotti dolcificanti ha seguito nel periodo 1980/93 l'andamento descritto nella tabella 1.5.

Tabella 1.5 % di consumo di prodotti dolcificanti nel mondo

	1980	1990	1992	1993
Saccarosio	87	82	82	82
Isoglucosio/glucosio, destrosio	8	11	12	12
Dolcificanti ad alta intensità	5	7	6	6
Totale	100	100	100	100

Fonte: FIRS (Fonds d'Intervention et de Regularisation du marché du Sucre)

Capitolo II

LA REGOLAMENTAZIONE COMUNITARIA DEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO

2.1 L'Organizzazione Comune di Mercato dello zucchero

In considerazione delle caratteristiche peculiari della coltura della barbabietola e della sua esclusiva destinazione alla trasformazione industriale, ed in particolare alla fabbricazione dello zucchero, gli obbiettivi della politica agricola comune (art. 39 del Trattato CEE) in tale settore sono stati perseguiti, fin dalla fine degli anni '60, per mezzo di una OCM dello zucchero.

Quest'ultima, istituita il 1° luglio 1968 con il Regolamento n. 1009/67/CEE del Consiglio, ha sostituito le varie politiche degli Stati membri relative al settore, tutte caratterizzate dall'utilizzo di sistemi normativi, fiscali e doganali di stampo marcatamente protezionistico.

L'OCM per lo zucchero è stata istituita allo scopo prevalente di garantire ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi per la propria produzione. Poiché negli anni immediatamente precedenti l'introduzione del regolamento la produzione comunitaria di zucchero aveva diverse volte superato il consumo, in una situazione di mercato mondiale di larga eccedenza, il sistema dell'OCM doveva anche mirare a limitare la produzione e a favorire la specializzazione regionale delle aree maggiormente vocate.

Le suddette finalità sono state perseguite mediante l'introduzione, fatto unico nel panorama agricolo di quegli anni, di un regime di quote di produzione di zucchero, cui era associato un sistema di prezzi minimi garantiti valido sia per le imprese produttrici di zucchero sia, indirettamente attraverso la regolamentazione dei contratti di fornitura delle barbabietole, per i produttori agricoli. In tal modo, il sistema di garanzia veniva limitato ad un contingente produttivo, stabilito in funzione della domanda interna di zucchero e delle possibilità di esportazione dello stesso al di fuori della Comunità.

Il regolamento base che disciplina l'OCM dello zucchero è soggetto a revisioni periodiche: già il primo Regolamento 1009/67/CEE aveva programmato una revisione dopo 7 anni e stabilito che le successive revisioni avessero cadenza quinquennale. Di tali revisioni, le quali non hanno in realtà seguito l'andamento temporale programmato, soltanto le prime due

hanno portato all'adozione di un regolamento che si è sostituito al precedente: più generalmente, anche per le difficoltà nel raggiungimento di un accordo, esse hanno dato luogo ad una semplice proroga del regolamento in vigore al momento della discussione, oppure ad una modifica dello stesso. In complesso, si sono avute finora 7 revisioni, l'ultima delle quali valida per il quinquennio 1996-2000.

In seguito alla prima revisione, il Regolamento n. 1009/67/CEE è stato abrogato e sostituito dal Regolamento n. 3330/74/CEE del Consiglio, a sua volta abrogato e sostituito dal Regolamento n. 1785/81/CEE del Consiglio, redatto nel corso della seconda revisione. Quest'ultimo, pur avendo subito altre modifiche nel corso degli anni successivi, costituisce tuttora il regolamento base dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero.

L'attuale regolamento base non differisce sostanzialmente nell'impostazione dai due precedenti, se non per il fatto che esso comprende anche l'isoglucosio e lo sciroppo di inulina. Nel 1977, quando si decise di adottare una politica agricola comune per l'isoglucosio, fu varato per tale prodotto un regolamento separato (Regolamento n. 1111/77CEE), successivamente, però, nel corso della seconda revisione del 1980, si stabilì di inserire l'isoglucosio nel regolamento zucchero, che si voleva diventasse il regime normativo di riferimento per le sostanze dolcificanti. Alla medesima logica risponde anche il successivo inserimento, effettuato nel 1994, dello sciroppo di inulina nel regolamento dello zucchero.

Le revisioni del regolamento base, illustrate nel seguito del presente capitolo e sintetizzate nella tabella 2.2, non hanno comunque alterato i principi generali definiti con il primo regolamento, ovvero il limite alle quantità garantite attraverso il sistema delle quote e la corresponsabilità finanziaria dei produttori - agricoli e industriali - nel collocamento dello zucchero sui mercati terzi.

Il sistema delle quote di produzione

Caratteristica essenziale dell'OCM dello zucchero è la limitazione delle garanzie di prezzo agli agricoltori mediante un regime di quote di produzione dello zucchero. Il sistema di contingentamento doveva essere una misura transitoria, da

abbandonare dopo il 1° luglio 1975 (art. 22, primo paragrafo del Regolamento n. 1009/67/CEE), ma esso è stato continuamente prorogato ed è tuttora in vigore.

Le quote di produzione sono allocate a due livelli: a) ad ogni Stato membro è attribuita una quota massima di produzione; b) ogni Stato membro ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale, secondo le indicazioni del Consiglio.

Il regolamento conferisce agli Stati membri un certo margine di autonomia nella gestione delle quote, riconoscendo ad essi la possibilità di ridistribuire le quote di zucchero tra le singole imprese, con il vincolo di non diminuire la quota attribuita ad una singola impresa di una percentuale superiore al 10%. Tale vincolo non si applica in Italia, in Spagna e nei dipartimenti francesi d'oltremare se i trasferimenti di quote sono effettuati in base a progetti di ristrutturazione del settore della barbabietola, della canna, o del settore saccarifero della regione interessata, nella misura necessaria alla realizzazione di tali progetti.

Le quote attribuite alla Spagna sono comprensive di una piccola percentuale di zucchero estratto dalla canna (circa 10.000 T), mentre per la Francia viene indicata separatamente la quota di produzione di zucchero di canna proveniente dai Dipartimenti d'Oltre Mare (DOM, cioè le isole di Guadalupa, Martinica e Reunion), che viene importato allo stato grezzo e poi raffinato all'interno del territorio francese.

La quota massima garantita attribuita ad ogni Paese si compone di due elementi: la quota base, o quota A, e la quota di specializzazione, o quota B. La produzione eccedente viene denominata quota C.

La quota A

La quota A, o quota base, dà garanzia all'impresa di ricevere almeno il 98% del prezzo minimo garantito (prezzo di intervento). Essa è stata fissata con il primo regolamento secondo il principio della referenza storica, tenendo conto della produzione annuale media di zucchero nelle campagne dal '61-62 al '65-66. Anche la capacità negoziale dei singoli stati membri è stata tuttavia importante nell'attribuzione

delle quote: alcuni Paesi, infatti, come il Belgio e l'Italia, hanno avuto quote superiori al livello della referenza storica, anche se inferiori al consumo. Complessivamente il primo regolamento aveva stabilito un contingente massimo in quota A pari a circa 7,8 milioni di tonnellate di zucchero bianco ⁽⁵⁾.

La distribuzione delle quote è stata modificata con la revisione del 1975, sulla base della produzione realizzata nei singoli paesi membri tra il 1968 ed il 1973: poiché in quell'arco di tempo ci fu un incremento notevole e generalizzato della produzione (+17%), tutti i Paesi membri si videro riconoscere un incremento di quota A, ad esclusione dell'Italia, che si vide confermare la quota di 1.230 milioni di tonnellate. Complessivamente la quota A fu portata a circa 9,19 milioni di tonnellate.

Una seconda modifica delle quote assegnate fu poi effettuata nel 1981, quando fu concesso all'Italia ed alla Grecia di trasformare una parte di quota B in quota A, e da allora la struttura delle quote per i singoli paesi è rimasta sostanzialmente inalterata. Soltanto il contingente complessivo è cresciuto, a causa dell'inclusione nella CE di Spagna e Portogallo nel 1986, di Finlandia, Svezia e Austria nel 1995, dell'unificazione della Germania nel 1990 e dell'inserimento della quota per lo sciroppo di inulina nel 1994. Attualmente la somma delle singole quote A ammonta a circa 11,2 milioni di tonnellate.

La quota B

La quota B, o quota di specializzazione, rappresenta una percentuale della quota A, che nel primo regolamento era mediamente pari al 35%. Essa ha subito diverse modifiche e attualmente si attesta, in media, sul 22,2%.

Per la produzione di zucchero eccedente la quota A, ma compresa nella quota B, i produttori, sia agricoli che industriali, beneficiano ugualmente del prezzo di intervento garantito, ma devono pagare un contributo alla produzione che riduce in misura corrispondente l'ammontare del prezzo ga-

(5) Sono comprese in tale cifra anche le quote assegnate a Regno Unito, Danimarca e Irlanda relativamente alla sola campagna 1997/74.

rantito. In pratica, le quote B sono soggette ad un prelievo di corresponsabilità, con il duplice obiettivo di guidare la produzione verso le aree economicamente più convenienti e di finanziare il collocamento sui mercati dello zucchero eccedente il consumo.

Il presupposto logico di tale sistema era che lo zucchero B sarebbe stato prodotto solo se economicamente conveniente. L'idea originaria del primo regolamento era infatti quella delle «*migratory quotas*», la cui realizzazione avrebbe comportato appunto lo spostamento delle quote verso le regioni che potevano coprirle nelle condizioni più favorevoli.

In realtà, durante le successive revisioni della regolamentazione si sono verificate una sostanziale stabilizzazione della quota A per gli Stati membri e una «nazionalizzazione» di fatto della quota B: le quote A + B sono oramai completamente intrasferibili tra gli Stati ed in pratica poco mobili anche all'interno di ogni Stato.

La quota C

Lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alla quota massima non beneficia di alcuna garanzia di prezzo e deve inoltre essere esportato sul mercato mondiale interamente a spese della società produttrice, e quindi dei produttori agricoli, in un arco di tempo stabilito dal regolamento. Dopo il primo regolamento, è stata introdotta una certa flessibilità anche in merito alla quota C, con la possibilità di riportare alla campagna successiva una parte dello zucchero C come prima produzione (il cosiddetto zucchero C/1); il resto dello zucchero (detto C/2) deve essere esportato sul mercato mondiale senza alcuna garanzia di prezzo.

Nella sua prima versione, il riporto era fissato al 20% della quota A assegnata alle società e si combinava con l'obbligo permanente, imposto ai produttori di zucchero, di mantenere uno stock minimo di riserva di zucchero, pari al 5% della propria quota A.

Sullo zucchero C riportato come prima produzione nella campagna successiva, l'industria produttrice riceve un contributo (premio di stoccaggio), la cui entità è stabilita ogni anno, durante la così detta «maratona prezzi». Questo premio è a carico del FEOGA (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento

e di Garanzia) e viene pagato attraverso le agenzie nazionali per gli interventi sui mercati agricoli.

Inoltre, sempre a favore delle industrie, è previsto un contributo sui costi di magazzinaggio (premio di magazzinaggio) da calcolarsi mensilmente sulle giacenze mensili di zucchero in quota; anche tale contributo grava su fondi FEOGA e viene pagato attraverso le stesse agenzie nazionali.

La corresponsabilità finanziaria dei produttori

Oltre al sistema delle quote, un ulteriore aspetto che caratterizza l'OCM dello zucchero è rappresentato dalla corresponsabilità dei produttori nel finanziamento delle spese necessarie per il collocamento dei surplus di produzione.

A differenza di quanto si verifica per lo zucchero C, i cui costi di vendita sono a totale carico del singolo trasformatore e quindi anche del bieticoltore, nel caso dello zucchero in quota destinato all'esportazione (quindi, per lo zucchero B) si verifica una assunzione di costo da parte del produttore, attraverso un prelievo sulla produzione che grava per il 40% sul trasformatore e per il 60% sul bieticoltore.

La misura del prelievo è cambiata negli anni; mentre originariamente il prelievo gravava solo sulla quota B, a partire dal 1981 esso viene esteso anche alla quota A.

Attualmente, il prelievo è del 2% sulla quota A e del 39,5% sulla quota B (in altri termini, 2% su tutta la produzione e 37,5% sulla quota B).

È importante tuttavia notare che il prelievo sulla produzione passa sul prezzo istituzionale dello zucchero, per cui finisce per essere pagato dal consumatore.

I criteri di fissazione dei prezzi

Per quanto riguarda lo schema di fissazione dei prezzi, non si riscontrano particolari differenze tra l'OCM dello zucchero e le OCM relative agli altri prodotti agricoli: sono infatti previsti un prezzo indicativo (target price), un prezzo di intervento (intervention price) e un prezzo di soglia (threshold price). L'elemento distintivo, invece, è rappresentato dalla circostanza che il regolamento fissa il prezzo del prodotto finale -

lo zucchero - dal quale si deriva il prezzo della materia prima agricola, ovvero la barbabietola.

Il sistema stabilisce quindi:

a) il prezzo indicativo dello zucchero bianco, fissato alla fabbrica per standard di qualità; benché l'attuale regolamento non fornisca spiegazioni su quali siano i criteri per la fissazione del prezzo indicativo, nel primo regolamento esso viene definito come il prezzo che ci si potrebbe aspettare di trovare in un mercato caratterizzato da un equilibrio tra domanda e offerta;

b) il prezzo di intervento dello zucchero bianco, inferiore del 5% rispetto al prezzo indicativo, che rappresenta il prezzo al quale gli organismi preposti agli interventi sul mercato devono acquistare le quantità offerte;

c) il prezzo di intervento derivato dello zucchero bianco: nelle regioni della Comunità considerate deficitarie di zucchero, si applica un prezzo di intervento un po' più alto per incoraggiare il flusso di zucchero dalle regioni in surplus alle aree in deficit. Tale meccanismo, noto come regionalizzazione, rappresenta di fatto un ulteriore aiuto concesso ad alcuni Paesi; di esso hanno beneficiato Italia, Irlanda, Regno Unito, nonché Spagna e Portogallo, benché per tali due Paesi fosse stato concepito inizialmente solo come misura transitoria dopo l'adesione alla Comunità (1986). Solo di recente (cfr. il paragrafo successivo sull'applicazione dell'OCM in Italia), a partire dalla campagna 1997/98, le società saccarifere italiane hanno ottenuto dalla Comunità l'esonero dal pagamento della regionalizzazione, adducendo quale motivazione il fatto che l'Italia non è praticamente deficitaria di zucchero. Il contributo di regionalizzazione è pari al 2,3% del prezzo di intervento per Irlanda, Portogallo e Regno Unito, al 2,7% per la Spagna ed è stato, sino all'ultima campagna, pari al 3,7% per l'Italia (si veda la tabella 2.1);

d) il prezzo di intervento per lo zucchero greggio, derivato dal prezzo di intervento per lo zucchero bianco, tenendo conto di un margine uniforme di trasformazione e di una resa forfettaria;

e) il prezzo di soglia, utilizzato per determinare i prelievi all'importazione e le restituzioni all'esportazione; è uguale al prezzo indicativo delle aree in surplus, più il costo del trasporto dalla regione con il surplus più elevato (Francia settentrionale) a quella deficitaria più distante (Italia meridionale);

f) il prezzo base per le barbabietole da zucchero, stabilito applicando al prezzo di intervento dello zucchero valido nella zona un margine (uniforme) di trasformazione, nonché aggiungendo il ricavo, riferito ad una resa standard, delle vendite di melassa (lo sciroppo che residua dalla produzione di zucchero), e deducendo infine il costo di trasporto delle barbabietole fino allo zuccherificio. Il prezzo base, calcolato ipotizzando una resa forfettaria di 13 Kg di zucchero per quintale di barbabietole, è valido per barbabietole sane con polarizzazione, cioè tenore zuccherino, pari a 16 gradi. Esso va poi aumentato o diminuito in funzione del grado di polarizzazione effettivamente riscontrato al momento della consegna, secondo una griglia di parametri di conversione, anch'essa prestabilita da un apposito regolamento CEE;

g) i prezzi minimi delle barbabietole da zucchero, ottenuti applicando al prezzo base (modificato in funzione del grado di polarizzazione) i coefficienti fissi del 98% e del 68%, rispettivamente per le barbabietole A e le barbabietole B. Poiché per le barbabietole B è previsto un ulteriore prelievo del 7,5% sul prezzo d'intervento, il prelievo complessivo imposto ai produttori agricoli ammonta al 2% per la quota A ed al 39,5% per la quota B.

In sede di contratto, i bieticoltori e gli industriali dello zucchero sono liberi di concordare prezzi più elevati rispetto a quelli minimi; inoltre, invece di fissare un prezzo per le barbabietole A e uno per le barbabietole B possono concordare un prezzo misto, che risulta cioè da una media ponderata tra i due prezzi. Il prezzo misto può anche differire da un'impresa all'altra, in funzione della diversa ripartizione tra quota B e quota A.

Tutti i prezzi suddetti sono di solito fissati prima dell'inizio della campagna commerciale, che va dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo; il prezzo di intervento deve essere invece fissato entro il 1° agosto dell'anno precedente la campagna.

In linea indicativa, sul prezzo di intervento dello zucchero bianco la parte agricola incide per il 60% e la trasformazione industriale per il residuo 40% (è la stessa percentuale che si ritrova sia nella ripartizione del contributo di corresponsabilità sia nella ripartizione tra bieticoltori e industriali saccariferi del prezzo dello zucchero C).

Tabella 2.1 - Incidenza della regionalizzazione sul prezzo d'intervento (Campagna 1995/96)

Prezzi (ECU per 100 kg di zucchero)	UK, Irlanda, Portogallo	Spagna	Italia
Prezzo d'intervento	63.19	63.19	63.19
Regionalizzazione	1.46	1.69	2.34
Prezzo derivato d'intervento	64.65	64.88	65.53

Fonte: Unione Europea

Le misure per l'importazione e l'esportazione

Come ogni prodotto soggetto a regolamentazione comunitaria di mercato, lo zucchero (e così pure l'isoglucosio e l'inulina) è protetto alle frontiere dell'UE dalle importazioni da paesi terzi; la protezione si realizza attraverso i prelievi all'importazione. I prelievi sono in pratica dei dazi mobili: infatti sono calcolati come differenza tra il prezzo di soglia e il prezzo c.i.f. di acquisto più favorevole sul mercato mondiale.

Lo zucchero importato nella Comunità secondo il suddetto schema ha un'incidenza trascurabile sulla produzione complessiva. Più consistenti sono invece le importazioni di melassa, anch'esse gravate da prelievi, di cui la Comunità ha un deficit di circa 3 milioni di tonnellate. La melassa contiene zucchero nella misura del 40-50% ed è usata soprattutto nella produzione di mangimi per i bovini.

Lo schema suindicato ammette alcune importanti eccezioni:

a) nell'ambito degli accordi di Lomè, la Comunità importa ogni anno da un certo numero di paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico), senza prelievo e a un prezzo vicino a quello ultimo garantito, una quantità di zucchero greggio equivalente a 1,3 milioni di t. di zucchero bianco;

b) dal 1986, per garantire l'offerta alle raffinerie portoghesi, sono importate ogni anno quantità rilevanti di greggio a prelievo ridotto, all'incirca pari a 281.000 t. di bianco.

Inoltre, la regolamentazione prevede l'erogazione di sussidi alle esportazioni per colmare la differenza tra il prezzo garantito della Comunità e quello mondiale, di solito più basso. Sono invece applicati dei prelievi alle esportazioni solo nel caso il prezzo mondiale risulti più elevato rispetto a quello comunitario. Dal momento che le importazioni preferenziali hanno l'effetto di aumentare di un quantitativo corrispondente le esportazioni comunitarie, il costo di queste esportazioni è invece a carico del bilancio comunitario.

Anche i DOM hanno diritto a forme di finanziamento da parte della Comunità, per garantire che lo zucchero di canna proveniente da tali territori arrivi alle raffinerie comunitarie allo stesso prezzo dello zucchero proveniente dai Paesi ACP. Inoltre, la CE dà la possibilità alla Francia e alla Spagna di erogare ulteriori aiuti nazionali per supportare la produzione di zucchero di canna.

Infine, come in altri settori agricoli, la Comunità può mettere a disposizione dell'aiuto alimentare certe quantità di zucchero bianco. In media per l'aiuto alimentare in zucchero, per il quale non esistono procedure specifiche, la UE spende all'anno circa 2 milioni di ECU.

Gli aiuti nazionali

Fin dall'inizio dell'attuazione dell'OCM dello zucchero, la CEE ha riconosciuto all'Italia il diritto di concedere degli aiuti ulteriori al settore bieticolo saccarifero, detti di adattamento. Ciò allo scopo di superare gli svantaggi, di natura sia agronomica sia strutturale, che l'Italia aveva nella produzione di zucchero rispetto ai partner comunitari.

In pratica, gli aiuti di adattamento consistono nella autorizzazione, concessa dalla CEE al Governo italiano, a fissare un prezzo più elevato rispetto agli altri Paesi comunitari, e a distribuire questo sovrapprezzo agli industriali e ai produttori agricoli.

Il primo regolamento aveva introdotto gli aiuti di adattamento per l'Italia in via eccezionale e temporanea, prevedendone l'abolizione entro il 30 giugno 1975. In realtà, ad oggi, essi sono ancora in vigore, rinnovati ad ogni revisione del regolamento e ridotti di entità solo con l'ultima revisione dello stesso, con un criterio di attribuzione differenziato per aree geografiche (nord, centro e sud).

Ulteriori aiuti di adattamento furono inoltre riconosciuti, con il regolamento del 1986, al Regno Unito per la raffinazione dello zucchero di canna preferenziale ed alla Spagna al momento della sua adesione alla Comunità.

Restituzione alla produzione per l'industria chimica

Lo zucchero e l'isoglucosio sono resi disponibili all'industria chimica utilizzatrice a un prezzo inferiore a quello in-

terno comunitario attraverso il meccanismo della restituzione alla produzione. Il primo regolamento in merito risale al 1978 (Regolamento n. 1729/78/CEE), modificato nel 1986 (Regolamento n. 1010/86/CEE).

La restituzione alla produzione, fissata periodicamente, è concessa allo Stato membro nel cui territorio ha luogo la trasformazione dei prodotti di base e lo Stato, a sua volta, la passa ai trasformatori di zucchero e di isoglucosio che offrono garanzie effettive di impiego nell'industria chimica. Tale meccanismo persegue un duplice scopo:

1) aumentare l'impiego non alimentare dello zucchero da parte dell'industria chimica;

2) porre i trasformatori comunitari su un piano analogo a quello dei trasformatori che utilizzano zucchero a prezzo mondiale.

Negli impieghi chimici, lo zucchero può entrare in concorrenza con l'amido; pertanto il regime di restituzione alla produzione deve tener conto - contemporaneamente - del prezzo dello zucchero, di quello del mais e delle restituzioni alla produzione concesse ai prodotti amilacei (secondo il Regolamento n. 1009/86/CEE).

2.2 Le successive revisioni del regolamento base

Le revisioni del regolamento base dell'OCM dello zucchero, motivate dalla necessità di seguire l'evoluzione del contesto economico del settore, sono state più o meno coincidenti con l'adesione alla Comunità di nuovi Stati; l'ultima è seguita alla conclusione del negoziato GATT per l'agricoltura. Di seguito si illustreranno brevemente le caratteristiche delle varie revisioni.

Tabella 2.2- Successive revisioni della regolamentazione zucchero

	Regolamento base in vigore	Anni coperti
1° Regolamento	1009/67	68/69-74/75 (7 anni)
1^a Revisione	3330/74	75/76-80/81 (6 anni)
2^a Revisione	1785/81	81/82-85/86 (5 anni)
3^a Revisione	1785/81 (come modif. nel 1986)	86/87-90/91 (5 anni)
4^a Revisione	1785/81 (come modif. nel 1991)	91/92-92/93 (2 anni)
5^a Revisione	1785/81 (come modif. nel 1993)	93/94 (1 anno)
6^a Revisione	1785/81 (come modif. nel 1993)	94/95 (1 anno)
7^a Revisione	1785/81 (come modif. nel 1995)	95/96-2000/01 (5 anni)

Fonte: Unione Europea

Il primo regolamento base (Regolamento n. 1009/67/CEE; 1968-1975)

Nonostante lo schema di regolamentazione del mercato dello zucchero fosse finalizzato a limitare in termini di quantità le garanzie di prezzo ai produttori, già con il primo regolamento si garantì una produzione interna di zucchero pari al 105% del consumo.

Il sistema delle quote diede di fatto ad ogni Stato membro il diritto di produrre a prezzo garantito una quantità dipendente dal livello della sua precedente produzione. Di conseguenza, il sistema portò a consolidare la situazione precedente l'OCM.

Lo schema, però, doveva essere transitorio e finalizzato ad allineare ed armonizzare, in un periodo di 7 anni, il settore saccarifero tra i Paesi membri: l'art. 22 del regolamento stabiliva infatti espressamente che il sistema delle quote sarebbe stato abrogato a partire dal 1° luglio 1975.

L'armonizzazione delle diverse economie saccarifere doveva essere facilitata dal prezzo comunitario, chiaramente vantaggioso per i produttori della maggior parte degli Stati membri, e dalla garanzia - anch'essa transitoria - di aiuti nazionali in quei Paesi nei quali il prezzo comunitario avesse comunque creato problemi (si veda l'esempio dell'Italia, al paragrafo 2.3).

La prima revisione del Regolamento

Al momento della ridefinizione dell'OCM, prevista per il 1975, la situazione di mercato si caratterizzava per due importanti fattori: una seria penuria di zucchero a livello mondiale e l'allargamento della Comunità a Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

L'adesione dei tre nuovi Stati citati pose un problema non tanto e non solo di distribuzione geografica della produzione e dei consumi in Europa, quanto piuttosto delle importazioni tradizionali di zucchero greggio di canna nel Regno Unito dai paesi del Commonwealth: i 2/3 circa del consumo di zucchero nel Regno Unito - pari a circa 1,8 milioni di t. - proveniva dalle raffinerie britanniche che lavoravano zucchero greggio delle ex colonie. Le società del settore, soprattutto la Tate and Lyle (che praticamente operava in condizione di

monopolio) volevano che tale situazione rimanesse invariata anche dopo l'adesione (come in effetti è stato con il «protocollo zucchero» dell'accordo di Lomè).

Nello stesso periodo si registrò penuria di zucchero a livello mondiale (gli stocks finali, dall'usuale 30% del consumo, scesero sotto il 20% nel '73-74) e il mercato reagì con un rapido ed intenso aumento del prezzo che, nel novembre 1974, quintuplicò. La corsa al rialzo fu accentuata dalla politica di acquisto ad alti prezzi praticata agli USA, allora importatori per 5-6 milioni di t./anno. I paesi esportatori preferirono gli USA all'Europa: una parte dei quantitativi che dovevano essere forniti al Regno Unito, secondo il «Commonwealth Agreement» prese un'altra strada; sul mercato europeo il prezzo raggiunse livelli più elevati di quelli del mercato aperto.

Questa crisi di offerta dello zucchero influenzò la revisione del Regolamento del 1975.

La Commissione pose fine al problema britannico accettando la continuità delle importazioni di zucchero greggio dal Commonwealth nel quadro degli accordi di Lomè (con l'unica eccezione dell'Australia, che non poteva certo considerarsi un paese sottosviluppato): fu così assicurato alle raffinerie inglesi un volume di produzione annuo di 1,3 milioni di t. di equivalente zucchero bianco.

Inoltre, nel Memorandum del luglio 1973 e nelle proposte del luglio 1974 la Commissione abbandonò l'assunto originario di smantellare il sistema delle quote.

La distribuzione delle quote tra i Paesi membri fu fatta in base alla produzione realizzata tra il 1968 ed il 1973, periodo nel quale si era verificato un incremento generalizzato della produzione (+17%). Il regolamento adottato (Regolamento n. 3330/74/CEE; validità 1975-81) era quindi particolarmente favorevole ai produttori, anche a causa delle previsioni oltremodo ottimistiche sulle tendenze dei consumi che venivano da più parti formulate ⁽⁶⁾.

Il prezzo indicativo dello zucchero - che già era stato aumentato del 12,3% nel 1974 per ovviare al rincaro dei costi energetici - subì un ulteriore aumento del 15%.

(6) Gli esperti della FAO, ad esempio, durante la Conferenza Internazionale dello Zucchero (Londra, 1975), avevano prospettato per i paesi ad economia di mercato un aumento del consumo di zucchero di 25 milioni di t. tra il 1975 ed il 1981, su un consumo pari, nel 1973, a 60 milioni di t., aumento che in realtà non si verificò.

Allo zucchero ACP si continuò a riconoscere il beneficio del prezzo istituzionale comunitario e la Danimarca ebbe un riconoscimento speciale⁽⁷⁾, analogo a quello goduto dal Regno Unito con lo zucchero ACP.

La seconda revisione del Regolamento

Nel 1979, in vista della seconda revisione del Regolamento zucchero prevista per il 1980, la Commissione avanzò, inquadrandole nel contesto della riforma della Politica Agricola Comune, proposte estremamente restrittive del livello di sostegno del settore, che suscitavano dibattiti e polemiche tali da impedire di fatto ogni decisione innovativa⁽⁸⁾: di conseguenza, lo schema del 1980 prolungò il Regolamento in vigore.

D'altra parte, il dibattito coincise con una nuova penuria di zucchero sul mercato mondiale, a seguito della quale tra l'aprile 1980 e il marzo 1981 la Comunità fu in grado di vendere il proprio zucchero a prezzi più alti di quelli comunitari, incamerando prelievi all'importazione che andarono a compensare in parte i costi precedenti dell'esportazione.

Il nuovo Regolamento fu adottato nell'aprile 1981 (Regolamento n. 1785/81/CEE; validità 1981-1986). Nel frattempo era entrata a far parte della Comunità anche la Grecia, cui fu assicurata una quota massima equivalente al suo consumo, all'incirca pari alla produzione fino allora realizzata.

(7) Prima dell'adesione al Mercato Comune, la Danimarca riforniva la Norvegia di circa 50.000 t./anno di zucchero. La quota riconosciuta alla Danimarca tenne conto di questa quantità: questo significa che l'industria saccarifera danese, che aveva venduto alla Norvegia a prezzo mondiale, si vide assicurare per la stessa quantità il prezzo garantito comunitario; quando, dopo il referendum, la Norvegia non entrò nella Comunità, la quota danese non fu corretta, con un vantaggio per l'industria saccarifera danese pari alla differenza tra il prezzo garantito e il prezzo mondiale, sulle 50.000 t. in questione.

(8) Le proposte riguardavano:

- rinnovo, per l'ultima volta e per un periodo di 5 anni, del sistema delle quote;
- riduzione della quota massima dell'11%; questo, comunque, avrebbe comportato un ammontare di produzione eccedente il consumo del 9%, che insieme alle importazioni preferenziali, pari al 14% del consumo, prefiguravano una eccedenza strutturale pianificata del 23%;
- redistribuzione delle quote tra i Paesi membri, sulla base della produzione passata, inclusa la redistribuzione della quota B, indicata in media al 20% della quota A per l'intera Comunità, ma variabile nei vari Stati membri tra 0-25%;
- tetto al prelievo del contributo alla produzione sullo zucchero B (production levy) pari al 40% del prezzo di intervento;
- utilizzazione del 10% della "riserva" per ristrutturare i mercati con trasferimenti interni di quota (la riserva deve essere manovrata dalla Commissione);
- abolizione dei limiti di quantità al riporto dello zucchero C al successivo esercizio commerciale;
- ammissione delle quantità riportate al beneficio dell'indennità di magazzinaggio;
- garanzia dei sussidi nazionali all'Italia e alla Francia (per le terre d'oltremare);
- abolizione dei prezzi regionalizzati nelle aree in deficit.

La novità più rilevante del nuovo Regolamento fu il principio della piena corresponsabilità del produttore al costo per il collocamento delle eccedenze in quote, attraverso un sistema di prelievi sulla produzione: 2% sulla quota A, 32% (già esistente) sulla quota B, più un 7,5% in più nel periodo 1982/85, portando quindi il totale al 39,5%.

La terza revisione del Regolamento

Ancora una volta la scadenza del regolamento (1986), e di conseguenza la sua terza revisione, coincisero con l'allargamento della Comunità, che il 1° gennaio 1986 si era estesa a Spagna e Portogallo.

Alla Spagna, che produceva all'incirca quanto consumava, ma ad un prezzo istituzionale molto alto, che teneva conto delle difficili condizioni produttive, furono riconosciuti una quota pari al consumo, incluso un 4% di quota B, ed un prezzo di intervento superiore del 15,9% per un periodo di transizione di 7 anni.

Il Portogallo, rifacendosi al precedente dell'adesione britannica, ottenne il diritto per le proprie raffinerie di continuare ad importare zucchero greggio di canna con prelievi molto ridotti, almeno per un periodo transitorio di 7 anni. Oltre ad una piccola quantità per la regione autonoma delle Azzorre, il Portogallo si vide assegnata una quota di 60.000 t. in modo da poter sviluppare una coltura fino ad allora sconosciuta.

Inoltre, Spagna e Portogallo ottennero quote di isoglucosio più alte del resto della Comunità perché l'industria relativa si era da tempo affermata in entrambi i paesi.

Per il resto, il Regolamento per il 1986-'91 ricalcava lo schema tradizionale, senza alcuna redistribuzione di quote, A o B. L'unica innovazione fu l'introduzione del così detto «absorption levy» (tassa di assorbimento): un contributo sulla produzione di 400 milioni di ECU, destinato a coprire i costi per il collocamento sul mercato internazionale delle eccedenze di zucchero, vista l'insufficienza delle misure consuete di autofinanziamento.

Le successive revisioni del Regolamento

Con effetto dal 1° luglio '91, il regolamento base dello zucchero fu prorogato per 2 anni (1991-92/1992-93) e, ancora una volta, la proroga coincise con l'allargamento della Comunità; nel

'90 infatti si era avuta la riunificazione tedesca che comportò l'attribuzione alla Germania di una quota massima ulteriore di 847.000 t. di zucchero, articolata in 647.703 t. di quota A e 199.297 t. di quota B (la proporzione è la stessa di quella verificata per la Repubblica Federale prima dell'unificazione). I principi di base, relativi a quote e autofinanziamento, restarono immutati.

Per le campagne 1993-95 praticamente si è avuta una ulteriore proroga, salva l'adozione del principio base di mettere sotto quota la produzione di sciroppo di inulina (1993-94, quinta revisione) e l'effettiva attribuzione di tali quote, avvenuta nel corso della sesta revisione (1994-95).

Il clima però era incerto e gli interessi di chi sosteneva la validità dello schema (asse bieticoltori - industriali saccariferi - amministrazione pubblica) si scontravano sempre con la necessità di una revisione, imposta se non altro dalle trattative e dalle posizioni che si delineavano con l'Uruguay Round. L'accordo GATT che chiude l'Uruguay Round e gli impegni assunti dall'Unione Europea con l'accordo di Marrakesh danno l'impronta all'ultima revisione (in ordine di tempo) del regolamento zucchero, valida per le campagne 1996-2000.

La settima revisione del Regolamento

Il nuovo Regolamento zucchero, che scaturisce dalla settima revisione, si applica per sei campagne, a partire dal 1° luglio '95: va dalla raccolta 1995 alla raccolta 2000 (Regolamento n. 1101/95/CEE; 1995-96/2000-2001). Il periodo corrisponde a quello dell'accordo GATT.

I principi di base del sistema, ovvero il sistema delle quote di produzione e l'autofinanziamento delle esportazioni dello zucchero in quota, rimangono fermi. Le quote per l'UE-15 sono quelle indicate in tabella 2.3.

Tabella 2.3 - Quote zucchero in vigore (tonnellate)

Prodotti	Quote	%
Zucchero totale	14.583.410	95
– di cui zucchero A	11.973.665	
– di cui zucchero B	2.609.745	
isoglucosio (HFS)	303.015	2
inulina	339.221	3

Fonte: Unione Europea

Anche l'autofinanziamento è confermato, nella misura di un prelievo pari al 2% del prezzo di intervento sullo zucchero A + B e di uno pari al 37,5% sullo zucchero B, con la possibilità di prelievi complementari.

Inoltre, la filiera bieticola-saccarifera conserva la possibilità del riporto dello zucchero C nei limiti del 20% della quota A, con un corrispondente premio di stoccaggio, che sarà pagato anche sulle quantità di zucchero C risultanti da riduzioni delle quote A e B che dovessero verificarsi nell'ambito dell'accordo GATT. Quest'ultimo, infatti, limita le esportazioni dello zucchero in quota, in termini sia di quantità che di spese per l'esportazione. Di conseguenza, se durante una campagna di commercializzazione il volume dello zucchero in quota esportabile supera il limite fissato per l'UE, il regolamento prevede un aggiustamento delle quote A e B, realizzato declassando lo zucchero in quota in zucchero C, nella quantità necessaria al rispetto degli obblighi GATT (secondo i coefficienti riportati nel Regolamento n. 1101/95/CEE).

Questa eventuale riduzione deve essere applicata a tutti gli Stati membri, esportatori o meno, e si ripartisce fino alle imprese saccarifere secondo 3 fasi successive:

- a livello comunitario, tra i 3 dolcificanti - zucchero, isoglucosio, sciroppo di inulina - in proporzione alla quota riconosciuta a ciascuno di essi;
- tra gli Stati membri, in proporzione alle loro capacità contributive, ovvero secondo il valore teorico dei prelievi sulla produzione che effettuano;
- tra le società saccarifere, in funzione del peso relativo della quota A e della quota B sulle quote massime A + B di ciascuno Stato.

Gli aiuti nazionali all'Italia vengono mantenuti dopo l'ultima revisione del regolamento, però a tassi decrescenti, differenziati in funzione delle aree geografiche e destinati quasi esclusivamente ai bieticoltori. Così pure viene mantenuto l'aiuto di adattamento alle imprese saccarifere spagnole; per la Spagna è anzi previsto anche un aiuto nazionale alla filiera canna da zucchero. Al Regno Unito è infine prorogata la possibilità di versare un aiuto nazionale alle raffinerie, però senza cofinanziamento da parte dell'Unione Europea.

2.3 L'applicazione dell'Organizzazione Comune di Mercato dello zucchero in Italia

Quote

La quantità di zucchero garantita per l'Italia, che rientra nella quota massima A + B, è rimasta invariata a partire dal Regolamento n. 1785/81/CEE. La quantità producibile è pari a 1.320.000 tonnellate in quota A ed a 248.250 tonnellate in quota B, per un totale di 1.568.250 tonnellate.

La produzione di zucchero complessiva italiana è leggermente inferiore alla quota massima assegnata, comprensiva dei riporti. Pertanto la produzione in quota C è, salvo rare eccezioni (ad es. la campagna 1992/93), nulla (vedi tabella 2.4).

Tabella 2.4 - Andamento della produzione di zucchero in Italia nell'ambito delle quote
(Tonnellate di zucchero bianco)

Anni	Produzione fisica	+Riporto preced.	Produtz. totale	Ripartizione della produz. tot.			Riporto success.
				Quota A	Quota B	Quota C	
1991/92	1.508.584	162.334	1.670.918	1.319.915	236.466	—	114.535
1992/93	1.869.007	114.536	1.983.543	1.320.000	248.229	153.177	262.136
1993/94	1.418.784	262.137	1.680.921	1.320.000	248.250	—	112.671
1994/95	1.491.663	112.671	1.604.334	1.320.000	238.687	—	45.647
1995/96	1.490.963	45.648	1.536.611	1.320.000	141.670	—	74.940
1996/97	1.436.474	74.941	1.511.415	1.319.870	180.863	—	10.681
1997/98	1.739.906	10.682	1.750.588	1.320.000	241.175	2.075	187.338

Fonte: Ministero per le Politiche Agricole

Regionalizzazione

Si è detto che all'Italia, considerata zona deficitaria, viene riconosciuta una maggiorazione del prezzo di intervento, che prende il nome di regionalizzazione, costituita dalle spese di trasporto del prodotto dalla zona maggiormente eccedentaria a quella maggiormente deficitaria della comunità. Questa maggiorazione è riconosciuta interamente ai produttori agricoli e grava sugli industriali, come integrazione del prezzo della barbabietola, al fine di regolare ed incentivare le produzioni di bietole.

In Italia, l'ammontare della regionalizzazione applicata al costo della barbabietola si aggira intorno ai 2-3 ecu/tonnellata che, convertiti in lire italiane, corrispondono a circa 5-6.000 lire a tonnellata di barbabietola.

Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento n. 1011/95/CEE, che esclude praticamente l'industria dagli aiuti di adattamento (salvo per le regioni meridionali), le società saccarifere si sono rifiutate di pagare la regionalizzazione, facendo ricorso alla Corte di Giustizia di Lussemburgo per l'annullamento di tale disposizione, in ragione del fatto che l'Italia non è praticamente deficitaria di zucchero e pertanto la regionalizzazione non ha alcuna giustificazione logica.

La disposizione relativa al contributo di regionalizzazione è stata tuttavia abrogata solo di recente, con effetti a partire dall'annata agraria 1997/98.

Prezzo delle barbabietole

Il prezzo di base delle barbabietole, stabilito a livello comunitario sulla base del prezzo di intervento dello zucchero, è riferito, come già illustrato, a barbabietole sane con polarizzazione pari a 16 gradi. Tale prezzo va pertanto incrementato o diminuito a seconda che il tenore zuccherino effettivamente riscontrato sia superiore o inferiore al 16%.

Con il Regolamento n. 2497/69/CEE, i parametri di conversione fissati ⁽⁹⁾ sono stati, esclusivamente per l'Italia, moltiplicati per un parametro pari a 0,75, con un effetto quindi di riduzione sia dell'entità dei premi sia dell'entità delle penalizzazioni. Ciò allo scopo di adattare la griglia di prezzo alle caratteristiche medie della bieticoltura italiana, che si attesta su un livello di polarizzazione di appena il 14,5%.

Ne è risultato pertanto un prezzo della barbabietola con polarizzazione inferiore a 16 gradi più alto di quello degli altri paesi, mentre era inferiore il prezzo delle bietole sopra i 16 gradi.

Questo meccanismo è stato un ulteriore aiuto per i produttori italiani che, ottenendo dalla loro attività barbabietole con una polarizzazione generalmente inferiore al 16%, hanno visto pagato il loro prodotto a prezzi più elevati rispetto agli agricoltori degli altri Paesi. A partire dal 1991, tuttavia, l'applicazione di tale coefficiente sul parametro comunitario è stata eliminata.

(9) Sulla base di tale regolamento, il prezzo minimo viene diminuito per ogni decimo dello 0,9%, per tenori compresi tra il 16% e il 15,5%, e dell'1% per tenori compresi tra il 15,5% e il 14,5%.

Aiuti di adattamento

Prima del 1981 gli aiuti di adattamento erano determinati durante la «maratona» per la fissazione dei prezzi agricoli dal Consiglio dei Ministri CEE. Il Regolamento n. 1785/81/CEE stabiliva invece che tali aiuti venissero fissati in proporzione al prezzo di intervento e che essi non dovessero superare il 23,64% di tale prezzo per 100 Kg di zucchero bianco, sulla produzione che rientrava nella quota massima.

Va tenuto presente che in Italia il prezzo dello zucchero fino al 1990 era amministrato e fissato ogni anno dal CIP (Comitato Interministeriale Prezzi). Il livello di prezzo stabilito era composto, oltre che dai costi di parte agricola derivati dalla materia prima e di parte industriale derivati dal margine di trasformazione, comunque stabiliti a livello comunitario, da costi aggiuntivi che in buona parte venivano incassati dallo Stato e servivano per erogare gli aiuti autorizzati. Tra questi c'erano il sovrapprezzo e l'imposta di fabbricazione. Il sovrapprezzo, pagato dal consumatore, andava ad alimentare la Cassa Conguaglio Zucchero, la quale costituiva lo strumento per assicurare i prelievi sul prezzo finale dello zucchero e per ripartire tali prelievi sotto forma di aiuti agli agricoltori e agli industriali. La Cassa Conguaglio Zucchero fungeva quindi da intermediario tra lo Stato e l'industria, costituendo il veicolo per la distribuzione finale degli aiuti.

Dopo il 1981, il sovrapprezzo è stato notevolmente ridotto e non più utilizzato per il finanziamento degli aiuti, ma per concedere piccoli aiuti alle società saccarifere (differenziale del tasso di inflazione sugli oneri di magazzinaggio). Nello stesso periodo viene aumentata l'imposta di fabbricazione⁽¹⁰⁾ che aveva lo scopo di finanziare gli aiuti di adattamento, i quali non trovano più la base finanziaria nel sovrapprezzo, ma nel Bilancio dello Stato per mezzo di stanziamenti corrisposti dal Ministero del Tesoro. Pertanto, con delibera del CIPE, vengono stabilite la concessione degli aiuti, finanziati con risorse proprie del Bilancio dello Stato, e la percentuale di riparto tra settore agricolo e quello industriale. Fino al 1990, l'aiuto viene ripartito per il 27% all'industria e per il 73% alla parte agricola.

Con il Provvedimento CIP n. 20 del 3 luglio 1990, in base all'adeguamento alla normativa comunitaria sui prezzi, viene liberalizzato il prezzo dello zucchero; con esso viene

(10) Nel 1993 fu eliminata l'imposta di fabbricazione e incrementata l'IVA dal 9% al 19%.

soppresso il sovrapprezzo e disposta la soppressione e liquidazione della Cassa Conguaglio Zucchero.

Nello stesso periodo, in seguito agli orientamenti intrapresi in ambito comunitario relativi alla riduzione degli aiuti e alle disposizioni riguardanti l'aggiornamento del Piano bieticolo saccarifero 1984 (delibera CIPE 20-12-90) gli industriali italiani chiedono, e ottengono, l'adeguamento al parametro comunitario nella determinazione del valore della bietola nell'ambito degli accordi interprofessionali.

A fronte delle richieste avanzate, l'industria rinuncia agli aiuti di adattamento previsti che vanno a beneficio della parte agricola⁽¹¹⁾.

Intanto, a partire dal 1989/90, l'importo massimo degli aiuti subisce una riduzione decrescente negli anni e risultava pari al 90% rispetto all'impegno globale in ECU previsto per la campagna 1988/89 (200.863.028 ECU), successivamente pari all'80% ed infine al 70% nelle campagne dal 1991/92 al 1994/95.

Con il Regolamento n. 1101/95/CEE, a partire dalla campagna 1995/96 la corresponsione dell'aiuto subisce un'ulteriore modifica che prevede la riduzione, rispetto alla campagna 1994/95, in forma scalare per i successivi 5 anni per le produzioni del nord e del centro e per i successivi 6 anni per le produzioni del sud.

L'importo unitario dell'aiuto nelle singole regioni non può superare per 100 Kg di zucchero bianco i seguenti valori in ECU indicati nella tabella che segue:

Anni	Aree		
	Nord	Centro	Sud
1995/96	8,15	8,15	8,15
1996/97	5,43	5,43	7,61
1997/98	3,80	4,35	7,06
1998/99	2,17	3,26	6,52
1999/2000	1,09	2,17	5,98
2000/2001	—	—	5,43

A partire dal 1995/96, con il Regolamento n. 1101/95/CEE, l'aiuto viene assegnato interamente ai produttori bieticoli, ad eccezione della produzione dell'Italia meridionale su cui può essere accordato anche alla parte industriale.

(11) Gli aiuti corrisposti negli ultimi anni ammontano: 248 miliardi nel 1992/93, 305 miliardi nel 1993/94, 260 miliardi nel 1994/95 e 210 miliardi nel 1995/96.

Il Fondo Bieticolo Nazionale

Lo strumento finanziario per la gestione degli aiuti, dopo la soppressione della Cassa Conguaglio Zuccheri, è il Fondo Nazionale Bieticolo, costituito nel 1979 presso la Cassa Conguaglio Zuccheri e dal 1982 avente una propria autonomia finanziaria e gestionale. Il Fondo svolge una funzione di cassa comune per i flussi di denaro che interessano l'organizzazione del settore: in esso confluiscono gli stanziamenti (accantonamenti) effettuati dai bieticoltori e versati alle società saccarifere, alle quali spetta il pagamento degli oneri di corresponsabilità.

Deputata alla gestione del Fondo è l'Associazione Bieticolo-Saccarifera Italiana (ABSI), costituita tra le Società saccarifere e le Associazioni bieticole proprio con l'obiettivo di curare, nell'interesse degli operatori del settore, l'esecuzione di tutte le operazioni previste dagli Accordi interprofessionali e connesse con il Fondo Bieticolo Nazionale, amministrandone a tal fine le disponibilità finanziarie.

L'ABSI, nella quale sono rappresentate pariteticamente le organizzazioni bieticole e le società saccarifere, svolge, tra l'altro, le seguenti funzioni: interviene per qualsiasi evenienza finanziaria definita in sede di accordo interprofessionale; promuove ed effettua studi, azioni promozionali o altre iniziative utili allo sviluppo del settore; interviene nei finanziamenti di ricerche e sperimentazioni comuni; procede al conguaglio sull'entità del prezzo delle barbabietole sulla base delle variazioni del tasso di cambio Ecu/Lire verificatesi nel corso della campagna.

Il prezzo di fatturazione delle bietole di parte industriale viene calcolato sulla base di un tasso indicativo di cambio della lira. A fine campagna, i prezzi minimi comunitari delle bietole vengono convertiti nella moneta nazionale attraverso un tasso agricolo di conversione calcolato sulla media prorata dei tassi di conversione agricoli applicabili durante la campagna di commercializzazione interessata. L'ABSI effettua quindi una compensazione degli scostamenti di prezzo derivanti dalla differenza tra il tasso indicativo e quello effettivo calcolato a fine campagna.

Prezzo della barbabietola e prezzo dello zucchero

Secondo il Regolamento comunitario, dovrebbe in linea di principio effettuarsi una distinzione tra i quantitativi di

barbabietola destinati alla produzione di zucchero A e quelli destinati alla produzione di zucchero B. Tuttavia, è possibile derogare a tale obbligo prevedendo nell'accordo interprofessionale, e con l'approvazione dello Stato membro, il riconoscimento di un prezzo misto per la produzione corrispondente allo zucchero di quota massima ($A + B$), ovvero un prezzo ponderato tra il valore della quota A e quello della quota B.

Tenendo conto delle penali che gravano sullo zucchero, legate alle spese sostenute dalla Comunità per lo smaltimento delle eccedenze e per le spese di intervento (gli accantonamenti relativi agli oneri comunitari di corresponsabilità sono pari al 2% del prezzo di intervento ⁽¹²⁾ per la quota A ed al 39,5% per la quota B), il prezzo minimo della barbabietola sarebbe pari al 98% del prezzo base in quota A ed al 60,5% del prezzo base in quota B. In Italia tuttavia, ove la produzione di barbabietole beneficia di un aiuto nazionale, alle barbabietole è riconosciuto un prezzo misto mutualistico corrispondente al prezzo pieno di base, al quale vengono aggiunte quote di aiuto differenziate per zona (Nord, Centro, Sud).

Il sistema di prezzo misto prevede che l'industria ritiri tutta la produzione contrattata indipendentemente dalla quota nella quale si colloca e, di conseguenza, corrisponda un prezzo unico per tutte le bietole consegnate. Il principio mutualistico indica che i bieticoltori sopportano in forma mutualistica, pro-quota per tutti i produttori, gli oneri di spettanza agricola connessi al regime delle quote, senza distinzione alcuna tra le società cui conferiscono il prodotto e nell'ambito della quota A e B.

Gli oneri di parte agricola, che costituiscono il 60% dell'intero ammontare degli oneri FEOGA, vengono assicurati con l'utilizzazione di un'aliquota degli aiuti nazionali riconosciuti al settore. Essi non vengono pertanto trattenuti direttamente dall'industria dal prezzo delle bietole conferite (come negli altri Paesi), ma vengono versati all'industria (quale responsabile della corresponsione degli oneri FEOGA complessivi) attraverso il Fondo Bieticolo. In tal caso i bieticoltori percepiscono il prezzo pieno della bietola (al lordo degli oneri) dall'industria, ma rinunciano a parte degli aiuti destinati a coprire gli oneri comunitari.

(12) Gli oneri FEOGA complessivamente per l'Italia negli ultimi anni ammontano mediamente a circa 120-130 miliardi di cui circa 30 miliardi per la quota A e 90-100 miliardi per la quota B.

Determinando la remunerazione secondo tale criterio, si viene ad ampliare la base su cui viene scaricata la contribuzione e di conseguenza si viene a ridurre il grado di variabilità del prezzo da un anno all'altro per il singolo agricoltore. Con tale criterio, però, si viene ad annullare l'effetto specializzazione (quota B) tra le diverse aree, mettendo nelle stesse condizioni le aree più produttive a quelle meno produttive.

Al fine di favorire le produzioni nelle aree più difficili del meridione, il prezzo viene comunque differenziato per le zone del Nord, del Centro e del Sud. Esso viene fissato sulla base del prezzo di intervento dello zucchero, che è a sua volta stabilito in sede comunitaria. Al fine di determinare il prezzo di base delle barbabietole, si sottrae il margine di trasformazione dal prezzo di intervento dello zucchero, e a questo, per l'Italia, si aggiungono gli aiuti nazionali più, sino alla campagna 1987/88, la regionalizzazione.

Pertanto la formazione del prezzo della bietola è quella indicata nelle tabelle 2.5, 2.6 e 2.7.

Tabella 2.5 - Determinazione del prezzo base delle barbabietole

	Prezzo intervento	Prezzo intervento derivato	Margine trasform.⁽¹⁾	Prezzo base bietole
	ECU/ql	ECU/ql	ECU/ql	ECU/tonn
1990/91	53,01	54,95	20,89	40,00
1991/92	53,01	54,95	20,89	40,00
1992/93	53,01	54,95	20,89	40,00
1993/94	52,33	54,27	20,40	39,48
1994/95	52,33	54,27	20,40	39,48
1995/96	63,19	65,53	24,36	47,67
1996/97	63,19	65,53	24,36	47,67
1997/98	63,19	65,53	24,36	47,67

(1) Per la trasformazione di bietola in zucchero si considera 1 quintale di bietola pari a circa 13 Kg di zucchero, con una resa forfettaria di zucchero dell'81,25%.

Il margine di trasformazione a sua volta viene determinato nel seguente modo (riferito al 1995/96):

<i>Ricavi</i>	Prezzo di intervento	Ecu/ql	63,19
	Melasso	Ecu/ql	2,25 ^(*)
		Ecu/ql	65,44
<i>Spese</i>	Valore della bietola	Ecu/ql	36,67
	Spese di trasporto	Ecu/ql	4,41
		Ecu/ql	41,08

Margine di trasformazione: 65,44 - 41,08 = 24,36 Ecu/ql.

(*) Melasso: 38,5 Kg di melasso/ 1 tonn di bietole : 1,30 = 29,6 Kg X 7,61 Ecu = 2,25 Ecu/ql zucchero

Tabella 2.6 - Andamento del prezzo della bietola in Ecu e in Lire

	Prezzo base	Tasso di convers.	Prezzo Industria	Regionaliz.	Aiuto Aima		
	ECU/tonn	L./ECU	Lire/tonn	Lire/tonn	Lire/tonn Nord	Lire/tonn Centro	Lire/tonn Sud
1990/91	40	1.751	70.066	4.415	7.518	9.518	13.518
1991/92	40	1.761	70.458	4.439	10.103	12.103	16.103
1992/93	40	1.761	70.458	4.439	10.103	12.103	16.103
1993/94	39,48	2.118	83.618	5.338	6.044	8.044	12.044
1994/95	39,48	2.284	90.200	5.746	4.054	9.054	14.054
1995/96 ⁽¹⁾	47,67	2.164	103.174	6.580	3.246	6.246	11.246
1996/97	47,67	1.974	94.097	6.001	15.902	17.902	23.902
1997/98	47,67	1.974	94.097	6.001	5.902	7.902	13.902

(1) Nel 1995/96, a seguito della soppressione del coefficiente correttore monetario (previsto all'art.13 del Reg. CEE n. 3813/92), gli importi ed i prezzi in ECU, al cui controvalore nazionale si applicava il coefficiente 1,207509, sono stati maggiorati del 20,7509%.

Fonte: Unione Europea e Associazione Nazionale Bieticoltori

Tabella 2.7 - Prezzo della bietola in lire

Anni	Prezzo della bietola Lire/tonn		
	Nord	Centro	Sud
1990/91	82.000	85.000	88.000
1991/92	85.000	87.000	91.000
1992/93	85.000	87.000	91.000
1993/94	95.000	97.000	101.000
1994/95	100.000	105.000	110.000
1995/96	113.000	116.000	121.000
1996/97	116.000	118.000	124.000
1997/98	106.000	108.000	114.000

Fonte: Unione Europea e Associazione Nazionale Bieticoltori

Per quanto riguarda il prezzo dello zucchero, il punto di partenza è sempre il prezzo di intervento, a cui si aggiungono il contributo magazzino riconosciuto dall'AIMA (sulla quota massima A+B) e la regionalizzazione. A partire da tale entità,

si aggiungono il margine di mercato, i costi di confezionamento e trasporto e si ottiene il prezzo dello zucchero⁽¹³⁾.

2.4. Considerazioni generali sull'evoluzione del sistema delle quote

La storia dell'OCM dello zucchero sembra evidenziare come l'intero sistema normativo sia stato finalizzato, più che ad una difesa di interessi meramente agricoli, al soddisfacimento di più vasti interessi nazionali e industriali⁽¹⁴⁾, consolidando, ed anzi accrescendo l'importanza del settore bieticolo saccharifero nell'economia della maggior parte degli Stati membri: oggi l'Unione Europea è *leader* mondiale in termini sia di produzione di zucchero - con 16,2 milioni di tonnellate - sia di esportazioni di zucchero - con 5,7 milioni di tonnellate. Questi valori si fondano su rendimenti record fino a 8,34 di tonnellate di zucchero bianco estratto/ha, che in Francia arrivano a 10 t/ha ed oltre. Tali risultati si traducono anche - per i paesi esportatori - in un importante flusso in entrata di divise: in Francia il saldo netto all'esportazione di zucchero ammonta a 7 miliardi di franchi.

D'altra parte, l'applicazione nel lungo termine del sistema delle quote (frutto di successive proroghe non originariamente previste) ha cristallizzato la situazione pre-esistente l'introduzione del regime, creando diritti di produzione per i detentori della quota: Stati, industriali e agricoltori. I diversi aggiustamenti del sistema si sono in realtà tradotti nella garanzia e nel mantenimento degli interessi consolidati, dando luogo a un regime di protezione che grava sui consumatori e che ha reso impossibile l'affermazione di prodotti sostitutivi

(13) A titolo esemplificativo, il prezzo dello zucchero in Italia, nel periodo ottobre 1996 e ad un tasso di conversione Ecu/lire di 1974, era costituito da:

	ECU	Lire/Kg
Prezzo di intervento	63,19	1247,33
Regionalizzazione	2,34	46,19
Contributo magazzino	2,50	49,35
	68,03	1342,14
Margine di mercato		138,14
Confezionamento		21,00
Trasporto		33,00
Prezzo zucchero		1535,00
IVA 19%		291,65
		1826,65

(14) Il Presidente della divisione zucchero della Commissione - Ejnar Stendevard - in un intervento alla «Sugar, Sweetener and Starch Conference», promossa da Agra Europa (Londra 30 novembre - 1 dicembre 1995), ha definito lo zucchero una «political commodity», proprio per ricordare agli ascoltatori che il regime comunitario dello zucchero risponde più ad un compromesso politico che ad una precisa razionalità economica.

dello zucchero, peraltro basati sulla trasformazione di materie prime agricole nazionali (filiera isoglucosio - cereali).

Funzionali ad un irrigidimento della situazione strutturale esistente sono stati soprattutto:

a) il modo in cui è stato applicato il criterio della specializzazione;

b) le pratiche dei prezzi misti, della regionalizzazione, degli aiuti nazionali.

Specializzazione

L'art. 39 del Trattato di Roma considera come obiettivo primario della Politica Agricola Comunitaria l'incremento della produttività agricola in un quadro di sviluppo razionale della produzione. In tal senso doveva agire il criterio della specializzazione, che avrebbe dovuto orientare la coltivazione delle barbabietole nelle aree maggiormente vocate.

Per esigenze di clima e di terreno la barbabietola da zucchero è considerata una coltura tipicamente settentrionale. Le rese migliori si registrano in Francia, nei Paesi Bassi, in Belgio, nel Regno Unito, in Germania; nel Sud dell'Europa si possono trovare solo localmente buone condizioni produttive.

Nel primo Regolamento, le quote B erano intese come quote di specializzazione; le quantità prodotte nel loro ambito erano soggette al prelievo di corresponsabilità, con il duplice obiettivo di guidare la produzione verso le aree economicamente più convenienti e di finanziare il collocamento sui mercati della parte di zucchero eccedente il consumo.

In realtà, durante le successive revisioni della regolamentazione, si sono affermate la sostanziale stabilizzazione della quota A per gli Stati membri e la «nazionalizzazione» della quota B, determinando una struttura del mercato comunitario data dalla somma dei singoli mercati nazionali. Le quote A + B sono oramai diventate diritti reali e individuali: esse sono completamente intrasferibili tra gli Stati ed in pratica poco mobili anche all'interno di ogni Stato.

L'applicazione pratica del criterio della specializzazione, unitamente alla fissazione dei prezzi istituzionali ad un livello assai generoso, non ha dunque prodotto effetti compatibili con gli originari obiettivi di razionalizzazione produttiva. Ciò anche a causa delle pressioni esercitate dalle parti diret-

tamente coinvolte - agricoltori e industriali - nonché dalle Autorità nazionali, per ottenere e conservare le quote al più alto livello possibile, allo scopo di salvaguardare i rilevanti investimenti effettuati nel settore e di garantire continuità e certezza nell'approvvigionamento di un prodotto di base come lo zucchero.

Prezzi misti

Il Regolamento base stabilisce che ogni anno bisogna fissare un prezzo minimo per la barbabietola A e per la barbabietola B, calcolato applicando coefficienti fissi (rispettivamente 98% e 68%) al prezzo base della barbabietola. A sua volta il prezzo base è derivato dal prezzo di intervento dello zucchero bianco.

Il contratto di conferimento delle barbabietole, stipulato ogni anno tra bieticoltori e zuccherifici, dovrebbe distinguere tra barbabietole destinate alla produzione di zucchero A e barbabietole destinate alla produzione di zucchero B, nonché quelle destinate alla produzione di zucchero diverso da A e B.

L'accordo interprofessionale, approvato dallo Stato membro, può prevedere una deroga all'obbligo suddetto e applicare in pratica un unico prezzo all'intero quantitativo di bietole conferite. Si tratta del «prezzo misto», praticando il quale scompare in pratica l'opzione se produrre o no le quantità di specializzazione. Naturalmente, nelle situazioni nelle quali il prezzo della bietola B sarebbe stato comunque un incentivo per la coltivazione, il ricorso al prezzo misto è irrilevante. Nei casi invece di aziende agricole ad alti costi, il prezzo misto può consentire la produzione di bietole in quota B che altrimenti non sarebbero prodotte. Questa conseguenza è accentuata in Italia dall'applicazione del «prezzo misto mutualistico».

Per questo motivo il primo Regolamento zucchero aveva previsto una riduzione automatica della quota B per i Paesi che avessero applicato il criterio del prezzo misto che, a quel tempo, erano solo il Belgio e l'Olanda. Quando, nel 1981, fu soppressa la riduzione automatica, il prezzo misto fu adottato da tutti i Paesi, con le uniche eccezioni di Danimarca, Germania, Francia.

Anche se risulta difficile quantificare l'impatto del prezzo misto sulla produzione, è comunque evidente che tale criterio ha agito in senso contrario all'obiettivo della specializzazione.

Prezzi regionalizzati

L'OCM dello zucchero ha previsto fin dall'inizio una differenziazione geografica del prezzo di intervento. Per le aree considerate in deficit strutturale, è stato previsto il cosiddetto «prezzo di intervento derivato»: in pratica, il prezzo di intervento (allora 53,01 ECU/q) veniva maggiorato di 1,21 ECU/q per Irlanda e Regno Unito e di 1,94 ECU/q per l'Italia.

Un diverso prezzo derivato era applicato ai territori francesi d'oltremare.

L'obiettivo originario della regionalizzazione era quello di incoraggiare un flusso commerciale dalle regioni in surplus verso quelle in deficit: l'aumento del prezzo doveva infatti corrispondere al costo del trasporto da una zona all'altra. In realtà, se si considerano i dati della produzione e del consumo attuali, si vede che i paesi in questione non sono più (Irlanda), o lo sono appena (Italia), in deficit, oppure lo sono solo se non si considera la copertura strutturale di una parte della loro domanda con le importazioni preferenziali.

Appare evidente dunque che anche la regionalizzazione del prezzo di intervento ha avuto l'effetto di sviluppare la produzione in aree economicamente meno valide piuttosto che di favorire la specializzazione attraverso i flussi commerciali.

Aiuto nazionale

Il primo Regolamento ha introdotto un aiuto nazionale per l'Italia in via eccezionale e temporanea, prevedendone l'abolizione entro il 30 giugno 1975. In realtà ad oggi è ancora in vigore, rinnovato ad ogni revisione del Regolamento; solo con l'ultima revisione si è imposto un criterio riduttivo, differenziato però per aree geografiche.

Inoltre, il regolamento del 1981 riconobbe l'aiuto nazionale per la Francia d'oltremare e quello del 1986 per il Re-

gno Unito, cui fu permesso l'aiuto nazionale per raffinare lo zucchero di canna, con in più un contributo comunitario del 25%. Anche la Spagna, al momento dell'adesione, si vide riconoscere l'aiuto nazionale, sotto forma di sussidi di adattamento ai bieticoltori, dal 1° gennaio '86 al 31 dicembre '95.

L'aiuto nazionale garantito ai territori francesi d'oltremare è considerato attualmente parte di un vasto programma di ristrutturazione regionale.

In conclusione, gli aiuti nazionali da eccezioni temporanee quali dovevano essere sono in realtà diventati misure permanenti e si inoltre moltiplicati con l'adesione di nuovi Stati alla Comunità Europea. Ciò ha contribuito a mantenere artificiosamente in vita in diverse aree un'industria saccarifera spesso inefficiente, ostacolando il funzionamento razionale ed il progressivo adattamento alle condizioni di mercato dell'intero settore bieticolo-saccarifero.

Verso una deregolamentazione

L'ultimo Regolamento, con gli aggiustamenti imposti dall'adequamento all'accordo GATT, sembra segnare l'inizio di una inversione di tendenza nel regime protezionistico. La riapertura dei negoziati agricoli è comunque prevista dall'OMC (ex GATT) per il 1999.

Pur mantenendo l'equilibrio esistente degli interessi, l'ultimo Regolamento introduce alcuni elementi di flessibilità quali un progressivo adeguamento annuo dei prezzi e delle quote alle esigenze di mercato.

Le riduzioni tariffarie imposte dal GATT potrebbero già portare, prima del 2000, ad una maggiore concorrenza delle importazioni, soprattutto nelle aree deficitarie del Mediterraneo; così come, dal lato delle esportazioni, la diminuzione annua del 6% potrebbe provocare tagli alle quote, ai prezzi di sostegno, alle sovvenzioni, in relazione all'andamento mondiale di produzione, consumi e prezzi.

Dopo il 2000, grazie anche alla crescente influenza degli utilizzatori industriali multinazionali, si prevede che la politica comunitaria dello zucchero continui un percorso graduale di riforma, nel segno di ulteriori tagli ai prezzi e alle spese di sostegno, sempre che si decida di mantenere in vita l'intero meccanismo così come attualmente concepito.

È chiaro che, qualora la progressiva riduzione del livello di sostegno accordato al settore dovesse effettivamente verificarsi (e la cautela in questo caso è d'obbligo), sarebbero proprio le aree deficitarie e meno vocate, tra le quali sicuramente l'Italia, a sopportare il peso maggiore di tale aggiustamento.

Capitolo III

LA STRUTTURA DEL SETTORE BIETICOLO

3.1 Dati botanici

La barbabietola da zucchero è una pianta biennale: nel primo anno si compie la fase vegetativa (formazione dei tuberi, sviluppo delle foglie, accumulo delle riserve sotto forma di zucchero); nel secondo anno si svolge invece la fase riproduttiva (produzione dei semi).

Per la produzione di zucchero è necessaria solo la fase vegetativa, che dura circa 200 giorni, da marzo-aprile sino a novembre, nello schema di produzione continentale; in Italia, invece, la semina avviene invece tra febbraio e marzo e la raccolta inizia nel mese di agosto.

La barbabietola è una pianta che può avere un avvicendamento biennale (ad es. barbabietola - grano), triennale (ad es. barbabietola - grano - orzo) o quadriennale (ad es. barbabietola - grano - patate - grano). La coltivazione della barbabietola contribuisce per alcuni anni al miglioramento della fertilità del terreno, a vantaggio delle coltivazioni che seguono.

La barbabietola si compone di una parte superiore di foglie, grazie alle quali avviene il processo di fotosintesi che serve per la produzione di zucchero, e di una inferiore (radice o tubero), dove viene immagazzinato lo zucchero elaborato dalle foglie. Il colletto è l'area di inserzione delle foglie sul tubero e contiene lo zucchero più difficilmente estraibile; il livello della scollettatura è oggetto continuo di discussione tra industriali dello zucchero e bieticoltori: sulla base dell'accordo interprofessionale del 1996, si è stabilito uno spessore del colletto di 1 cm al disopra dell'area di inserzione della foglia più giovane nelle radici.

Le condizioni pedo-climatiche che influiscono maggiormente sulla coltivazione della barbabietola sono:

- la temperatura atmosferica, che influisce sul ciclo colturale e quindi sul metabolismo della pianta e sulla conservazione della radice; la barbabietola non germina sotto i +5°C, mentre durante la vegetazione la temperatura ottimale è di 20-25°C;

- l'acqua, che rappresenta il fattore maggiormente limitante: per ottenere 60 t. di radici e 30 t. di verde/ha occorrono 600 mm di acqua/anno;

- la luminosità, che accresce il contenuto in zuccheri;
- il terreno, la cui composizione influisce sulla qualità della barbabietola: i terreni più favorevoli sono quelli che contengono circa il 2% di sostanza organica e il 20% di argilla. Il pH deve essere prossimo alla neutralità (l'ottimo è da 7 a 7,5). L'acidità del suolo (pH <6,5) non permette infatti la coltura, mentre un eccesso di alcalinità è meno grave, ma comporta comunque inconvenienti.

In Italia, gli areali dotati di microclima favorevole alla coltura della bietola sono limitati a piccole zone del Veneto e della Pianura Padana e, parzialmente, al Fucino. Per il resto, le alte temperature estive, accompagnate da una crescente siccità mano a mano che si procede verso il Sud, nonché da giornate a periodo di illuminazione che si abbrevia progressivamente proprio nell'epoca di maturazione, non costituiscono fattori favorevoli allo sviluppo di zucchero nella radice della bietola.

Inoltre, la natura dei nostri terreni fa sì che essi debbano essere lavorati prima delle piogge autunnali e che gli estirpamenti debbano iniziare in piena estate (agosto), in periodo di alte temperature ed elevate percentuali di umidità atmosferica. Ciò influisce negativamente sulla conservazione delle bietole, le quali subiscono perdite nel tenore di saccarosio anche per periodi di conservazione di breve durata. Tali perdite ⁽¹⁵⁾ risultano circa 10 volte superiori rispetto a quelle che si verificano nei Paesi del Nord-Europa.

Anche i lavori colturali iniziali e la preparazione dei letti di semina richiedono nel nostro paese una quantità di accorgimenti e di spese che non trova riscontro in altre realtà europee. La tipologia di terreno prevalente in Italia, infatti, obbliga i coltivatori ad eseguire le principali operazioni meccaniche già all'indomani della trebbiatura del cereale che precede la bietola, e cioè con un anticipo di circa un anno solare dall'epoca di possibile raccolta. La preparazione del terreno richiede peraltro un'elevata potenza delle macchine operatrici e comporta pertanto un forte consumo di carburante ⁽¹⁶⁾. Nel Centro e Nord Europa, al contrario, la preparazione del terreno

(15) Le perdite in Italia sono quantificabili, nel caso di temperature tra i 20° e i 35° e con umidità atmosferica tra il 50% e il 95%, fra i 4 ed i 5 kg di saccarosio per tonnellata di bietole e per giorno.

(16) Secondo un'indagine di fonte C.O.P.A. (1986), a fronte di un'incidenza media europea dei costi del carburante pari al 4,1%, si riscontra in Italia un'incidenza del 6,8%.

non richiede particolari accorgimenti né in termini di epoca di intervento né in termini di potenza installata nelle macchine.

Infine, la coltura della bietola richiede intensi trattamenti contro i parassiti animali e vegetali, che nel nostro clima compiono un maggior numero di cicli (cleono) o attaccano con maggior virulenza (*cercospora*), nonché per il diserbo, essendo la flora molto diversificata e di rapido sviluppo.

In sintesi, la bietola è una pianta che meglio si adatta ai climi continentali del Centro e Nord Europa, sia per la minore onerosità che le tecniche colturali richiedono in tali aree sia in quanto la maggior lunghezza del ciclo vegetativo e le migliori condizioni di maturazione e conservazione danno luogo ad un prodotto con un titolo zucchero più elevato e una migliore estraibilità.

Oggi la coltura della barbabietola è completamente meccanizzata; nelle condizioni standard, si calcola un fabbisogno annuo di lavoro sulle 24 ore/ha, di cui 17 sono di trazione meccanica.

Poco prima della seconda guerra mondiale, nelle due aree nazionali di maggiore diffusione della coltura (Emilia-Romagna e Veneto) l'assorbimento di lavoro era sulle 900-1.000 ore/ha: una cifra notevolmente superiore a quella relativa a tutte le altre coltivazioni erbacee praticate insieme alle barbabietole (frumento, mais, medica).

Il rendimento della coltura bieticola, e cioè la sua minore o maggiore idoneità ad essere trasformata in zucchero, viene valutata attraverso diversi parametri, alcuni dei quali più specificatamente riferiti al risultato agronomico (peso e tenore zuccherino) ed altri indicativi del valore industriale (estraibilità e resa industriale).

Le rese agronomiche della barbabietola si esprimono in quantità di saccarosio prodotto per ettaro. Un ettaro di terreno coltivato a barbabietola ha dunque una resa che dipende dalla quantità di barbabietole prodotte, espressa in peso per unità di superficie, e dal tenore in saccarosio della barbabietola, o grado di polarizzazione, espresso in percentuale di saccarosio contenuto nella radice.

La quantità di saccarosio prodotta per ettaro non fornisce tuttavia un'indicazione attendibile sulla quantità di zucchero effettivamente ricavata da un ettaro di barbabietola, la quale dipende anche dall'estraibilità del saccarosio e dalle tecnologie di lavorazione adottate.

L'indicatore utilizzato per quantificare il valore tecnologico della barbabietola, e cioè l'estraibilità dello zucchero, è il grado di purezza del sugo, generalmente indicato con la sigla PSD (Purezza Sugo Denso): quest'ultimo ci fornisce una stima della percentuale di saccarosio teoricamente estraibile dalla barbabietola ed è generalmente compreso tra il 75% ed il 95%; il PSD è calcolato combinando mediante una formula matematica il grado di polarizzazione e la percentuale di sostanze organiche contenute nella radice (sodio, potassio e azoto) ⁽¹⁷⁾.

Il valore del coefficiente PSD dipende da fattori agronomici e logistici, quali le tecniche di coltivazione utilizzate (concimazioni, densità di piante per metro quadrato di superficie, trattamenti antiparassitari, ecc.), l'andamento climatico durante il ciclo di sviluppo della coltura, la presenza di eventuali malattie, la varietà utilizzata e la permanenza in campo delle bietole prima di essere lavorate.

La resa effettiva di zucchero, data dalla percentuale di zucchero concretamente estratto dalla barbabietola, è generalmente inferiore al PSD e raramente supera, in Italia, l'85%; essa dipende, oltre che dal valore tecnologico delle barbabietole, dalle dimensioni riconosciute del colletto e dalle caratteristiche delle tecnologie e degli impianti di estrazione utilizzati.

Il tenore in zucchero delle barbabietole, una volta raccolte, tende a diminuire con il tempo. Per questo motivo, gli zuccherifici sono sempre stabiliti nelle zone di coltura delle barbabietole, in modo da ridurre i tempi entro i quali il prodotto viene sottoposto a lavorazione e diminuire i costi di trasporto. In generale, le barbabietole vengono raccolte entro un raggio di 100 km o al massimo 200 km dallo zuccherificio a cui sono destinate.

3.2 La scelta varietale

La scelta della «cultivar», e cioè della varietà utilizzata per la coltivazione, ha un ruolo determinante sul risultato tec-

(17) Una bietola matura, appena estirpata, è mediamente composta al 25% da sostanza secca 25% ed al 75% da acqua; nella sostanza secca sono presenti lo zucchero, il cosiddetto legnoso, i sali minerali e le sostanze organiche, dette non zuccheri. E' molto importante che le sostanze organiche contenute nella barbabietola, cioè i non zuccheri, siano presenti nella minore quantità possibile, poichè essi impediscono la cristallizzazione del saccarosio: dalla minore o maggiore presenza di non zuccheri dipende quindi, a parità di polarizzazione, il grado di purezza del sugo che si ricava dalla barbabietola per la successiva estrazione dello zucchero.

nico finale della coltura. Le varietà attualmente in commercio, derivanti da un complesso lavoro di selezione genetica, si differenziano essenzialmente sulla base delle seguenti caratteristiche: epoca di raccolta, resistenza alle malattie, propensione alla produzione di radici o all'accumulo di zuccheri.

In base all'epoca di raccolta, possono distinguersi le seguenti tipologie di cultivar: varietà a semina autunnale, precocissime, per estirpamenti di metà luglio-metà agosto; varietà a semina primaverile, precoci o medio tardive, con estirpamenti a partire dalla prima metà di agosto, per le precoci, o dagli inizi di settembre, per le medio-tardive.

La semina della barbabietola da zucchero anticipata al periodo autunnale è una pratica diffusa esclusivamente nel centro-sud, che ha preso avvio a partire dalla metà degli anni '80. Attualmente, la superficie interessata dalla semina autunnale è pari a circa il 10-12% della superficie totale investita a barbabietola. Scopo di tale tipo di semina è rendere possibile un anticipo nello sviluppo e nella maturazione del prodotto a vantaggio dei risultati quali-quantitativi e della riduzione degli apporti irrigui indispensabili per la sopravvivenza estiva della coltura in ambienti caratterizzati da alte temperature. Allo stato attuale della sperimentazione, tuttavia, le varietà a semina autunnale non sono utilizzabili nel centro-nord.

In base alla resistenza alle malattie (rizomania e cercospora), o tolleranza genetica, le cultivar si distinguono in: resistenti alla cercospora (rappresentate dalla sigla CT), resistenti alla rizomania (RT), a doppia tolleranza (CT/RT o RT/CT) e sensibili (NT).

Infine, le cultivar si distinguono in base alla maggiore propensione alla produzione di radici, che individua le varietà «a peso» (E), oppure all'accumulo di zucchero, che contraddistingue le varietà «a titolo» (Z). Vi sono poi delle tipologie di varietà intermedie nelle quali la produzione in radici e la polarizzazione sono in perfetto equilibrio (N), oppure sono in equilibrio, ma con tendenza, rispettivamente, al peso (EN) ed alla polarizzazione (NZ).

Esiste una correlazione inversa tra il grado di precocità e la propensione all'accumulo di zucchero in quanto la produzione di saccarosio da parte del fittone radicale della barbabietola ha un andamento lineare da giugno ad agosto, per poi cominciare a decrescere in concomitanza con la riduzione

dell'energia solare e della superficie fogliare. Pertanto le varietà cosiddette «precoci», pur avendo un accrescimento più rapido delle radici, vengono raccolte in un periodo (generalmente il mese di agosto) in cui non hanno ancora raggiunto la massima produzione di saccarosio.

Inoltre, la «precocità» o «tardività» della cultivar utilizzata è in qualche misura legata al livello di tolleranza alle malattie, in quanto le varietà tolleranti hanno la tendenza ad una maturazione ritardata rispetto alle varietà sensibili, con ripercussioni negative sul valore del prodotto. In Italia, infatti, l'estirpamento tardivo è piuttosto rischioso, in quanto le abbondanti piogge autunnali, tipiche del nostro ambiente, comportano un incremento dei costi di raccolta, un deprezzamento qualitativo della bietola ed un aggravio delle problematiche inerenti il trasporto della terra.

L'evoluzione delle tipologie di seme utilizzate dal 1990 ad oggi è riportata nella tabella 3.1, mentre la tabella 3.2 indica la composizione, per tipologia e tolleranza alle malattie, delle varietà di seme utilizzate nel 1995, quale risulta da un'indagine effettuata dall'ANB (Associazione Nazionale Bieticoltori).

Tabella 3.1 - Evoluzione delle tipologie di seme (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EE-E (precoci)	0.8	0.01	9.9	18.4	29.5	28.5
EN-N (intermedie)	76.3	81.6	66.2	65.2	55.6	62.3
N-NZ (tardive)	22.9	18.5	23.9	16.4	14.9	9.2
TOTALE	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Advanta Italia

Tabella 3.2 - Ripartizione delle varietà utilizzate per tolleranza e tipologia 1995
(% sul totale delle unità vendute)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	RT	RT/CT	CT/RT	CT	NT	TOTALE
EE-E-EN	1.2	19.9	2.7	21.9	1,0	46.7
N	8.4	1.9	19.4	5.8	2.2	37.7
NZ-Z			13.3	2.2	0.1	15.6
TOTALE	9.6	21.8	35.4	29.9	3.3	100.0

Fonte: Associazione Nazionale Bieticoltori

Negli ultimi anni si sono registrati rilevanti cambiamenti di tendenza riguardo all'utilizzo delle tipologie varietali. Infatti, mentre fino ai primi anni '90 le scelte erano prevalentemente indirizzate verso varietà «a titolo» e più tardive, la tendenza recente, sostenuta anche dall'industria saccarifera, sembra essere orientata verso varietà «a peso», precoci o precocissime. Queste ultime, in particolare, quasi inesistenti nei primi anni '90, sono arrivate a rappresentare quasi il 30% del seme utilizzato, con punte più elevate nel nord. Viceversa, cali consistenti si sono verificati per le tipologie tardive, che attualmente costituiscono meno del 10% del seme commercializzato.

Tale situazione risulta completamente diversa sia da quella che caratterizzava i primi anni '80, in cui si registrava un equilibrio tra le diverse tipologie utilizzate, sia da quella relativa a fine anni '80, in cui prevalevano le tipologie «tardive» a doppia tolleranza, per accrescere la qualità industriale.

L'orientamento verso varietà «precoci» è stato sollecitato anche dall'industria saccarifera per far fronte alla forte sovrapproduzione di bietole registratasi all'inizio degli anni '90, che rendeva necessaria una campagna di lavorazione più lunga.

Riguardo alla tolleranza alle malattie, si è registrato dal 1985 ad oggi un forte incremento dell'utilizzo delle varietà tolleranti: l'impiego di seme geneticamente tollerante è infatti passato dal 5,3% del totale coltivato a semina primaverile del 1985 al 98,8% del 1997, segnando la pressoché totale scomparsa delle tipologie non tolleranti. La presenza sul territorio nazionale di agenti patogeni fortemente riduttivi della produttività ha infatti reso determinante il ricorso a tali tipi di varietà per garantire l'integrità del reddito della coltura. All'interno delle tipologie tolleranti, l'utilizzo di seme caratterizzato da doppia tolleranza (CT/RT o RT/CT), sia alla rizomania che alla cercospora, ha registrato un costante incremento passando dal 2,3% del totale coltivato a semina primaverile nel 1985 all'82% del 1997. Mentre le singole tolleranze alla cercospora (CT) e alla rizomania (RT) attualmente rappresentano rispettivamente il 9,3% ed il 7,5%.

3.3 La barbabietola nell'economia dell'azienda agraria

La barbabietola da zucchero è una coltura che richiede forti spese di esercizio: come valore medio, nella Comunità, essa interessa il 3% dei seminativi, ma assorbe l'8% della spesa per prodotti agrochimici - in particolare il 5% di quelle per fertilizzanti, il 4,5% delle spese per l'acquisto delle sementi.

Il contributo della coltura alla produzione dell'azienda è più alto: prendendo ad esempio la Francia come uno dei migliori produttori europei, si rileva come la bieticoltura interessi il 10% della SAU (Superficie Agricola Utilizzata), ma assicuri il 14% della produzione finale agricola, mentre i cereali, con il 64% della superficie danno luogo al 54% del valore della produzione.

Nella CEE, la barbabietola da zucchero rappresenta il 2,4% della produzione finale dell'agricoltura; i dati medi per i singoli Paesi sono indicati nella tabella 3.3.

La barbabietola è una tipica coltura da reddito, nonostante le forti spese di coltivazione. La differenza di redditività tra la barbabietola e le altre coltivazioni primaverili sostitutive, quali mais e proteoleaginose (soia, girasole), è fortemente influenzata sia dagli orientamenti della politica agricola comunitaria sia dalla posizione della valuta nazionale. Infatti, i prezzi di intervento, i premi e le compensazioni varie sono fissati in ECU e vanno poi trasformati nelle monete nazionali secondo il tasso di conversione agricolo.

Tabella 3.3 - Incidenza della barbabietola sulla Produzione Lorda Vendibile agricola (%) 1996

Paesi	%	Paesi	%
Belgio	4,5	Spagna	1,5
Danimarca	2,3	Regno Unito	2,4
Germania	4,0	Francia	2,5
Grecia	1,6	Paesi Bassi	1,9
Irlanda	1,7	Italia	1,6
Austria	3,6	Finlandia	2,3
Portogallo	0,5	Svezia	3,8
Lussemburgo	0,0	Unione Europea	2,4

Fonte: EUROSTAT

Attualmente la Politica Agricola Comune (PAC), nel tentativo di perseguire un equilibrio del mercato dei cereali e delle oleaginose, anche e soprattutto nel quadro degli accordi GATT, sta riducendo progressivamente i prezzi, stabilendo nello stesso tempo misure indirette di sostegno al reddito degli agricoltori sotto forma di aiuti compensativi per ettaro, calcolati moltiplicando la resa media dell'area omogenea per un importo di base espresso in ECU.

Tabella 3.4 - Reddito lordo atteso con tasso di conversione pari a 2.164,34

Coltura	Prod. ⁽¹⁾ q/ha	Prezzo atteso Lit./q	Compensazione		Ricavo tot. Lit./q	Spese 000 Lit./q	Reddito lordo Lit./q
			ECU	Lire			
Mais	90,0	35.000	517,10	1.119.180	4.269.180	2.016	2.093.689
Soia	40,0	43.000	815,94	1.765.972	3.485.972	1.375	1.965.701
Barbabiet.	482,7	10.118			4.884.465	2.676	2.208.465

(1) Le produzioni sono quelle realizzate nel 1995 in provincia di Ferrara, le compensazioni ad ettaro sono quelle della zona di Ferrara. Per le bietole, si è considerata una produzione pqr q 70 q.li di saccarosio per ha, corrispondenti a 483 q.li con una polarizzazione del 14,5%.

Fonte: Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria - Università di Bologna

A titolo di esempio: nel novembre '95 - con un tasso di conversione agricola di lire 2.164,34 - un agricoltore emiliano doveva fare i conti - per le proprie scelte - su una compensazione per ettaro di lire 1.119.180 per il mais e di lire 1.765.972 per la soia. Questo portava a definire i redditi lordi attesi come indicato nella tabella 3.4, con un margine per la bieticoltura di poche centinaia di migliaia di lire, considerate insufficienti a fronte dei maggiori rischi e dell'impegno che la coltura richiede.

Qualche mese più tardi, nel febbraio '96, quindi nel momento della semina, con un tasso di conversione sceso a lire 2.096,38, la situazione si presentava come indicato nella tabella 3.5.

La bietola, cioè, anche per motivi valutari, riconquistava una maggiore competitività rispetto alle altre colture a semina primaverile.

Tabella 3.5 - Reddito lordo atteso con tasso di conversione Lit./Ecu pari a 2.096,38

Coltura	Prod. ⁽¹⁾ q/ha	Prezzo atteso Lit./q	Compensazione		Ricavo tot. Lit./q	Spese 000 Lit./q	Reddito lordo Lit./q
			ECU	Lire			
Mais	90,0	32.000	517,10	1.084.038	3.964.038	2.016	1.816.209
Soia	40,0	42.000	815,94	1.710.520	3.390.520	1.375	1.876.943
Barbabiet.	482,7	10.118			4.884.465	2.676	2.208.465

(1) Le produzioni sono quelle realizzate nel 1995 in provincia di Ferrara, le compensazioni ad ettaro sono quelle della zona di Ferrara. Per le bietole, si è considerata una produzione pqr q 70 q.li di saccarosio per ha, corrispondenti a 483 q.li con una polarizzazione del 14,5%.

Fonte: Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria - Università di Bologna

3.4 La produzione di barbabietole nella Unione Europea

La coltivazione della barbabietola da zucchero è praticata essenzialmente nell'emisfero nord, all'altezza del 35° parallelo e si concentra nell'Europa occidentale e orientale, che insieme rappresentano oltre l'80% della produzione mondiale.

Al di fuori dell'Europa, i maggiori produttori di barbabietole sono gli Stati Uniti e la Cina, con rispettivamente il 9% e il 3% della produzione mondiale.

Le rese nell'UE, in barbabietole e in zucchero, sono tra le migliori nel mondo, grazie al progresso continuo registrato negli ultimi 30 anni.

Le produzioni e le rese nei singoli Paesi dell'UE, indicate nelle tabelle 3.6, 3.7 e 3.8, mostrano il peso assolutamente preponderante di Francia e Germania sia nella produzione sia nelle rese di zucchero per ettaro. L'Italia ha una resa tra le più basse a livello comunitario.

Tabella 3.6 - Produzione di barbabietola nella CEE - 000 T

PAESI	1992	1993	1994	1995	1996
BELGIO	5.957	6.264	5.394	6.081	5.245
DANIMARCA	2.974	3.635	3.138	3.130	3.430
GERMANIA	27.150	28.606	24.211	26.049	26.062
GRECIA	3.000	2.719	2.420	2.562	2.440
SPAGNA	7.234	9.231	8.360	7.438	7.926
FRANCIA	31.685	31.805	29.084	30.571	30.720
IRLANDA	1.397	1.117	1.390	1.547	1.485
ITALIA	14.630	11.066	12.629	13.188	12.125
OLANDA-LUX	8.252	7.480	6.150	6.450	6.417
AUSTRIA	2.605	2.994	2.561	2.886	3.131
PORTOGALLO	19	32	50	56	56
FINLANDIA	1.049	996	1.097	1.110	897
SVEZIA	2.136	2.535	2.350	2.478	2.430
REGNO UNITO	9.300	8.988	8.016	8.431	9.555
TOTALE U.E. 15	117.388	117.468	106.850	111.977	111.918

Fonte: Ismea

Tabella 3.7 - Evoluzione del tenore in zucchero - polarizzazione (%)

PAESI	Media 88/89-89/90- 90/91	Media 91/92-92/93- 93/94	94-95	95-96	96/97	Media ultimo triennio
BELGIO	16,1	16,4	16,5	16,3	17,1	16,6
DANIMARCA	16,7	16,9	16,8	16,3	16,6	16,6
GERMANIA	16,9	17,3	17,2	16,7	18,2	17,4
GRECIA	14,2	14,2	13,5	14,2	14,4	14,0
SPAGNA	16,0	16,0	16,3	17,1	17,1	16,8
FRANCIA	18,1	17,9	17,8	17,6	18,9	18,1
IRLANDA	16,3	16,8	16,6	15,6	16,6	16,3
ITALIA	14,3	15,6	15,0	13,5	14,8	14,4
OLANDA-LUX	15,7	15,7	16,4	15,9	16,7	16,3
AUSTRIA	18,4	17,9	17,4	16,8	17,5	17,2
FINLANDIA	17,0	16,5	16,3	16,7	17,5	16,8
SVEZIA	17,6	17,6	17,3	16,4	18,3	17,3
REGNO UNITO	17,0	17,0	17,0	16,5	18,0	17,2
TOTALE U.E.	16,5	16,8	16,6	16,4	17,6	16,9

Fonte: Elaborazioni su dati Confederazione Internazionale Bieticoltori Europei

Tabella 3.8 - Evoluzione della resa di zucchero- t/ha

PAESI	Media 88/89-89/90- 90/91	Media 91/92-92/93- 93/94	94-95	95-96	96/97	Media ultimo triennio
BELGIO	9,0	8,4	8,59	8,55	9,19	8,8
DANIMARCA	7,6	7,1	6,72	6,45	7,37	6,8
GERMANIA	7,3	7,6	7,21	7,34	8,11	7,6
GRECIA	6,9	7,1	6,19	6,74	6,62	6,5
SPAGNA	5,6	6,4	6,72	6,52	7,48	6,9
FRANCIA	9,5	9,9	9,82	9,83	9,9	9,9
IRLANDA	6,6	6,3	5,88	6,34	6,64	6,3
ITALIA	5,7	5,7	5,24	5,23	5,79	5,4
OLANDA-LUX	9,0	8,6	8,47	8,58	8,62	8,6
AUSTRIA	8,7	7,6	7,75	8,58	9,53	8,6
FINLANDIA	4,7	4,5	4,36	4,49	3,62	4,2
SVEZIA	6,6	6,8	6,36	6,26	6,73	6,5
REGNO UNITO	6,5	7,4	7,43	7,18	6,68	7,1
TOTALE U.E.	7,5	7,9	7,64	7,5	8,13	7,8

Fonte: Elaborazioni su dati Confederazione Internazionale Bieticoltori Europei

3.5 Aspetti strutturali della produzione bieticola in Italia

La PLV (Produzione Lorda Vendibile) bieticola è stata, nel 1997, di circa 1.300 miliardi di lire (cfr. tabella 3.9), pari a circa il 2% della PLV agricola ed al 6% della PLV erbacea (fonte: elaborazioni su dati ISTAT). Il fatturato derivante dalla trasformazione industriale della barbabietole ammonta invece a circa 2.400 miliardi di lire.

Tabella 3.9 - Fatturati relativi al settore bieticolo saccarifero in Italia (Miliardi di lire)

Anni	Bietole	Zucchero
1990	882	2.516
1991	995	n.d.
1992	1.124	n.d.
1993	990	2.350
1994	1.096	2.350
1995	1.154	2.800
1996	1.211	2.200
1997	1.300	2.400

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Associazione Nazionale Bieticoltori

La superficie investita a bietole in Italia oscilla fra i 250 ed i 290 mila ettari, con una media relativa al periodo 90-97 pari a 271 mila ettari (tabella 3.10). Anche la produzione bie-

ticola ha avuto consistenti oscillazioni nell'ultimo decennio, attestandosi, nel 1997, sui 134 mila quintali.

Le rese, espresse in saccarosio per ettaro, e cioè come combinazione delle tonnellate di barbabietole per ettaro di terreno e del grado di polarizzazione, sono leggermente diminuite dal '92 al '95, mentre hanno mostrato un tendenziale miglioramento negli ultimi due anni. L'andamento delle rese unitarie risulta tuttavia di difficile interpretazione in quanto, nell'ultimo decennio, la scelta delle tipologie varietali in Italia si sta orientando verso una maggiore estraibilità e precocità della coltura, per esigenze industriali riguardanti l'allungamento del periodo di lavorazione, che possono penalizzare il risultato produttivo relativo alla resa unitaria, pur determinando un miglioramento nel ciclo di lavorazione del prodotto.

Nella tabella 3.10 vengono indicate distintamente la quantità di saccarosio complessivamente contenuta nelle bietole prodotte e la produzione effettiva di zucchero. Le due quantità risultano differenti in quanto, come già esposto precedentemente, la lavorazione industriale non consente di estrarre il 100% del saccarosio contenuto nelle barbabietole. La resa industriale (percentuale di saccarosio effettivamente trasformata in zucchero) varia in Italia tra l'82% e l'85%.

Tabella 3.10 - Superfici, produzioni e rese del settore bieticolo-saccarifero in Italia (*)

Anni	superficie ha	bietole 000 q	Rese		saccarosio t/ha	saccarosio 000 q	zucchero 000 q
			bietole t/ha	polarizz. %			
1990	266.327	116.063	43,6	15,3	6,5	17.758	14.582
1991	258.934	113.431	43,8	15,7	6,6	17.809	15.086
1992	282.636	146.458	51,8	15,5	7,8	22.188	18.691
1993	255.872	105.760	41,3	15,7	6,5	16.657	14.184
1994	285.211	119.051	41,7	14,9	6,2	17.750	14.919
1995	292.139	129.397	44,3	13,6	6,0	17.643	14.913
1996	253.275	112.510	44,4	14,9	6,6	16.791	14.365
1997	275.778	134.127	48,6	15,6	7,6	20.915	17.399

(*) Le lievi differenze rispetto alle cifre riportate nelle tabelle n. 3.4 e 3.5 sono dovute alla diversa fonte di rilevazione.

Fonte: elaborazioni su dati INEA e Associazione Nazionale Bieticoltori.

Nonostante l'intenso processo di ristrutturazione che ha interessato, negli ultimi decenni, tutto il settore agricolo, la presenza diffusa di aziende di piccole dimensioni è ancora una caratteristica che differenzia l'agricoltura nazionale da quella europea, con notevoli aggravii dei costi di gestione. Un terzo delle aziende agricole italiane ha meno di un ettaro di superficie agraria utilizzabile (SAU) e ben il 78% meno di 5 ettari. A dimensioni medie di questo livello corrispondono dimensioni medie di circa 15 ettari in Germania, Olanda e Belgio, di oltre 27 ettari in Francia ed oltre 65 ettari in Inghilterra.

Nell'ultima rilevazione censuaria effettuata, riferita all'anno 1990, le aziende attive nella produzione di bietole risultavano circa 70.000, con una superficie media destinata alla bieticoltura di 3,7 ettari. Il 6% circa delle aziende bieticole appartenevano alla regione montana, il 29% a quella collinare ed il 65% era localizzato in pianura.

Le aziende bieticole rappresentavano, nel 1990, circa il 2,3% dell'insieme delle aziende agricole italiane e occupavano circa l'1,8% della superficie agraria utilizzata.

Tabella 3.11 - Dati strutturali della bieticoltura nazionale

	1970	1982	1990
Aziende che praticano la bieticoltura	139.920	78.184	69.622
% su aziende totali	3,95	2,45	2,34
Superficie bieticola	235.169	245.122	257.901
% sup bietole/SAU	1,34	1,55	1,71
Superficie bieticola media/azienda	1,68	3,14	3,70
Superficie media aziende agricole(SAU)	4,93	4,95	5,06

Fonte: Censimento dell'agricoltura

Pur essendosi registrato, nel corso degli ultimi due decenni, un dimezzamento nel numero delle aziende agricole ed un conseguente ampliamento della superficie media destinata alla coltivazione delle bietole, tale valore si attesta in Italia su livelli di ancora di molto inferiori alla media europea: secondo informazioni fornite dal CIBE (Confederazione Nazionale Bieticoltori Europei), la dimensione media delle superfici sotto contratto nella campagna 1996/97 era in Italia di 3,1 ettari,

a fronte di una media comunitaria di 6,25 ettari, e di una superficie media francese pari a circa 11 ettari.

Tabella 3.12 - Evoluzione della superficie bieticola per aree geografiche (1971-1997 - %)

	1971	1981	1991	1997
Nord	65.22	64.80	62.03	60.33
Centro	15.26	16.40	19.71	20.99
Sud	19.52	18.80	18.26	18.68
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Elaborazione su dati Istat e Associazione Nazionale Bieticoltori

Tabella 3.13 - Produzione e rese bieticole per area geografica

	Superficie ha	Prod. bieticola q	Resa t/ha	Polarizz. %	Saccarosio 000 q	Sacc./ha t/ha
ITALIA						
95	287.914	131.874.199	45,8	13,44	17.723.892	6,16
96	253.275	112.510.329	44,4	14,92	16.786.541	6,63
97	275.778	134.127.430	48,6	15,59	20.910.466	7,58
Media	272.322	126.170.653	46,3	14,65	18.484.001	6,79
NORD						
95	189.800	90.653.300	47,8	13,04	11.821.190	6,23
96	151.147	75.454.369	49,9	14,83	11.189.883	7,40
97	166.380	93.132.320	56,0	15,35	14.295.811	8,59
Media	169.109	86.413.330	51,1	14,41	12.449.280	7,41
CENTRO						
95	52.500	23.079.400	44,0	13,39	3.090.332	5,89
96	59.188	21.124.430	35,7	14,63	3.090.504	5,22
97	57.882	20.754.245	35,9	16,39	3.401.621	5,88
Media	56.523	21.652.692	38,3	14,80	3.205.320	5,66
SUD						
95	45.614	18.201.499	39,9	15,46	2.813.952	6,17
96	42.940	15.931.580	37,1	15,78	2.514.003	5,85
97	51.516	20.240.865	39,3	15,91	3.220.322	6,25
Media	46.690	18.124.648	38,8	15,72	2.848.591	6,09

Fonte: Associazione Nazionale Bieticoltori

La bieticoltura italiana è prevalentemente concentrata nel nord, nel quale sono localizzati circa il 60% della superficie destinata a bietola e circa il 70% della produzione nazionale complessiva (cfr. tabelle 3.12 e 3.13).

Rispetto alla media nazionale, l'Italia settentrionale presenta rese per ettaro più alte e grado polarimetrico più basso: la combinazione dei due fattori rende comunque la resa di saccarosio per ettaro superiore rispetto a quella riscontrata al centro ed anche rispetto a quella riscontrata al sud, ove il grado di polarizzazione è sensibilmente più elevato.

I prezzi delle barbabietole, invece, a causa della differenziazione del regime degli aiuti, risultano più elevati al sud rispetto al centro, ed al centro rispetto al nord.

Nella tabella 3.14 sono indicati i prezzi fissati in sede di accordo interprofessionale nell'ultima campagna: essi sono riferiti a barbabietole con un grado di polarizzazione del 16%, e non rappresentano quindi i prezzi medi effettivamente corrisposti nella zona, i quali dipendono invece dal grado di polarizzazione riscontrato. Un esempio di come varia la griglia prezzi in funzione della polarizzazione è fornito nella tabella 3.15, ove sono riportati l'indice medio di polarizzazione in alcune provincie ed il relativo prezzo.

Tabella 3.14 - Prezzi della barbabietola (grado di polarizzazione 16%) - Lit/t

	1996/1997
Nord	106.000
Centro	108.000
Sud	114.000

Fonte: Associazione Nazionale Bieticoltori

Tabella 3.15 - Polarizzazione e prezzi della barbabietola - media 95-97

Nord			Centro			Sud		
	Pol.%	Lit/t		Pol.%	Lit/t		Pol.%	Lit/t
Alessandria	15,14	97.414	Perugia	14,97	97.416	Campobasso	15,54	109.280
Mantova	13,95	84.694	Pisa	16,20	109.944	Foggia	16,06	114.616
Bologna	14,87	94.552	Ancona	14,84	96.012	L'Aquila	15,60	109.896
Venezia	14,30	88.510	Macerata	14,30	90.180	Cagliari	16,11	115.129

Fonte: Associazione Nazionale Bieticoltori

Capitolo IV

LA STRUTTURA DELL'INDUSTRIA SACCARIFERA NAZIONALE

4.1 Produzione, consumi, commercio con l'estero

La produzione nazionale di zucchero subisce rilevanti oscillazioni da un anno all'altro, in alcuni casi anche dell'ordine del 20%, in funzione soprattutto degli andamenti meteorologici e della conseguente quantità e qualità dei raccolti. La produzione «fisica» di zucchero è stata mediamente pari, nel triennio 94/95-95/96-96/87, a 1.473 migliaia di tonnellate, mentre quella «giuridica», calcolata aggiungendo alla produzione fisica il riporto della campagna precedente e sottraendo quindi il riporto alla campagna successiva (si veda il cap. n. 2 sulla regolamentazione), è stata pari a 1.507 migliaia di tonnellate, appena al di sotto della quota assegnata all'Italia. Quest'ultima, rimasta complessivamente invariata dal 1981, è pari a 1.568.250 tonnellate, il 10,75% della quota comunitaria.

Il flusso di importazioni, in tendenziale crescita negli ultimi anni, è alimentato soprattutto da zucchero di prove-

Tabella 4.1 - Ripartizione delle quote produttive nell'Unione Europea

	Quota (T)	%
Danimarca	424.629	2,91
Germania	3.449.313	23,65
Francia	3.801.833	26,07
Grecia	319.000	2,19
Spagna	1.000.000	6,86
Irlanda	200.200	1,37
Finlandia	146.776	1,01
Paesi Bassi	872.000	5,98
Portogallo	70.000	0,48
Be-Lux	826.000	5,66
Regno Unito	1.144.000	7,85
Austria	390.410	2,68
Svezia	370.000	2,54
Italia	1.568.250	10,75
Totale UE	14.582.411	100,00

Fonte: Unione Europea

nienza francese e tedesca, ed è stato, nel 1996/97, pari a circa il 20% delle vendite complessive. Le esportazioni, prevalentemente dirette verso Paesi non appartenenti alla CE, sono invece di entità piuttosto limitata. La prevalenza delle importazioni sulle esportazioni fa sì che il consumo sia, in media, leggermente superiore alla produzione. Tuttavia, inserendo nel bilancio anche il saldo, questa volta positivo, tra esportazioni ed importazioni di zucchero contenuto nei prodotti trasformati, si ottiene un valore di consumo interno (comprensivo quindi del consumo effettuato mediante i prodotti a base di zucchero) inferiore alla produzione: ciò spiega la recente dia triba tra la Comunità e le Autorità amministrative nazionali sull'identificazione dell'aggregato più idoneo a fornire una stima del consumo nazionale di zucchero, divergenza sorta in sede di discussione sugli aiuti destinati ai Paesi deficitari, la cosiddetta regionalizzazione, abolita nel corso del 1998.

Tabella 4.2 - Bilancio di approvvigionamento di zucchero in Italia

Anni	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Produzione						
fisica	1.508.584	1.869.007	1.418.784	1.491.663	1.490.963	1.436.475
giuridica	1.556.383	1.721.406	1.568.249	1.558.686	1.461.670	1.500.734
Vendite (a)	1.488.707	1.772.525	1.516.363	1.558.513	1.431.602	1.389.204
Import (b)	279.851	112.486	161.320	225.124	335.951	301.756
Export (c)	110.440	215.156	111.892	118.764	143.916	113.372
Consumo (d) = (a)+(b)-(c)	1.658.118	1.669.855	1.565.791	1.664.873	1.623.637	1.577.588
Imp. trasf. (e)	149.711	128.933	130.680	138.889	151.656	158.320
Esp. trasf. (f)	189.867	193.849	233.417	259.751	308.192	272.233
Consumo (f) = (d)+(e)-(f)	1.617.963	1.604.939	1.463.054	1.544.010	1.467.101	1.463.675

Fonte: elaborazioni su dati forniti dal Ministero per le Politiche Agricole

4.2 Il processo produttivo

Immediatamente dopo la raccolta, che avviene nel corso dei mesi estivi, le radici di barbabietola vengono convogliate nei vari zuccherifici per iniziare il processo di estrazione dello zucchero. La campagna di raccolta dura generalmente due mesi (agosto-settembre), che rappresentano anche il periodo di massimo utilizzo degli impianti di lavorazione. La durata del periodo complessivo di apertura degli zuccherifici varia

da uno stabilimento all'altro in funzione, oltre che della durata della campagna di raccolta, anche della capacità dello zuccherificio di stoccare il sugo derivante dalla prima lavorazione e scaglionare le fasi di lavorazione successive nel corso dei mesi autunnali.

Il principio di estrazione del saccarosio dalle barbabietole si fonda sul processo di diffusione dello zucchero in acqua per effetto osmotico: si lascia cioè passare lo zucchero attraverso la membrana delle cellule, mentre la maggior parte delle sostanze ad alto peso molecolare rimangono nella barbabietola.

Le operazioni preliminari sono le seguenti:

- a) ricevimento e immagazzinamento delle radici di barbabietole negli appositi silos;
- b) trasporto dai silos allo stabilimento;
- c) lavaggio, eseguito con macchine spazzolatrici in corrente d'acqua;
- d) pesatura con bilance automatiche;
- e) riduzione in fettucce mediante tagliatrici, il cui buon funzionamento è importante perché l'uniformità dello spessore delle fettucce si ripercuote sulla regolarità dell'estrazione dello zucchero.

A questo punto inizia il vero e proprio processo di estrazione, mediante la diffusione. Da quest'ultima si ricavano le polpe, derivanti dalle fettucce esaurite, e il sugo denso dal quale, attraverso un processo di carbonatazione, filtrazione, cristallizzazione e centrifugazione, si ottiene lo zucchero grezzo.

Gli sciroppi eliminati con la centrifugazione vengono inviati ad altre batterie di bolle di cottura per ottenere una nuova massa cotta da cui si ottiene altro zucchero grezzo. L'ultimo sciroppo costituisce la melassa da cui non è possibile ottenere, con i normali mezzi, lo zucchero ancora presente (pari al 40-50%).

La melassa viene generalmente avviata ad altri impieghi, quali la produzione di alcool etilico, la produzione di lieviti, la produzione di acido glutammico e l'alimentazione del bestiame. Solo in alcuni stabilimenti del nord-Europa, la melassa viene parzialmente reimpiegata negli zuccherifici stessi per un ulteriore procedimento di estrazione dello zucchero.

Nello zuccherificio, da una tonnellata di barbabietole al 16% di zucchero si ricavano:

- circa 130-140 kg di saccarosio;

- circa 37,5 kg di melassa al 48% di saccarosio (quindi teorici 18 kg di zucchero da melassa);
- circa 55 kg di materia secca sotto forma di polpe.

Le barbabietole sono destinate quasi esclusivamente alla produzione di zucchero: solo in alcuni paesi, piccoli quantitativi di barbabietole vengono ancora conferiti alle distillerie per la produzione di alcool da bocca.

In Italia esiste un solo impianto destinato a tale lavorazione, mentre in Francia il 7% della produzione bieticola è destinato alla produzione di alcool.

4.3 Gli operatori dell'industria saccarifera italiana

Attualmente in Italia soltanto 5 gruppi operano nel settore della trasformazione industriale della barbabietola. Sulla base alla regolamentazione comunitaria, il Ministero per le Politiche Agricole stabilisce ogni anno per decreto la quantità di zucchero in quota A e in quota B che tali gruppi possono produrre. La ripartizione delle quote è indicata nella tabella 4.3.

Tabella 4.3 - Ripartizione della quota nazionale - campagna 1998-99

	Quota A	Quota B	Totale	%
Eridania ⁽¹⁾	6.368.496	1.298.755	7.667.251	48,89
SFIR	2.517.151	437.573	2.954.724	18,84
Gr. Sadam	2.613.474	421.880	3.081.197	19,65
Molise	762.568	103.229	849.109	5,41
CO.PRO.B.	938.311	175.220	1.103.219	7,21
TOTALE	13.200.000	2.482.500	15.682.500	100,00

(1) Dalla quota di Eridania è stata scorporata la quota attribuita alla zuccherificio di Fano, acquisito dalla Sadam nel corso del 1998.

Fonte: Ministero per le Politiche Agricole

Il rapporto tra produzione effettivamente realizzata e quota produttiva, indicato nella tabella 4.4, non è lo stesso per tutti i gruppi, e si modifica sensibilmente da un anno all'altro in funzione dell'andamento generale dei raccolti. È possibile tuttavia osservare come ad esempio lo zuccherificio Molise abbia avuto, negli ultimi anni, una copertura della quota sempre inferiore a quella degli altri zuccherifici, e così pure il gruppo Eridania sino alla campagna 1995/96. Tale ultima circostanza ha indotto il MIPA (Ministero per le Politiche Agricole) a sta-

Tabella 4.4 - Rapporto tra produzione fisica e quota produttiva (000 T)

		93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
CO.PRO.B.	A/B	89,1	97,3	95,9	96,2	118,4
	A= quota A+B	1.027,2	1.027,2	1.033,6	1.074,4	1.105,2
	B= prod. fisica	915,5	999,1	990,8	1.033,8	1.308,6
ERIDANIA	A/B	89,3	92,8	88,2	93,3	112,5
	A= quota A+B	8.815,5	8.815,5	8.732,5	7.942,3	7.942,3
	B= prod. fisica	7.876,1	8.185,1	7.702,5	7.410,6	8.931,5
SADAM	A/B	95,7	97,2	108,3	92,0	103,2
	A= quota A+B	2.079,4	2.928,9	2.971,3	2.790,4	2.806,2
	B= prod. fisica	1.989,8	2.846,7	3.217,2	2.565,9	2.896,1
SFIR	A/B	90,4	101,1	102,9	90,0	117,1
	A= quota A+B	2.660,1	2.610,1	2.655,8	2.954,7	2.954,7
	B= prod. fisica	2.403,7	2.638,7	2.733,7	2.657,8	3.459,5
ZUC. MOLISE	A/B	86,5			75,1	91,9
	A= quota A+B	799,5			920,7	874,1
	B= prod. fisica	691,6			691,6	803,4
IND.SARDA Z.	A/B	103,5	82,1	91,8		
	A= quota A+B	300,8	300,8	289,3		
	B= prod. fisica	311,2	246,9	265,5		

Fonte: Ministero per le Politiche Agricole

bilire, negli anni 1995/96 e 1996/97, una riduzione della quota di Eridania a favore della SADAM e della SFIR, le quali avevano invece superato la propria quota massima.

La tabella 4.5 mostra l'evoluzione nell'assegnazione delle quote dal 1990/91. Da essa risulta che le riassegnazioni di quote si sono essenzialmente limitate ai passaggi conseguenti ad accorpamenti o fusioni tra imprese; l'unica eccezione è stato proprio il taglio della quota di Eridania a favore di SADAM e SFIR. La facoltà, conferita dalla regolamentazione comunitaria al Ministero per le Risorse Agricole, di redistribuire le quote assegnate ai gruppi Saccariferi in base alle esigenze di mercato, nella misura massima del 10%, viene in effetti esercitata piuttosto di rado.

Il grado di concentrazione settoriale è molto elevato, sia per la scarsa numerosità degli operatori presenti sia per l'elevata quota detenuta dai primi tre gruppi, ERIDANIA, SADAM e SFIR, che detengono complessivamente circa l'87% della quota complessivamente attribuita all'Italia.

Tabella 4.5 - Evoluzione delle quote zucchero nazionali (%)

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
NUSAM	0,7	0,4						
CASTIGLIONESE	3,2	3,2	3,2	(1)				
CO.PRO.B.	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6	6,9	7,0
ERIDANIA	36,5	36,5	56,8	56,2	56,2	55,7	50,6	50,6
I.S.I.	20,4	20,3	(2)					
SADAM	10,1	10,1	10,1	13,3	18,7	18,9	17,8	17,9
SFIR	16,3	16,5	17,0	17,0	16,6	16,9	18,8	18,8
ZUCCH. MOLISE	4,7	4,6	4,5	5,1	(3)		5,9	5,6
IND.SARDA Z.	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	(4)	
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Quota acquisita dal gruppo SADAM

(2) Quota accorpata nel gruppo ERIDANIA

(3) Quota acquisita dal gruppo SADAM

(4) Quota acquisita dal gruppo SADAM

Fonte: Ministero per le Politiche Agricole

Anche nel resto dell'Europa il settore saccarifero è caratterizzato da una forte concentrazione: in Germania le prime tre società raggiungono il 76% della produzione di zucchero, in Spagna l'88%, mentre negli altri Paesi europei sono presenti una o due società saccarifere. Fa in parte eccezione la Francia, nella quale sono presenti diverse piccole società indipendenti con un'elevata redditività; i primi tre gruppi saccariferi francesi (Eridania Beghin Say, Général Sucruière e Compagnie Française de Sucre) rappresentano comunque il 58% della produzione nazionale di zucchero (anno 1995).

I gruppi attualmente attivi nel settore dello zucchero sono i seguenti:

– il gruppo ERIDANIA, facente capo alla ERIDANIA BEGHIN SAY, costituito dalle società ERIDANIA SpA e ISI-Industria Saccarifera Italiana Agroindustriale SpA.. Il gruppo rappresenta il principale operatore nazionale con una quota di produzione assegnata che si è ridotta sensibilmente negli ultimi tre anni, passando dal 56% circa della quota nazionale, detenuto sino al 1995, all'attuale 50%.

Il gruppo ERIDANIA gestisce 10 zuccherifici, tutti localizzati nel Nord-Italia, di cui 7 gestiti dalla Eridania SpA (rispettivamente nelle provincie di Ferrara, Venezia, Rovigo,

Ravenna, Bologna, Piacenza e Parma) e 4 dalla ISI SpA (localizzati nelle provincie di Pavia, Modena e Padova).

La società ISI era nata nel 1986 al fine di realizzare un nuovo e stabile assetto del Gruppo Saccarifero Veneto (ex Gruppo Montesi) per le fabbriche del Centro-Nord. Attualmente il capitale sociale della ISI è detenuto al 35% dalla FINBIETICOLA ed al 65% dalla SAFI, società controllata da ERIDANIA. Sino alla prima metà del 1998, il capitale sociale della SAFI era detenuto all'88,2% da Eridania e all'11,8% dalla SADAM-Seci; avendo quest'ultima società acquisito, nel mese di giugno del 1998, lo zuccherificio di Fano dalla società ISI, essa ha contestualmente dismesso la propria partecipazione azionaria nella SAFI;

– il gruppo SFIR, che detiene una quota di produzione pari a circa 3 milioni di quintali di zucchero, con una quota di mercato pari a circa il 19% su base nazionale. L'attuale struttura societaria del gruppo SFIR è il risultato di una serie di operazioni di fusioni per incorporazione avvenute, negli ultimi anni, tra le seguenti società: la SFIR SpA, la PONTECO ZUCCHERI SpA (75% SFIR, 23%, RIBS e 2% ABI), la SOCIETA' FINANZIARIA ITALO-IBERICA e la UNIONE SACCARIFERA EMILIANA SpA. Il gruppo controlla 4 stabilimenti produttivi, di cui 3 nel Nord (rispettivamente nelle provincie di Forlì, Bologna e Ferrara) e uno nel Sud (a Foggia Incoronata);

– il gruppo SADAM, con una quota di mercato anch'essa pari a circa il 19%, il quale gestisce 5 stabilimenti produttivi, tutti localizzati al Centro-Sud, di cui uno in affitto. Al gruppo fanno capo quattro distinte società: la SADAM ZUCCHERIFICI - Divisione SECI SpA, proprietaria degli zuccherifici di Fermo e di Jesi, la SADAM ABRUZZO SpA, che possiede uno stabilimento a Celano (AQ), la SADAM CASTIGLIONESE SpA, che possiede uno stabilimento a Castiglion Fiorentino e ne gestisce un altro in affitto in provincia di Cagliari, la ZUCCHERIFICIO DI FANO SpA (SADAM 65% e FINBIETICOLA 35%), società costituita di recente per gestire uno stabilimento localizzato a Fano, acquistato nel corso del 1998 dalla società ISI (ERIDANIA).

Anche la società ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE, a partecipazione regionale, ha per un certo tempo aderito al Gruppo SADAM, per poi uscirne nel 1996;

– la CO.PRO.B. S.r.l. cooperativa costituita da circa 3.400 produttori agricoli, che detiene una quota di produzio-

ne pari a circa il 7% della quota nazionale. La cooperativa gestisce uno zuccherificio a Minerbio (BO) ed un altro ad Ostellato (FE); quest'ultimo zuccherificio era precedentemente controllato da un'altra cooperativa di produttori agricoli, la CO.PRO.A., posta in stato di liquidazione. Dopo essersi aggiudicata, nel 1992, l'asta per la gestione dello stabilimento di Ostellato, la CO.PRO.B. è rimasta l'unico polo cooperativo dell'industria di trasformazione della bietola;

– lo ZUCCHERIFICIO DEL MOLISE (famiglia TESI e regione Molise) è una società a partecipazione regionale, con uno stabilimento a Termoli e una quota di 850 mila quintali, pari a circa il 5% della quota nazionale.

4.4 Lo sviluppo dell'industria saccarifera

L'attuale struttura del settore saccarifero nazionale è la risultante di un intenso processo di trasformazione, tecnica ed economica, realizzatosi nel settore nel corso degli ultimi due decenni.

Il processo di ristrutturazione ha tratto origine da una situazione di forte crisi venutasi a creare nei primi anni '80, che ha indotto l'amministrazione pubblica, nel 1983, alla realizzazione di un Piano di risanamento settoriale. Anche nel resto dell'Europa si assisteva, nel medesimo periodo, ad un processo di ristrutturazione dell'industria saccarifera, pur se caratterizzato da una minore intermediazione del settore pubblico rispetto a quanto si è verificato in Italia.

Gli aiuti nazionali al settore, elargiti in misura consistente nel corso degli anni '70, avevano stimolato i bieticoltori ad effettuare rilevanti investimenti di tipo tecnico-agronomico; furono invece pochi gli industriali che utilizzarono gli aiuti di adattamento per migliorare l'economicità di gestione del processo di trasformazione: un eccesso di produzione, determinatosi nei primi anni '80, determinò così il fallimento di diverse società saccarifere.

Tali difficoltà sollecitarono un intervento da parte pubblica che si concretizzò nella realizzazione del Piano bieticolo saccarifero. L'approvazione di tale Piano, avvenuta da parte del CIPE nel 1984, doveva dare il via ad una operazione di risanamento che vedesse nell'industria il comparto su cui orientare maggiormente gli interventi; questi ultimi dovevano essere finalizzati alla realizzazione di una maggiore concentrazione produttiva, sia sotto il profilo territoriale, privilegiando

do la localizzazione degli stabilimenti nelle aree maggiormente vocate alla produzione bieticola, sia sotto il profilo societario, favorendo fusioni e acquisizioni tra imprese esistenti. Contestualmente alla approvazione del Piano, venne anche costituita la società RIBS (Risanamento Bieticolo-Saccarifero), a capitale interamente pubblico, con l'obiettivo di facilitare la ristrutturazione settoriale mediante lo strumento del credito partecipativo, cioè mediante sottoscrizione di quote azionarie di società esistenti o partecipazione al capitale di società di nuova costituzione.

L'attuazione del piano settoriale ha incontrato in realtà numerosissimi ostacoli, di natura sia economica che politica, e l'effettiva evoluzione dell'industria di trasformazione è stata solo in minima parte conforme alle linee guida del piano stesso: l'affluenza di capitali pubblici ha anzi, in alcuni casi, rallentato l'auspicato processo di ammodernamento produttivo, mantenendo in vita impianti poco adeguati alle condizioni di efficienza economica della più moderna industria saccarifera del Nord-Europa; inoltre, è mancato un effettivo sistema di programmazione e controllo da parte dell'autorità pubblica sulla configurazione delle aree bieticole e sulla localizzazione delle strutture di trasformazione, volto anche a favorire una migliore integrazione tra i soggetti economici appartenenti alla filiera saccarifera.

Senza voler fornire in questa sede una descrizione delle complesse vicende, politiche ed economiche, che hanno accompagnato il processo di ristrutturazione del settore (per le quali si rimanda all'appendice n. 2), sembra tuttavia opportuno rilevare che il numero degli operatori si è drasticamente ridotto nel corso degli ultimi due decenni: mentre nel 1982 erano infatti attive 17 imprese, con un totale di 45 zuccherifici, nel 1998 i gruppi sono diventati 5 e gli zuccherifici 23.

Il processo di concentrazione è stato stimolato anche dall'introduzione, nel 1992, di un Decreto del Ministero dell'Agricoltura il quale, in applicazione del Regolamento n. 193/82/CEE, attribuiva la quota produttiva ai gruppi societari, consentendo ad essi di unificare e gestire congiuntamente le quote delle società fra loro collegate economicamente e tecnicamente, e rendendo pertanto possibile, all'interno del gruppo, la compensazione tra eccedenze e deficit di produzione. Ciò ha naturalmente favorito l'aggregazione tra diverse società, in modo da poter fruire di una maggiore elasticità nella

gestione della quota in funzione dell'ettarato disponibile, delle potenzialità degli impianti, delle caratteristiche merceologiche delle barbabietole ecc..

In particolare, al fine di incrementare la propria quota di produzione di zucchero, le imprese sono state indotte ad acquisire gli impianti o ad incorporare interamente altre società saccarifere e, contemporaneamente, a disattivare la capacità produttiva in esubero.

La fase di ristrutturazione descritta ha determinato anche una redistribuzione a livello territoriale delle società saccarifere: l'ERIDANIA ha infatti concentrato la sua attività esclusivamente nel Nord, ove è presente insieme alla CO.PRO.B. ed alla SFIR, la SADAM è l'unico gruppo saccarifero presente nell'Italia Centrale, mentre nel Sud sono localizzate la SFIR e lo Zuccherificio Molise, oltre allo zuccherificio sardo gestito in affitto dalla SADAM.

Il processo di concentrazione ha interessato non solo le singole imprese, riducendone il numero, ma anche gli impianti di trasformazione della barbabietole, la cui numerosità sul territorio nazionale si è quasi dimezzata dal 1982/83 ad oggi: dei 45 zuccherifici attivi sul territorio nazionale prima dell'approvazione del piano bieticolo ne sono infatti rimasti in funzione, nel 1997/98, appena 23.

Parallelamente alla riduzione del numero degli impianti, si è registrato un aumento della capacità media di lavorazione per impianto, passata dai 59.000 quintali di bietole giornaliere del 1982/83 ai 103.000 quintali del 1997/98, e della produzione media di zucchero per impianto, passata dai 262.000 quintali del 1982/83 ai 756.481 del 1997/98.

Meno positivi sono stati gli effetti della ristrutturazione del settore sulla produttività del lavoro, legata al livello tecnologico del processo produttivo. Dopo un primo incremento della lavorazione giornaliera di bietole per addetto, passata tra il 1982 e il 1988 da 119.000 quintali a 208.000 quintali, si è infatti registrata una tendenziale riduzione dei quantitativi lavorati per addetto, che nel 1995 erano pari a 193.000 quintali/addetto.

Tale andamento trova riscontro nell'evoluzione degli investimenti fissi effettuati nel periodo considerato: infatti, sino al 1988 si è registrato un incremento degli investimenti produttivi, dovuto in prevalenza all'attuazione del piano bieticolo-saccarifero, mentre dopo il 1988 gli investimenti hanno su-

bito un calo raggiungendo livelli inferiori a quelli registrati all'inizio degli anni '80.

I parametri produttivi dell'industria saccarifera nazionale, raggiunti a seguito della ristrutturazione del settore, rimangono comunque a livelli inferiori rispetto a quelli di alcuni Paesi europei. La Francia, ad esempio, pur presentando una capacità di trasformazione media per impianto pressoché uguale a quella nazionale, fa registrare un livello di produzione di zucchero per impianto superiore, pari a circa 837.000 quintali. Così pure risulta superiore la quantità media giornaliera di bietole lavorate per addetto, che si aggira intorno ai 296 quintali.

La bassa produttività degli zuccherifici italiani va imputata a diversi fattori inerenti il processo di lavorazione.

In primo luogo, in Italia si riscontra un basso grado di utilizzazione degli impianti, che si aggira mediamente intorno al 70-80%: tale circostanza è a sua volta imputabile alla forte instabilità della produzione agricola che caratterizza l'Italia e che richiede un dimensionamento degli impianti su livelli di produzione che vengono raggiunti solo eccezionalmente.

In secondo luogo, la lunghezza del periodo di lavorazione in Italia è mediamente inferiore rispetto agli altri Paesi europei (circa 70 giorni anziché 80-85). Ciò è dovuto al fatto che, in considerazione delle già menzionate condizioni climatiche, le bietole devono essere avviate rapidamente alla lavorazione per evitarne la degradazione, a differenza di quanto avviene nel Nord-Europa, ove la materia prima può essere conservata per molti giorni prima di essere trasformata, in cumuli ai bordi dei campi o nei silos degli zuccherifici. Ciò determina, nel nostro Paese, la necessità di disporre di impianti che siano in grado di lavorare grandi quantitativi di bietole in periodi di tempo limitati, con conseguente non ottimale sfruttamento della capacità produttiva degli impianti e minore quantità di prodotto su cui ripartire i costi fissi.

La bassa produttività nazionale viene attribuita anche alla qualità merceologica della materia prima che, date le caratteristiche del territorio, presenta maggiori difficoltà di lavorazione (minor purezza delle bietole, minore titolo zuccherino) rispetto alle barbabietole coltivate in condizioni di terreno e di clima ottimali, tanto da richiedere processi industriali e impiantistici più complessi.

4.5 L'integrazione verticale agricoltura-industria

Tra gli obiettivi del Piano bieticolo-saccarifero vi era anche quello di incrementare il ruolo della componente agricola nella fase di trasformazione sia attraverso la partecipazione azionaria delle Associazioni di bieticoltori nelle imprese saccarifere sia attraverso la valorizzazione del patrimonio imprenditoriale del sistema cooperativo già operante nel settore. A tal fine, nel mese di dicembre del 1984, è stata costituita la Finbieticola SpA, società finanziaria partecipata da tutte le Associazioni di bieticoltori, in proporzione alla rappresentatività di ciascuna organizzazione.

Ad oggi, tuttavia, la partecipazione della parte agricola all'interno del processo di trasformazione industriale risulta abbastanza modesta, in particolare se raffrontata con quella di altri Paesi Europei.

La CO.PRO.B, dopo un primo intervento di riorganizzazione avviato nell'ambito del Piano bieticolo-saccarifero, con la partecipazione della RIBS, ha completato la sua ristrutturazione con l'acquisizione nel 1992 di un'altra cooperativa, la CO.PRO.A., divenendo in tal modo l'unica società cooperativa attiva nel processo di trasformazione delle bietole. Essa detiene circa il 7% della produzione di zucchero nazionale ed ha poco più di 3.000 soci coltivatori, equivalenti a circa il 4% dei produttori bieticoli.

Anche il peso della Finbieticola nell'attività industriale non è molto rilevante, e si limita al possesso di quote di minoranza di alcune società saccarifere: in particolare, Finbieticola detiene il 35% della società ISI e della società ZUCCHERIFICIO DI FANO, recentemente costituita dalla SADAM, ed il 27% della SADAM CASTIGLIONESE, che gestisce lo ZUCCHERIFICIO CASTIGLIONESE.

Attualmente, quindi, solo il 7% circa dello zucchero prodotto in Italia proviene da cooperative di agricoltori ed il 23% circa da società partecipate dai bieticoltori, attraverso Finbieticola.

Confrontando la situazione italiana con quelle di altri paesi europei, si assiste ad un maggior peso delle realtà cooperative in Francia, in Olanda ed in Spagna, ove esse rappresentano, rispettivamente, il 14%, il 62%, ed il 15% della produzione nazionale di zucchero; diversamente, in Germania ed in Belgio, sono i bieticoltori stessi ad essere azionisti delle società saccarifere.

Capitolo V

ACCORDI ORIZZONTALI E RELAZIONI VERTICALI NEL SISTEMA BIETICOLO-SACCARIFERO

5.1 Ruolo e funzioni delle associazioni bieticole

Come nella quasi totalità dei comparti agricoli, anche nel settore delle barbabietole sono presenti diverse organizzazioni di tipo orizzontale, che raggruppano cioè operatori attivi nel medesimo mercato, costituite sotto forma di associazioni. Esse hanno tra i propri scopi principali la valorizzazione tecnico-economica della produzione dei soci e l'assistenza, tecnica ed economica, ai soci medesimi; rappresentano inoltre i produttori associati in tutte le sedi istituzionali e nei confronti dell'industria di trasformazione.

La regolamentazione, sia comunitaria sia nazionale, riconosce un ruolo di primaria importanza all'associazionismo agricolo, considerandolo tra gli strumenti utili alla realizzazione della PAC e promuovendone la costituzione, al fine di favorire la concentrazione dell'offerta di prodotti agricoli e l'adattamento della stessa alle esigenze del mercato.

Il Regolamento n. 1360/78/CEE concernente le associazioni di produttori e le relative unioni, successivamente modificato dal Regolamento n. 1760/87, e la successiva legge nazionale n. 674/78, anch'essa modificata dalla legge n. 752/86, sono stati introdotti proprio con l'obiettivo di favorire l'associazionismo agricolo in quelle regioni della Comunità caratterizzate da gravi carenze strutturali a livello di offerta, in grado, secondo il legislatore, di compromettere la realizzazione degli obiettivi della PAC. Tra tali regioni è stato incluso l'intero territorio italiano.

Le suddette disposizioni legislative prevedono l'erogazione di aiuti destinati ad incoraggiare la costituzione e/o agevolare il funzionamento amministrativo delle associazioni di produttori, a condizione, tra l'altro, che esse effettuino un'attività economica di concentrazione dell'offerta, commercializzando direttamente il prodotto dei soci o stabilendone norme comuni di produzione ed immissione sul mercato.

Le associazioni bieticole, preesistenti all'adozione del Regolamento e non attive nella commercializzazione del prodotto dei propri soci, non sono ammesse a beneficiare di tali contributi. Il ruolo da esse svolto viene comunque riconosciuto dalla normativa specifica del settore che, in numerose disposizioni, fa riferimento all'esistenza di tali forme organizzative.

In particolare il Regolamento n. 206/68/CEE, che stabilisce le disposizioni quadro per i contratti e gli accordi interprofessionali concernenti l'acquisto di barbabietole (si vedano in proposito i paragrafi successivi), considerando che, nella maggior parte delle regioni comunitarie, i bieticoltori ed i fabbricanti di zucchero erano raggruppati in organizzazioni professionali, ha mirato a mantenere per le associazioni il più ampio margine di manovra possibile nella difesa degli interessi, rispettivamente, dei bieticoltori e dei fabbricanti.

Alle associazioni di bieticoltori è stato quindi riconosciuto sia un ruolo di rappresentanza degli interessi dei coltivatori di barbabietole nella negoziazione e realizzazione degli accordi interprofessionali sia una funzione di primo piano nella gestione dei singoli contratti di coltivazione stipulati tra bieticoltori e zuccherifici. A tale ultimo riguardo, uno dei compiti primari svolto dalle associazioni bieticole consiste nella partecipazione ai controlli della produzione conferita allo zuccherificio, nonché nella definizione dei criteri di campionatura e di analisi del prodotto. Tale funzione trova riscontro nell'art. 8 del Regolamento n. 206/68/CEE, in base al quale il singolo contratto di coltivazione deve prevedere l'effettuazione dei controlli sul prodotto al momento del conferimento, da compiersi: *a)* in comune dal fabbricante e dall'organizzazione professionale dei produttori di barbabietole, ove ciò sia previsto da un accordo interprofessionale; *b)* dal fabbricante, sotto il controllo dell'organizzazione professionale dei produttori di barbabietole; *c)* dal fabbricante sotto il controllo di un esperto a ciò autorizzato dallo Stato membro interessato, se il venditore assume a proprio carico le spese di controllo.

Il controllo delle operazioni di ricevimento e analisi delle bietole viene svolto in contraddittorio dagli zuccherifici e dalle diverse associazioni, attraverso addetti che seguono le diverse attività all'interno della fabbrica. In particolare, per le operazioni di pesa del carico è generalmente presente un addetto per ogni associazione; per lo scarico e campionamento due addetti; per la lavorazione in laboratorio dai tre ai cinque addetti; infine, per l'analisi polarimetrica sono presenti dai tre ai cinque addetti. Considerato che in ogni fabbrica sono presenti più associazioni, ciò dà anche un'indicazione delle difficoltà organizzative e dei costi connessi con tali operazioni.

Oltre alle funzioni di controllo e di accertamento del valore delle bietole consegnate, le associazioni dei produttori svolgono altri compiti di natura tecnica, quali la sperimentazione e la divulgazione delle tecniche di produzione, in particolare nella difesa fitosanitaria, nella raccolta meccanizzata e nelle tecniche agronomiche.

Le associazioni, inoltre, facendo parte della Commissione tecnica nazionale, eseguono prove sperimentali per l'individuazione e la verifica delle caratteristiche tipologiche e produttive delle varietà di seme più idonee per i diversi comprensori bieticoli. Le associazioni di dimensioni maggiori, ANB, CNB e ABI, svolgono anche in proprio le prove sperimentali per gli associati, divulgandone i risultati attraverso le proprie riviste.

Un ulteriore servizio svolto dalle associazioni consiste nella raccolta delle domande di coltivazione degli agricoltori per presentarle alle industrie e controllare la correttezza delle operazioni di assegnazione. Le industrie, in base alla quota assegnata, alla capacità di lavorazione e all'andamento produttivo e qualitativo delle consegne effettuate dai singoli produttori negli anni precedenti, stabiliscono la quantità di bietole, e quindi di saccarosio, da attribuire al produttore richiedente, la quale può quindi differire da quella richiesta.

Per quanto riguarda l'adesione all'associazione da parte del produttore, essa risulta teoricamente facoltativa e suscettibile di essere rinnovata o modificata in concomitanza con la stipula del contratto di fornitura (gennaio di ogni anno).

I coltivatori di barbabietole, in realtà, nel momento in cui sottoscrivono l'offerta di coltivazione all'industria saccarifera, sono tenuti ad indicare il nome dell'Associazione incaricata di eseguire i controlli sulle bietole consegnate. In tale occasione, quindi, tutti i produttori eleggono l'organizzazione a cui delegare l'attività di accertamento del valore della materia prima e autorizzano lo zuccherificio a versare, trattenendone l'importo sul conto di coltivazione, la propria quota associativa all'associazione prescelta.

Di fatto, dunque, tutti i bieticoltori, ad eccezione di quelli che aderiscono all'impresa cooperativa CO.PRO.B., sono iscritti ad una associazione⁽¹⁸⁾.

(18) In Italia, a differenza di quanto avviene in Francia, tutti i bieticoltori soci di cooperative (Co.Pro.b) non aderiscono alle Associazioni. Ciò evidenzia la scarsa collaborazione esistente tra Associazioni e cooperative.

Anche la scelta dell'associazione, teoricamente libera e soggetta annualmente ad eventuali variazioni, sembra nella pratica essere fortemente condizionata da fattori diversi ed ulteriori rispetto alla qualità del servizio reso: risultano infatti fortemente vincolanti per l'agricoltore sia la propria organizzazione professionale di appartenenza (ad esempio Coldiretti, legata ad ANB, oppure CIA, legata a CNB), sia la qualità dei rapporti tra lo zuccherificio a cui s'intende conferire il prodotto e le singole associazioni. Al riguardo, si fa presente che esistono rapporti preferenziali tra taluni zuccherifici ed alcune associazioni, derivanti anche dai rispettivi interessi nel mercato delle sementi di barbabietole (in proposito si veda il capitolo successivo): valga considerare in proposito che la Commissione Tecnica interprofessionale, costituita per effettuare le sperimentazioni sul seme, si è scissa dopo pochi anni in due Commissioni, ciascuna composta da zuccherifici ed associazioni distinti, le quali hanno per molti anni svolto separatamente la propria attività, utilizzando protocolli sperimentali diversi e fornendo all'agricoltore indicazioni spesso discordanti sulle varietà di seme da utilizzare.

Quanto esposto spiega la scarsa mobilità esistente tra gli iscritti alle diverse associazioni, evidenziata dalla tabella 5.1: i cambiamenti più rilevanti registrati nelle quote delle associazioni bieticole tra il 1990 e il 1998 sono infatti quelli dovuti alle cessazioni di attività o alle fusioni tra associazioni.

Non è superfluo rilevare che il passaggio da un'associazione all'altra può essere di fatto ostacolato anche da alcune previsioni statutarie delle associazioni stesse, quali ad esempio quella di ANB che impedisce la revoca dell'adesione prima che siano trascorsi quattro anni dall'iscrizione e che, anche al termine dei quattro anni, ne prevede la conferma automatica, salvo disdetta scritta data almeno tre mesi prima della data di scadenza.

5.2 Dimensioni e caratteristiche delle associazioni bieticole

Le associazioni di produttori attualmente attive nel settore della barbabietola sono sei, di cui tre operanti a livello nazionale, ovvero l'Associazione Nazionale Bieticoltori (di seguito ANB), il Consorzio Nazionale Bieticoltori (di seguito CNB) e l'Associazione Bieticoltori Italiani (di seguito ABI), e tre a livello locale, segnatamente l'Unione Nazionale Bieticoltori (di seguito UNB) in Emilia Romagna, il Consorzio Mar-

chigiano Cooperative Agricole (di seguito CONSMACA) nella Marche e l'Associazione Bieticoltori Marsicani (di seguito ABM) in Abruzzo.

Le prime tre rappresentano la quasi totalità della produzione con circa il 93% della produzione nazionale di bietole. In particolare, nell'ultima annata agraria 1997/98, l'ANB rappresentava il 60,6% della produzione; il CNB il 21,9% della produzione e l'ABI il 10,1% della produzione (tabella 5.1).

Occorre rilevare che l'unica associazione giuridicamente riconosciuta è l'ANB, il cui riconoscimento risale al Regio Decreto n. 1112 del 1932.

L'ANB è tra le prime organizzazioni nate a difesa degli interessi agricoli del settore e, sino ai primi anni '60, era l'unica associazione di bieticoltori esistente. Essa è sorta durante la prima guerra mondiale, con il nome di FNB (Federazione Nazionale Bieticoltori), in seguito all'unificazione di alcuni piccoli sindacati bieticoli; si è poi trasformata in ANB, in concomitanza con l'acquisizione della personalità giuridica, ottenuta in virtù del regio decreto n. 1112 del 1932.

L'ANB rappresenta attualmente circa il 60% della produzione bieticola nazionale e raccoglie l'adesione di circa 45.000 aziende.

L'associazione, al cui interno operano circa 130 persone, più il personale stagionale, si articola sul territorio in "bacini bieticoli", individuati secondo criteri di contiguità ed omogeneità; ogni bacino bieticolo elegge il proprio Consiglio, i cui membri, unitamente ai componenti del Consiglio Direttivo, costituiscono l'Assemblea generale. Il Consiglio Direttivo è a sua volta formato, oltre che dal Presidente e dal Vice Presidente dell'Associazione, dai Presidenti dei bacini bieticoli, da 9 membri eletti dall'Assemblea e da un rappresentante di ciascuna organizzazione professionale agricola cui l'associazione aderisce, segnatamente Confagricoltura, Coldiretti, UGC-Cisl e UIMEC-Uil. La presenza di tali organizzazioni ha un notevole peso all'interno dell'associazione, in quanto la base sociale di ANB è in larga parte costituita dagli agricoltori aderenti alle suddette organizzazioni.

L'adesione ad ANB impegna il socio per un quadriennio, che decorre dalla data di iscrizione.

L'ANB controlla una società commerciale, la SADA, che svolge l'attività commerciale e finanziaria dell'Associazione, nonché quella relativa alla distribuzione del seme, e

una società di servizi, la CSC, che gestisce e cura l'assistenza alle CUMA, cooperative per la gestione associata delle macchine agricole.

All'interno dei propri soci l'ANB movimentata circa 100.000 unità di seme, attraverso un servizio di fornitura del seme svolto dalla SADA.

Il CNB è una organizzazione di secondo grado, i cui soci sono una ventina di associazioni territoriali, le quali, a loro volta, raggruppano complessivamente circa 30.000 soci. Le associazioni territoriali possono avere carattere provinciale, nelle zone dove è maggiormente presente la coltivazione della bietola, oppure interprovinciale o regionale. Ogni associazione territoriale ha completa autonomia gestionale nel rispetto delle regole nazionali e delle indicazioni del CNB.

Il Consorzio non beneficia di contributi pubblici e si finanzia esclusivamente con le risorse rimosse centralmente dai bieticoltori (2,25% del valore della produzione), di cui una parte (1%) viene versata alle Associazioni locali.

Il CNB controlla una società finanziaria, la BIETIFIN, creata per svolgere attività commerciale e di ricerca, che è proprietaria del marchio Stilnovo. Quest'ultimo viene prodotto da una ditta sementiera che riproduce, su pagamento di *royalty*, il seme selezionato dalla società ADVANTA, svolgendo la fase di moltiplicazione e di confezionamento.

Tabella 5.1 - Rappresentatività delle Associazioni bieticole (% di bietole controllate)

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
ANB	62,73	62,68	61,83	62,12	60,36	61,56	61,92	60,63
CNB	19,88	19,43	19,71	19,80	20,55	22,05	21,45	21,91
ABI	-	-	-	12,6	12,6	10,0	9,44	10,07
ABF	5,08	5,70	6,46	-	-	-	-	-
ABV	3,57	3,52	3,97	-	-	-	-	-
APAM	1,80	1,62	1,99	-	-	-	-	-
CONSMACA	0,86	0,85	1,07	0,67	0,77	1,06	0,74	0,69
UNB	0,75	0,84	1,00	1,00	1,29	1,05	1,22	1,18
ABM	0,46	0,39	0,44	0,36	0,73	0,66	0,94	0,90
AASB Fermo	0,27	0,27	-	-	-	-	-	-
AASB Foggia	0,11	0,04	0,04	-	-	-	-	-
COPROB	4,49	4,66	3,49	3,42	3,74	3,59	4,28	4,61

Fonte: Associazione Nazionale Bieticoltori

All'interno dei propri soci, il CNB movimentata circa 80.000 unità di seme di cui circa 30.000 a marchio Stilnovo. Ogni Associazione locale, a sua volta, viene affiancata da una società commerciale, creata appositamente per le attività e servizi commerciali e finanziari.

L'ABI opera su tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Toscana, attraverso i propri rappresentanti di zona. Raggruppa circa 10.000 soci e controlla anch'essa una società commerciale, la CISAC, che svolge le attività relative alla distribuzione del seme.

5.3 Il coordinamento verticale del processo produttivo

La destinazione esclusiva delle barbabietole alla trasformazione industriale e l'inesistenza di prodotti sostituibili alle barbabietole per gli impianti destinati alla trasformazione di tale materia prima determinano una stretta complementarità tra la fase di produzione agricola e la fase di trasformazione industriale e la necessità di un forte livello di integrazione tra produttori di barbabietole e produttori di zucchero.

In assenza di un'offerta di bietole non collegata alla capacità di trasformazione, il modello contrattuale prevalente in tutta Europa è quello del cosiddetto contratto di coltivazione, cioè di un contratto di fornitura stipulato tra zuccherificio e agricoltore prima dell'epoca di semina: grazie ad esso, l'industria si assicura l'approvvigionamento della materia prima e l'utilizzo ottimale degli impianti, mentre il coltivatore si garantisce il collocamento delle bietole prodotte ad un prezzo pre-determinato.

La necessità di coordinamento tra fase industriale e fase agricola non si esaurisce peraltro nella fase di determinazione delle condizioni di compravendita delle barbabietole: la deperibilità di queste ultime, che ne richiede la trasformazione in tempi estremamente rapidi, le esigenze industriali inerenti la qualità della materia prima e lo scaglionamento dei tempi di consegna, la complessità del processo di accertamento del valore della barbabietola consegnata e, non ultimo, il meccanismo delle quote di produzione stabilite a livello comunitario, impongono un'equilibrata collaborazione e una efficace attività coordinata di programmazione dell'intero processo produttivo.

Ciò ha dato origine alla prassi, diffusa nella maggior parte dei Paesi europei, tra cui l'Italia, di effettuare, in un periodo

dell'anno che dovrebbe normalmente precedere la stipula dei singoli contratti di coltivazione, una negoziazione collettiva tra gli zuccherifici e le associazioni agricole presenti nel settore di tutte le questioni che necessitano di un coordinamento interprofessionale e di quelle per le quali sussistono divergenze di interessi tra parte agricola e parte industriale.

Tale negoziazione sfocia nella conclusione di un accordo quadro tra le parti, il cosiddetto accordo interprofessionale, che contiene, tra l'altro, disposizioni sui criteri di definizione del prezzo in funzione della qualità della barbietola, sulle modalità di accertamento del valore della materia prima, sulla ripartizione degli aiuti, sui tempi di consegna, sull'eventuale restituzione delle polpe, sulle modalità di approvvigionamento del seme.

5.4 Disciplina dei contratti di coltivazione e degli accordi interprofessionali

La necessità di disciplinare a livello normativo le relazioni contrattuali tra fabbricanti di zucchero e produttori di barbabietola (e di canna, anche se tale prodotto non è oggetto del presente lavoro) deriva dall'impostazione stessa della regolamentazione comunitaria di settore, la quale prevede disposizioni precise ed esaurienti soltanto in merito all'organizzazione del mercato dello zucchero, cioè del prodotto trasformato, e deve pertanto garantire che tali misure si ripercuotano effettivamente sui prodotti agricoli di base.

I rapporti tra parte agricola e parte industriale erano regolati tramite contratti di coltivazione e accordi interprofessionali già prima dell'introduzione dell'OCM dello zucchero. La Comunità, tuttavia, sin dal primo Regolamento di base sull'organizzazione di mercato nel settore dello zucchero (Regolamento n. 1009/67/CEE, art. 6) ha stabilito la necessità che tutti gli accordi interprofessionali, regionali o locali, nonché i contratti stipulati tra venditori e acquirenti di barbabietole, si conformassero a delle disposizioni quadro definite in sede comunitaria.

Tali disposizioni sono state definite con il Regolamento n. 206/68/CEE, con particolare riferimento alle condizioni di acquisto, di consegna, di ricevimento e di pagamento delle barbabietole. Il Consiglio delle Comunità Europee, con il suddetto Regolamento, prende comunque atto della difficoltà di unificare le condizioni di acquisto delle barbabietole tra le varie regioni della Comunità, sia per la diversità delle condi-

zioni naturali, economiche e tecniche, sia per la preesistenza di contratti e accordi interprofessionali alquanto particolareggiati e differenti gli uni dagli altri; le disposizioni normative lasciano quindi un ampio campo d'azione alle parti contraenti, riservandosi di stabilire soltanto le garanzie minime necessarie sia ai bieticoltori che agli industriali per il buon funzionamento dell'economia zuccheriera.

Per quanto riguarda i contratti di fornitura, il Regolamento stabilisce che esso debba definire, oltre ai prezzi di acquisto, non inferiori a quelli minimi stabiliti dai Regolamenti sull'OCM dello zucchero, i termini di pagamento, i tempi di consegna, i centri di raccolta, i luoghi di ricevimento, l'accertamento del tenore zuccherino secondo il metodo polarimetrico, la determinazione del peso lordo, della tara e del tenore di zucchero con una delle modalità indicate dal Regolamento stesso, le modalità di restituzione delle polpe o, alternativamente, di compensazione per la mancata restituzione; ove erano già in vigore contratti di coltivazione per la campagna 1967/68, il Regolamento prevede che siano confermate alcune delle condizioni già specificate in tali contratti.

Per gli accordi interprofessionali, lo spazio lasciato alla libera contrattazione delle parti in merito a tutte le operazioni legate alla fornitura delle barbabietole è anche più vasto rispetto a quello riservato ai contratti, in quanto il Regolamento prevede la possibilità che gli accordi interprofessionali derogino a molte delle disposizioni previste per i contratti, o comunque scelgano tra un numero maggiore di alternative disponibili.

La stessa definizione di accordo interprofessionale utilizzata è molto ampia, in modo da comprendere qualsiasi accordo stipulato tra parte agricola e parte industriale prima della conclusione dei contratti di consegna, purché esso raccolga un sufficiente margine di consenso.

Il Regolamento n. 206/68/CEE considera infatti come accordo interprofessionale:

a) l'accordo stipulato a livello comunitario tra un'unione di organizzazioni nazionali di fabbricanti e un'unione di organizzazioni nazionali di venditori, prima della conclusione dei contratti;

b) l'accordo stipulato prima della conclusione dei contratti dai fabbricanti o da un'organizzazione di fabbricanti riconosciuta dallo Stato membro interessato, da un lato, e

dall'altro lato, da un'organizzazione di venditori ugualmente riconosciuta dallo Stato membro interessato;

c) le disposizioni di diritto delle società o di diritto delle cooperative, in quanto regolano la fornitura delle barbabietole da zucchero da parte degli azionisti o soci di una società o cooperativa produttrice di zucchero;

d) in mancanza di un accordo conforme alla lettera a) e di un accordo conforme alla lettera b), gli accordi intervenuti prima della conclusione dei contratti tra il fabbricante e i suoi venditori, se i venditori che accettano l'accordo forniscono almeno il 60% del totale delle barbabietole acquistate dal fabbricante.

Sia il contratto di coltivazione sia l'accordo interprofessionale possono disciplinare materie ulteriori rispetto a quelle che formano oggetto del Regolamento n. 206/68, senza tuttavia contenere disposizioni o determinare conseguenze in contrasto con quelle del Regolamento stesso.

Le disposizioni quadro del Regolamento n. 206/68 forniscono inoltre un elenco, non esaustivo ⁽¹⁹⁾, delle materie che possono essere regolate dagli accordi interprofessionali. Tra di esse si citano in particolare: le norme relative alla ripartizione tra i venditori dei quantitativi di barbabietole che il fabbricante decide di acquistare prima della semina per la produzione di zucchero entro i limiti della quota base; la scala di conversione del prezzo in funzione del tenore di zucchero e le modalità di conversione dei quantitativi di barbabietole fornite in quantitativi corrispondenti al tenore di zucchero precisato nel contratto; disposizioni attinenti alla scelta ed alla fornitura delle sementi delle varietà di barbabietola da produrre.

Anche la legislazione nazionale prevede e disciplina gli accordi interprofessionali nel settore agricolo, attraverso la legge n. 88/88.

Tale legge è stata emanata con l'obiettivo di favorire il collocamento della produzione agricola presso l'industria di trasformazione, garantendo un certo bilanciamento del potere contrattuale dell'industria, generalmente molto concentrata, con quello della parte agricola, caratterizzata da forte polverizzazione.

(19) Art. 13, par. 1 del Regolamento n. 206/68/CEE.

La legge n. 88/88 prevede che gli accordi interprofessionali siano conclusi tra le associazioni nazionali riconosciute di produttori agricoli, le unioni nazionali riconosciute delle stesse o organizzazioni nazionali di produttori bieticoli, assistite dalle organizzazioni professionali agricole, da un lato, e le imprese di trasformazione o commercializzazione o loro associazioni, dall'altro. Gli accordi hanno ad oggetto le determinazioni relative alla produzione ed alla vendita di prodotti agricoli destinati alla trasformazione o alla commercializzazione, nonché i criteri e le condizioni da rispettare nei contratti di coltivazione stipulati tra i singoli operatori.

Gli accordi stabiliscono in particolare:

- 1) il prodotto oggetto dell'accordo e dei contratti di coltivazione e vendita, le modalità e tempi di consegna;
- 2) il prezzo minimo e le modalità di pagamento;
- 3) i quantitativi ed i requisiti qualitativi dei prodotti;
- 4) il termine entro il quale dovranno essere stipulati i contratti di coltivazione;
- 5) i sistemi di controllo dei requisiti qualitativi dei prodotti;
- 6) le modalità di esecuzione degli accordi e dei contratti;
- 7) la definizione delle forme di assistenza tecnica e finanziaria per il miglioramento dei prodotti;
- 8) la costituzione di organismi paritetici per la verifica periodica dell'attuazione degli accordi e dei contratti e per ogni altra iniziativa utile al raggiungimento degli obiettivi degli accordi.

In sostanza gli accordi interprofessionali costituiscono un quadro di riferimento per l'economia contrattuale, all'interno del quale vengono delineati i caratteri essenziali della contrattazione. Da essi scaturisce tuttavia una modesta valenza pratica nella determinazione dei diritti e doveri degli operatori: l'efficacia *erga omnia* degli accordi interprofessionali è infatti una questione giuridica piuttosto controversa, non risultando del tutto chiaro sino a che punto tali contratti siano vincolanti per i soggetti che non hanno partecipato, direttamente o indirettamente, alla contrattazione.

Ciò spiega anche perché, sino ad ora, la legge n. 88/88 sia servita solo a razionalizzare gli scambi nei settori nei quali risulta preponderante il peso dell'intervento pubblico: l'accordo interprofessionale ha infatti trovato prevalente applicazione, seppur con notevoli difficoltà gestionali e organizzative,

in settori fortemente regolamentati, quali il pomodoro da industria, i semi oleosi, il tabacco, il latte, la barbabietola da zucchero e gli agrumi.

L'accordo interprofessionale più articolato è comunque quello del settore bieticolo-saccarifero, introdotto sin dai primi anni di diffusione della barbabietola da zucchero sul territorio nazionale: la prima stipula di contratto tra la Federazione Nazionale Bieticoltori e l'Unione Zuccheri risale infatti al 1923.

5.5 Il contratto di coltivazione

Il produttore agricolo, generalmente entro il mese di gennaio ⁽²⁰⁾, offre in vendita al compratore-zuccherificio il quantitativo di saccarosio corrispondente alla quantità di barbabietole, a 14,5° di polarizzazione, che egli prevede di ricavare da una determinata superficie.

Tale pre-contratto, consegnato allo zuccherificio direttamente oppure tramite le Associazioni dei produttori, si perfeziona in contratto di coltivazione propriamente detto con l'accettazione dell'offerta del bieticoltore e con l'assegnazione a questo della propria quota di saccarosio. Sulla base dell'accordo interprofessionale relativo all'ultima campagna 98-99, le offerte devono essere presentate entro il 10 gennaio, mentre le decisioni circa le assegnazioni di saccarosio devono essere prese, in via provvisoria, entro il 19 gennaio e, in via definitiva, in seguito alla verifica del seme ritirato.

L'offerta fatta dal bieticoltore può essere modificata o accettata dalla società saccarifera, in base a criteri concordati in sede di accordo interprofessionale, che generalmente sono: la quota di lavorazione assegnata allo zuccherificio dal Ministero (l'assegnazione avviene generalmente con un certo ritardo, in febbraio-marzo), il programma di lavorazione dell'industria stessa, la qualità di bietole che l'agricoltore ha consegnato negli anni precedenti, il rispetto della rotazione culturale (l'investimento a bietole non deve essere superiore al 30% del seminativo totale) e la necessità di approvvigionarsi in aree limitrofe per ridurre i costi di trasporto. Nel caso di consegne di bietole, nelle annate precedenti, di qualità scadente, il bieticoltore può vedersi ridurre la quantità di saccarosio richiesta.

(20) Sulla base dell'ultimo accordo interprofessionale le offerte di coltivazione devono essere presentate entro il 10 gennaio.

La prassi consolidata per la stipulazione dei contratti di coltivazione prevede la raccolta degli impegni di coltivazione da parte delle società saccarifere o dalle organizzazioni bieticole attraverso moduli pre-stampati per i coltivatori «storici» (con 2-3 anni di conferimento); e pre-stampati di colore diverso o in bianco per i nuovi coltivatori contattati dagli agenti degli zuccherifici o da alcune associazioni.

Sul contratto di coltivazione, oltre alla superficie da destinare a bietole, viene indicata anche la varietà di seme che l'agricoltore intende utilizzare e viene selezionata l'associazione incaricata di effettuare i controlli al ricevimento delle bietole. Con tale scelta l'agricoltore si impegna a versare una quota associativa, pari generalmente al 2,25% della produzione, che viene trattenuta direttamente dallo zuccherificio per essere versata all'Associazione di appartenenza.

5.6 I contenuti dell'accordo interprofessionale in Italia

L'accordo interprofessionale nel settore saccarifero italiano è sottoscritto da tutte le Associazioni dei produttori e dai singoli gruppi saccariferi. Solo la COPROB, essendo una società cooperativa, partecipa alla stesura degli accordi senza sottoscriverli.

Fino al 1960, tali accordi erano stipulati dalle sole due categorie associative: l'ANB e il Consorzio Nazionale Produttori Zucchero. Successivamente, in seguito ai conflitti tra gli industriali ed alla nascita di nuove associazioni, si rese obbligatoria la partecipazione di tutte le figure economiche presenti, tanto da arrivare anche alla stipulazione, per la stessa campagna 1971, di più accordi siglati ciascuno con un gruppo di società.

Va considerato che, sulla base della normativa comunitaria, l'accordo può essere valido in tutti i casi in cui la parte venditrice rappresenta almeno il 60% del totale delle barbabietole acquistate dall'industria saccarifera. Ciò conferisce un particolare potere contrattuale all'associazione ANB, la quale detiene una quota di rappresentatività superiore, sia pure di poco, al 60%, e potrebbe quindi, in caso di disaccordo con le altre associazioni, costituire l'unica controparte dell'industria saccarifera.

Sia la normativa nazionale sia quella comunitaria prevedono che la stipula degli accordi interprofessionali preceda la stipula dei singoli contratti di coltivazione. Tale condizione

nella realtà è stata raramente rispettata, dato che per molti anni consecutivi l'accordo generale è stato siglato in un periodo compreso tra il mese di aprile e il mese di giugno, a semina già avvenuta.

La tempistica regolare della stipula dell'accordo prevede tuttavia le seguenti fasi:

– all'inizio della campagna, nel corso del mese di dicembre, si stipula il primo accordo generale, relativo alla gran parte delle condizioni contrattuali esclusa la definizione del prezzo delle barbabietole ⁽²¹⁾; tale accordo stabilisce le modalità di assegnazione di saccarosio ai bieticoltori, i criteri da seguire nella raccolta delle offerte di fornitura, i criteri di ricevimento e valutazione delle bietole, e fornisce inoltre i criteri di formazione del prezzo e le modalità di pagamento. Nello stesso periodo viene effettuata la definizione delle condizioni di fornitura e distribuzione del seme che, negli ultimi anni, è stata oggetto di un accordo interprofessionale distinto;

– successivamente, spesso anche a campagna già conclusa, si procede alla stipula di un secondo accordo con il quale vengono fissati i prezzi definitivi, tenendo conto della disponibilità finanziaria accordata dalla Pubblica Amministrazione; non di rado anche altri accordi su specifiche iniziative o problemi vengono stipulati in un secondo momento ed allegati all'accordo generale relativo alla campagna in corso.

L'accordo interprofessionale regola tutte le operazioni necessarie al funzionamento della filiera bieticola-saccarifera. In particolare esso prevede disposizioni in merito alle seguenti attività e materie:

a) modalità di sottoscrizione degli impegni di coltivazione;

b) inizio, durata e scaglionamento delle consegne di barbabietole;

c) fornitura delle sementi ai coltivatori;

d) prezzo di compravendita delle barbabietole e criteri di determinazione del valore del prodotto in funzione delle caratteristiche qualitative delle stesse, della scollettatura delle radici e della percentuale di tara terra;

e) compensi per il trasporto delle bietole alle fabbriche;

(21) In base alla legge nazionale 88/88 e al regolamento CEE, l'accordo interprofessionale, per quanto riguarda le piante annuali, deve essere siglato almeno 2 mesi prima della semina.

f) modalità di consegna e ricevimento delle bietole negli stabilimenti; criteri di campionamento e di analisi del prodotto;

g) modalità di restituzione delle polpe o di compensazione per la mancata restituzione;

h) ripartizione degli aiuti;

i) costituzione degli organismi interprofessionali di gestione e di controllo.

Tra i vari elementi discussi in sede interprofessionale particolare rilievo assumono i criteri di valorizzazione del prodotto consegnato, comprensivi sia delle modalità di determinazione del prezzo che delle forme di controllo sulla qualità del prodotto consegnato.

In merito al prezzo di acquisto delle barbabietole, occorre tenere presente che, secondo quanto esposto nel secondo capitolo, la Comunità stabilisce annualmente un prezzo di base delle barbabietole, valido per una fase di consegna ed una qualità tipo determinate; tale prezzo viene fissato a partire dal prezzo d'intervento dello zucchero bianco, al quale vengono applicati valori forfettari relativi al margine di trasformazione, alla resa, ai ricavi della vendita di melassa ed agli eventuali costi di consegna delle barbabietole. La Comunità stabilisce altresì un prezzo minimo per le barbabietole destinate alla produzione di zucchero in quota A ed un prezzo minimo per le barbabietole destinate alla produzione di zucchero in quota B. Tali valori sono pari, rispettivamente, al 98% ed al 68% del prezzo di base delle barbabietole per le zone non deficitarie, mentre nelle zone deficitarie essi subiscono una maggiorazione pari al contributo di regionalizzazione.

L'industria di trasformazione è quindi obbligata a pagare, per le barbabietole destinate a produrre zucchero entro la quota massima, un prezzo minimo stabilito dalla Comunità, adattato applicando le maggiorazioni o le riduzioni corrispondenti alle differenze riscontrate rispetto alla qualità tipo. L'unico parametro qualitativo preso in considerazione dai regolamenti comunitari è tuttavia il grado di polarizzazione, fissato a 16° gradi; il Regolamento n. 2497/69 fornisce anche una griglia di conversione del prezzo minimo per tenori zuccherini superiori al 16%, oppure compresi tra il 14,5% ed il 16%; esso stabilisce tuttavia che tale griglia possa essere modificata (incrementando il minimo consentito per le maggiorazioni o diminuendo il massimo consentito per le riduzioni) in

sede di contratto o di accordo interprofessionale. Il medesimo Regolamento stabilisce inoltre che i coefficienti di conversione per l'Italia, dove il grado di polarizzazione medio è inferiore al 16%, vengano moltiplicati per 0,75, in modo da determinare una curva di abbattimento dei prezzi meno pronunciata. In considerazione della specifica necessità dell'Italia di determinare anche la riduzione applicabile alle barbabietole con tenore zuccherino inferiore al 14,5%, un ulteriore regolamento (Regolamento n. 2571/79/CEE) ne ha fissato il coefficiente massimo a 0,75.

Va tuttavia precisato che le agevolazioni concesse all'Italia nella determinazione della curva di conversione sono state utilizzate solo sino al 1991, anno nel quale, in sede di accordo interprofessionale, si è stabilito di adottare la normale griglia prevista per gli altri paesi.

Il prezzo finale stabilito in Italia deve infine tener conto della autorizzazione accordata allo Stato italiano a concedere, entro un tetto fissato a livello comunitario, un aiuto di adattamento ai produttori agricoli: la definizione esatta del prezzo, trattato a livello interprofessionale, non può pertanto prescindere dalle decisioni dell'Amministrazione Pubblica in merito alla corresponsione di tale finanziamento.

Gli aiuti di adattamento vanno in parte ad incrementare il prezzo delle bietole e in parte vengono accantonati per oneri di parte agricola, attraverso l'Associazione Bieticola Saccharifera Italiana (ABSI).

Tenuto quindi conto del prezzo minimo fissato a livello comunitario e dell'entità degli aiuti concessi al settore, l'accordo interprofessionale fissa il prezzo di una tonnellata di barbabietole con un tenore zuccherino standard ed una griglia di coefficienti di conversione per intervalli di gradi polarimetrici. Il ricavo dell'agricoltore è quindi prioritariamente funzione del peso delle barbabietole e, secondariamente, del contenuto di zucchero delle stesse. Ciò rappresenta il principale motivo di attrito tra parte agricola e parte industriale, essendo quest'ultima prevalentemente interessata alla purezza del sugo (PSD) ed al contenuto di zucchero.

Il sistema di prezzi utilizzato per il pagamento delle barbabietole, costruito sostanzialmente con gli stessi criteri adottati dalla Commissione per definire la griglia dei prezzi minimi, non sembra quindi in grado di trasmettere all'agricoltore incentivi sufficienti per adeguarsi alle esigenze dell'industria.

Il risparmio, cioè, che deriva all'industria dal poter lavorare una materia prima con tenore zuccherino e purezza del sugo elevati non si traduce in un corrispondente guadagno per l'agricoltore o, quanto meno, non si traduce in un guadagno adeguato ad incentivare reali miglioramenti qualitativi.

Solo da alcuni anni, nell'accordo interprofessionale è stata inserita una clausola che prevede, quando la qualità dei sughi non raggiunge determinati parametri, tagli nei diritti alla consegna dei coltivatori per gli anni successivi; inoltre, se i carichi consegnati superano determinati coefficienti di purezza, i coltivatori percepiscono una piccola integrazione di prezzo. Una qualità dei sughi molto scadente incide quindi in termini «punitivi» soltanto sugli aspetti contrattuali legati ai diritti alla consegna, mentre soltanto una qualità eccellente incide in termini «premianti» sugli aspetti economici.

Una volta fissati il prezzo di riferimento e l'eventuale sistema di penalizzazioni e premi, la determinazione del valore finale delle bietole può ancora modificarsi in funzione dei sistemi di controllo adottati.

All'entrata nello zuccherificio viene determinato il peso lordo del carico (bietola + terra + foglie) e viene prelevato un campione di bietole. Il camion che trasporta le bietole è quindi scaricato nei silos mentre il campione è avviato all'analisi. Si dividono quindi le bietole dalla terra e da altri corpi estranei e si calcola la cosiddetta tara terra; viene quindi tolta la parte superiore della radice (scollettatura) in cui è ancora evidente l'inserzione delle foglie e viene calcolata la tara colletto⁽²²⁾. Successivamente si macinano le radici, ricavandone una polpa che pressata produce un liquido zuccherino su cui, con sistemi ottici, si calcola la percentuale di zucchero presente (polarizzazione). Il peso lordo del carico iniziale infine viene depurato dalla percentuale di tara terra e colletto e prezzo unitariamente in base al contenuto percentuale di zucchero.

Il prezzo unitario moltiplicato per i quintali consegnati determina per l'agricoltore il valore mercantile di ogni carico venduto allo zuccherificio.

(22) La tara terra e la tara colletto rappresentano, rispettivamente, i valori, stimati a campione, del peso della terra e degli altri corpi estranei presenti nel carico di barbabietole e del peso della parte superiore della radice, o colletto. Esse vengono calcolate per essere sottratte dal peso lordo del carico ai fini della valorizzazione del prodotto consegnato.

L'accordo interprofessionale definisce, come si è detto, le procedure per la determinazione del peso, del campionamento, della percentuale della tara terra e della tara colletto, nonché del tenore zuccherino delle barbabietole. Tali operazioni vengono svolte nell'ambito delle strutture dello zuccherificio alla presenza dei rappresentanti delle associazioni dei bieticoltori; essi hanno la più ampia facoltà di controllo delle operazioni svolte e di effettuazione di eventuali ulteriori prove e verifiche.

Data l'importanza dei sistemi di controllo nella determinazione del valore delle bietole consegnate, essi rappresentano motivo di frequenti contrasti tra agricoltori e industriali in sede di stipula dell'accordo interprofessionale. Tra i principali elementi di discussione si possono individuare: la determinazione della scollettatura, le modalità di campionamento e le valutazioni in laboratorio.

Nel caso della scollettatura, l'elemento del contendere è l'altezza del taglio del colletto, che può essere di 1 cm dalla prima inserzione fogliare oppure inferiore. All'aumentare della dimensione del colletto, il quale ha un contenuto di saccarosio inferiore rispetto al resto della barbabietola, aumenta il peso del prodotto, quindi il reddito per gli agricoltori ed il costo per l'industria.

Nell'accordo interprofessionale concluso nel giugno 1997 si è stabilito di conservare 1 cm di colletto, che rappresenta per l'industria un costo di circa 40 miliardi di lire.

In merito alla tecnica del prelevamento del campione, la parte agricola contesta l'attuale sistema basato su un meccanismo a pale, il quale, oltre a prelevare dal mezzo di trasporto il campione di bietole, spesso preleva parte della terra depositata, la quale va ad incidere nel calcolo della tara.

Infine, la valutazione in laboratorio per la determinazione del grado di saccarosio, essendo basata su procedimenti manuali, è spesso soggetta a elevati margini di errore. Può succedere infatti che una partita di bietole, proveniente dallo stesso bieticoltore, ma consegnata a due zuccherifici differenti, presenti una valutazione del grado polarimetrico diverso.

Da alcuni anni, per risolvere i suddetti problemi, nell'ambito dell'accordo interprofessionale sono state create due commissioni consultive e di studio: la Commissione Qualità e la Commissione Ricevimento e Analisi Bietole. La Com-

missione Qualità ha il compito di mettere a punto un sistema di procedure atte a valutare la qualità della produzione bieticola e di proporre alle parti i criteri di promozione del miglioramento qualitativo. La Commissione Ricevimenti e Analisi Bietole affronta invece i problemi dei controlli ai ricevimenti, per avere sistemi più snelli e più rispondenti al reale valore del prodotto conferito.

L'accordo interprofessionale dovrebbe contenere anche le indicazioni necessarie a definire l'inizio, la durata e lo scaglionamento delle consegne. Sarebbe infatti opportuno che le operazioni di consegna delle barbabietole venissero programmate accuratamente in modo da approvvigionare lo stabilimento ricevente secondo la sua potenzialità di lavoro giornaliero; non dovrebbero inoltre crearsi giacenze, né sul campo né in fabbrica, in quanto, a causa delle alte temperature estive, esse potrebbero causare il fenomeno della inversione, che determina perdite di saccarosio e diminuzioni di purezza.

La programmazione delle consegne, di importanza fondamentale sia per la parte agricola (impiego delle tecniche di produzione, scelta del seme, ecc.) che per la parte industriale (utilizzo efficiente degli impianti), non viene in realtà organizzata con anticipo, anche a causa della numerosità delle variabili, alcune delle quali legate agli andamenti meteorologici, che influiscono sull'epoca di maturazione delle barbabietole. In particolare, la tempistica delle operazioni di raccolta viene definita ad attività di trasformazione già avviata, e regolata attraverso la distribuzione dei buoni di consegna che l'industria fornisce ai trasportatori.

L'accordo interprofessionale, a riguardo, si limita a stabilire la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, formato dai rappresentanti dello zuccherificio e delle associazioni di produttori, incaricato di stabilire i quantitativi di bietole che ciascuna fabbrica deve ricevere giornalmente, la presunta durata della campagna bieticola, le esigenze e le condizioni di ricevimento giornaliero.

Particolare rilievo viene dato infine, nell'accordo interprofessionale, al problema dell'approvvigionamento delle sementi, inserito per la prima volta tra gli elementi di contrattazione nel 1989. Tale tematica verrà tuttavia sviluppata in modo approfondito nel capitolo seguente.

5.7 Istituzioni e organi interprofessionali

All'interno degli accordi sono previsti alcuni organismi interprofessionali tecnico-economici di supporto e controllo all'organizzazione del settore bieticolo-saccarifero.

Uno degli organi interprofessionali è la Commissione Tecnica Nazionale costituita in forma paritetica da rappresentanti di parte agricola e di parte industriale per la valutazione tecnica delle varietà commerciali di barbabietola, al fine di individuare le varietà più idonee per ciascun comprensorio bieticolo. La Commissione classifica le varietà iscritte nel Registro Nazionale delle Varietà, sulla base dei risultati ottenuti dalla sperimentazione svolta dai servizi di ricerca delle organizzazioni bieticole e delle società saccarifere. In particolare, le prove sperimentali vengono eseguite da: ANB, CNB, ABI, Agronomica (per Eridania) e SFIR. Sulla base delle risultanze sperimentali, diffuse all'inizio del mese di dicembre di ogni anno, vengono classificate le singole cultivar commercializzate secondo le caratteristiche tipologiche, produttive, qualitative e di tolleranza alla cercospora e alla rizomania.

La Commissione Tecnica, come si vedrà meglio nel corso del seguente capitolo, ha lavorato per molti anni tramite due sottocommissioni distinte, una costituita da ANB, SADAM, ERIDANIA e COPROB e l'altra da SFIR, CNB, ABI, UNB.

Altro organo interprofessionale coinvolto nell'accordo è il CIEBS, Centro di Interesse Economico Bieticolo Saccarifero. Sorto nel 1990, esso è costituito da cinque componenti di parte agricola e cinque di parte industriale. Il CIEBS ha il compito di definire gli obiettivi e i programmi relativi alla sperimentazione varietale, avvalendosi al meglio delle strutture di ricerca e di sperimentazione già esistenti. Inoltre, a partire dal 1995, il CIEBS ha assunto il compito di elaborare, entro il mese di dicembre, la composizione varietale ritenuta più indicata nei diversi comprensori di produzione, sulla base della lista delle varietà fornita dalle Commissioni Tecniche. Tale compito, affidato precedentemente alla Commissione locale di fabbrica (all'interno di ogni singola fabbrica) si è voluto assegnare ad un unico organo nell'intenzione di dare maggiore trasparenza e affidabilità nella scelta delle varietà e delle quantità da utilizzare all'interno di ogni bacino bieticolo.

Il CIEBS stabilisce inoltre il numero e la localizzazione dei punti di vendita del seme ed ha l'autorità di applicare sanzioni verso le ditte sementiere che non riforniscano esclu-

sivamente i punti vendita autorizzati. Infine, esso stabilisce il prezzo di vendita del seme al distributore e al coltivatore ed ha un ruolo di riferimento arbitrale per tutte le controversie in ambito di Commissioni Locali di Fabbrica.

La Commissione Locale di Fabbrica è un altro organismo interprofessionale a carattere decentrato. Esso è presente a livello di singolo stabilimento ed è costituito dai rappresentanti dello zuccherificio e di ciascuna organizzazione. Attualmente ha il compito di controllare l'applicazione delle decisioni assunte in sede CIEBS nella individuazione delle varietà e rispettive quantità di seme che meglio si adattano a ciascuna zona. Fino al 1995, come si è detto in precedenza, la Commissione di Fabbrica svolgeva invece il ruolo attualmente svolto dal CIEBS nell'individuazione delle varietà.

Tra gli organismi creati dagli accordi interprofessionali va citata anche l'Associazione Bieticola Saccarifera Italiana (ABSI), che gestisce il Fondo Bieticolo Nazionale e a cui sono chiamate a far parte, in posizione paritetica, le organizzazioni bieticole e le società saccarifere. L'ABSI sostanzialmente amministra le somme accantonate dai bieticoltori per la copertura degli oneri di loro competenza connessi all'applicazione dell'OCM per lo zucchero.

Anche se non rappresenta un vero e proprio organismo interprofessionale, va infine citata tra le istituzioni collegate alla filiera bieticolo-saccarifera la Sezione Operativa di Rovigo (specializzata in bieticoltura) dell'Istituto Sperimentale per le Colture Industriali del Ministero dell'Agricoltura. Nata nel 1912 come Stazione di Bieticoltura di Rovigo, essa si occupava di qualsiasi ricerca e sperimentazione riguardanti la coltura della bietola ed era finanziata oltre che dallo Stato, anche dalle parti agricola e industriale. Attualmente invece la Sezione operativa svolge un'attività soltanto marginale limitandosi a collaborare ad alcune prove sperimentali sul controllo agronomico-produttivo delle diverse tipologie di seme.

Capitolo VI

LA STRUTTURA DEL MERCATO DEL SEME DI BARBABIETOLA

6.1 La produzione di sementi

Il seme di barbabietola si ottiene da colture specifiche seminate ad agosto in un vivaio esterno: le piccole radici che si formano nel mese di febbraio sono trapiantate in pieno campo, dal quale, nel mese di luglio, si ottengono le sementi commerciali vendute al bieticoltore.

Il seme attualmente in uso non può essere riprodotto dall'agricoltore, pena una produzione scarsissima e di pessime caratteristiche qualitative. La produzione di seme è pertanto monopolio delle ditte sementiere, le quali svolgono attività di ricerca genetica, sperimentazione e produzione.

I semi di barbabietola attualmente utilizzati derivano da un complesso lavoro di selezione incominciato nel XIX secolo che ha determinato, in particolare negli ultimi 50 anni, una rivoluzione genetica; quest'ultima, insieme ai progressi nelle modalità di coltivazione, ha fatto della barbabietola da zucchero una vera e propria «costruzione tecnica», consentendo fortissimi incrementi sia del grado polarimetrico (che raggiunge oramai in Europa valori anche superiori al 18%, dal 5-6% della seconda metà del 1800) sia della produzione di radici per ettaro (più che raddoppiata negli ultimi 30 anni, attestandosi in Europa su valori medi di circa 540 q/ha).

Come già evidenziato nel paragrafo 3.2, le varietà di seme, e quindi di barbabietola, differiscono le une dalle altre, oltre che per l'attitudine a produrre una determinata resa, anche per la resistenza alle malattie, ai parassiti ed ai diserbanti.

Una stessa varietà dà luogo inoltre a notevoli differenze di resa tra le aree di coltivazione e tra i diversi anni, in funzione delle caratteristiche pedo-climatiche dell'area di coltivazione. Ciò determina la necessità di affiancare all'attività di ricerca e di selezione genetica un'attività di sperimentazione sul campo per verificare l'adattabilità delle diverse varietà alle specifiche caratteristiche del terreno e del clima di ciascuna area di coltivazione.

Le sementi attualmente utilizzate sono tutte monogerme e poliploidi.

Le sementi monogerme, apparse in Europa verso la metà degli anni '60, fanno sì che da ogni seme nasca una sola

pianta; i semi monogerme consentono una riduzione del lavoro necessario per la coltivazione (eliminazione del diradamento) ed un miglioramento delle rese, grazie alla semina in posto: il numero di piante/ha è passato da 60-70.000 a oltre 100.000, mentre la quantità di semi uniti usati si è ridotta da 10 a 1,5 kg/ha.

I grani poliploidi sono stati ottenuti mediante l'aumento del numero dei cromosomi: a partire dalla varietà ordinaria diploide (18 cromosomi), con trattamenti particolari si sono ottenute varietà tetraploidi (36 cromosomi) e successivamente, con l'incrocio tra le diploidi e le tetraploidi varietà triploidi (27 cromosomi); le varietà oggi in commercio, dette poliploidi, comprendono un 25% circa di diploidi, 25% di tetraploidi, 50% di triploidi.

Le sementi sono in genere confettate, il che dà loro una forma sferica, che facilita la semina equidistante e l'aggiunta di prodotti fitosanitari. Si stima che, attualmente, il 90% circa di semi sia confettato; il resto è nudo.

Il seme commercializzato deve offrire alcune garanzie, tra cui la germinabilità, che vengono certificate da enti autonomi all'uopo preposti.

Per germinabilità s'intende il numero percentuale di semi germinati dopo 14 giorni di permanenza in germinatoio, a determinate condizioni di luce, umidità e calore. Esistono sulla germinabilità regole internazionali da rispettare, redatte dall'ISTA (International Seed Testing Association), ente a cui aderiscono laboratori universitari di diversi Paesi, incaricati di eseguire le analisi di germinabilità e di rilasciare una certificazione a valore internazionale che attesta la validità del seme.

Le leggi comunitarie hanno inoltre stabilito numerose regole per la corretta riproduzione del seme, al fine di trasmettere intatte le caratteristiche della varietà⁽²³⁾. La predetta regolamentazione prevede che un costitutore di varietà vegetali (quindi anche bietole) faccia provare in appositi campi sperimentali, gestiti dai vari ministeri agricoli dei Paesi membri, le varietà che devono essere messe in commercio. Le prove, a pagamento, durano 2 anni e, solo dopo aver acquisito i risultati sperimentali, un'apposita commissione mi-

(23) La legge 1096 del 1971 e il relativo regolamento di applicazione contenuto nel D.P.R. 1065 del 1973 recepiscono questa regolamentazione comunitaria emanata con la direttiva 66/400/CEE 14/6/66.

nisteriale decreta l'iscrizione o meno della varietà nell'apposito registro varietale nazionale. L'ente certificatore italiano è l'E.N.S.E..

6.2 Dimensioni del mercato del seme

Nel 1997 sono state vendute circa 470 mila unità di seme (1 unità = 100.000 grani), di cui solo 71 mila unità di varietà autunnali, per un valore commerciale di circa 90 miliardi di lire.

Mediamente in Italia si utilizzano 1,7 unità/ha, che corrispondono all'incirca a una distanza tra ciascun seme di 15-18 cm.

Su tutte le sementi commercializzate, confezionate in scatole chiuse contenenti 100.000 semi, è apposto un cartellino sul quale sono riportati gli estremi della certificazione e le dichiarazioni del costituente.

Le marche commerciali di sementi sono molto numerose, ma solo alcune vengono largamente usate. In Italia, su 240 marche iscritte al registro delle varietà, sono una ventina ad avere un reale interesse per i produttori, e tra queste soprattutto le varietà con doppia tolleranza: alla rizomania e alla cercospora. Secondo uno studio condotto dall'ANB, nel 1995 le varietà utilizzate in Italia erano complessivamente 79, di cui le prime 8 coprivano il 52% del mercato nazionale e le prime 18 il 75%.

6.3 Gli operatori del settore delle sementi

La scelta della varietà di seme influisce in modo rilevante sulla redditività della coltura. I selezionatori e riproduttori di seme costituiscono pertanto una componente importante del sistema bieticolo-saccarifero, in quanto, attraverso la loro attività, consentono di migliorare le *performances* produttive ed economiche dell'intera filiera.

Una ditta sementiera è una società che produce e/o commercializza determinate varietà di seme, in seguito a certificazione e registrazione.

Le ditte sementiere vanno distinte a seconda che:

1) effettuino la ricerca di base per la realizzazione del materiale genetico (ricerca genetica);

2) acquistino il materiale di base e procedano alla fase finale di moltiplicazione (con trattamento, condizionamento e confettatura del seme);

3) siano costitutori del materiale di moltiplicazione e procedano poi alla commercializzazione diretta con marchio proprio (iscrizione delle varietà);

4) acquistino la varietà di seme e la vendano con un proprio marchio commerciale.

In base alla legge n. 1096 del 1971, può essere definito costituutore di varietà vegetali solo chi effettua prove sperimentali per due anni su parcelle di terreno controllate e gestite dal Ministero, comprovando i risultati ottenuti e iscrivendo la varietà nell'apposito registro varietale.

La ricerca genetica assorbe una grande quantità di risorse finanziarie; sono necessari infatti 6-8 anni per realizzare una nuova varietà di seme (e quindi di barbabietola), per cui tale attività, già di per sé estremamente complessa, richiede un intenso sforzo di programmazione. In termini quantitativi, le spese di ricerca costituiscono il 50% circa del prezzo di vendita finale del seme.

Le società che effettuano ricerca di base sono in numero piuttosto limitato; esse forniscono il materiale genetico anche alle altre ditte sementiere, le quali effettuano la moltiplicazione e la commercializzazione del seme. Pertanto le numerose varietà di seme presenti sul mercato hanno spesso la medesima origine genetica e si differenziano per tipologia di adattamento al terreno, precocità, tolleranza alle malattie e forme di condizionamento.

Le principali case sementiere presenti sul mercato italiano con materiale proprio, cioè attive anche nella ricerca di base, sono le seguenti:

1) la KWS, società tedesca presente su tutti i principali mercati europei; in Italia essa effettua l'attività di riproduzione e moltiplicazione attraverso la propria controllata SEMENITALA, la quale commercializza poi sia direttamente, sia tramite altre due società appartenenti al gruppo KWS, la DELITZSCH e la BETASEED; quest'ultima effettua tuttavia anche attività di ricerca e di moltiplicazione;

2) la NOVARTIS, appartenente all'omonimo gruppo nazionale nato dalla fusione tra il gruppo SANDOZ e il gruppo CIBA GEIGY, che svolge tutte le operazioni di selezione, moltiplicazione e commercializzazione del seme. Ha un accordo con la società DANISCO (marchio Maribo), a cui fornisce il materiale genetico e che effettua una parte dell'attività di ricerca per conto della Hilleberg. Quest'ultima effettua

parte della commercializzazione attraverso la SEMAGRI, società controllata dallo zuccherificio SFIR;

3) la ADVANTA, multinazionale anglo-olandese controllata congiuntamente dalla cooperativa olandese Suiker Unie (50%) e dalla società inglese Zeneca (50%), a sua volta appartenente al gruppo chimico ICI. In Italia la multinazionale è presente attraverso la ADVANTA ITALIA, già Vanderhave Italia, la quale ha due divisioni commerciali, la Vanderhave e la SES. Quest'ultima ha un accordo con la SIS, società controllata dai Consorzi Agrari la cui attività si limita alla commercializzazione di alcune varietà della SES; la SIS a sua volta collabora con ANB nell'attività di sperimentazione.

La ADVANTA detiene anche la totalità del capitale sociale della Khun, la quale ha sede in Olanda e svolge la propria attività di commercializzazione in Italia attraverso la SAM, società commerciale dello zuccherificio SADAM; essa detiene inoltre il 50% della società AURORA, il cui rimanente 50% è di proprietà della Agra. Infine, ADVANTA ha un accordo commerciale con la società BIETIFIN (marchio Stilnovo), controllata dall'associazione di bieticoltori CNB: la BIETIFIN moltiplica, produce e vende seme di barbabietola utilizzando il materiale di base della ADVANTA, alla quale paga una royalty sul seme venduto;

4) la società AGRA, ditta sementiera controllata dallo zuccherificio ERIDANIA; essa svolge attività di ricerca, pur utilizzando in parte il materiale genetico prodotto da altre ditte sementiere, tra cui la NOVARTIS;

5) la società PRODUTTORI SEMENTI BOLOGNA (PSB), ditta sementiera italiana attiva nella ricerca genetica, produzione e commercializzazione del seme; essa ha un accordo commerciale con la PIONEER, la quale effettua la commercializzazione di due varietà selezionate dalla PSB;

6) la società DESPREZ, società sementiera francese, facente capo ad un gruppo familiare privato.

Le quote di mercato detenute dalle singole ditte sementiere nel 1997, le relative unità di seme vendute, le società di appartenenza e le reti commerciali utilizzate sono indicate nella tabella 6.1.

Si può notare come il grado di concentrazione settoriale sia piuttosto elevato, soprattutto se calcolato con riferimento ai raggruppamenti di società tra le quali esiste un collegamento, sia esso di natura societaria o soltanto di tipo commer-

ciale. I primi quattro raggruppamenti così costituiti controllano più dell'80% del mercato complessivo; il terzo ed il quarto, peraltro, cioè Advanta ed Eridania, risultano collegati reciprocamente dalla paritetica partecipazione detenuta nella società Aurora, di cui detengono il controllo congiunto.

Le ditte sementiere indipendenti sia dalle tre multinazionali del settore (KWS, ADVANTA e NOVARTIS) sia da zuccherifici ed associazioni di bieticoltori sono in numero molto limitato e rappresentano complessivamente il 15% circa del mercato.

Tabella 6.1 - Quote di mercato delle società sementiere e reti di vendita - anno 1997

Società sementiere	Unità vendute	%	Società di appartenenza	Rete di vendita
Novartis	62.064	15,5	Novartis Seeds	Propria e SFIR
Danisco	47.183	11,8	Danisco (accordo con Novartis)	Propria
Limagrain	152	0,0	Danisco	Propria
Semagri	5.746	1,4	SFIR (accordo con Novartis)	SFIR
Totale Novartis		28,7		
KWS (Semenitala)	63.148	15,7	KWS	Studio Salvadé
Betaseed	7.729	1,9	KWS	Studio Salvadé
Delizsch	10.456	2,5	KWS	Propria
TOT. KWS		20,1		
Vanderhave-SES	10.605	10,6	Advanta	Propria
Khun	7.022	1,6	Advanta	SADAM
SES Italia	32.354	8,1	Advanta	Propria
SIS	4.062	1,0	Cons.Agrari(accordo con SES)	Propria
Stilnovo	23.134	5,8	Bietifin (accordo con Advanta)	CNB
Totale Advanta		19,0		
Aurora	33.055	8,2	Eridania 50% Advanta 50%	Propria
Agra	31.508	7,9	Eridania 100%	Propria
Totale Eridania		16,1		
Strube Dieckman	28.555	6,6	Strube D. (accordo con VDH)	Carla Import
Lion seed	22.122	5,5	Emilseme	Propria
PSB	9.667	2,4	PSB	Propria
Pionieer	2.406	0,6	Pionieer (accordo con PSB)	Propria
Desprez	1.958	0,5	Desprez	Guidorzi
TOTALE	400.946	100,0		

Fonte: operatori vari

6.4 Il sistema di distribuzione del seme in Italia

La scelta della varietà di seme da utilizzare per la coltivazione presuppone un'attività di programmazione che coinvolge sia il produttore agricolo che quello industriale. Infatti, la tipologia di seme è legata sia alle condizioni agro-climatiche dell'area di produzione sia ai piani produttivi del trasformatore, con particolare riferimento al calendario di consegna del prodotto stabilito con la fabbrica. Ad esempio, le varietà ad estirpamento tardivo richiedono una maggiore tolleranza alle malattie, ambienti con modeste piogge autunnali, terreni poco argillosi, anche se meno fertili, adeguate tecniche colturali ed una garanzia di consegna del prodotto alle fabbriche nel periodo più consono all'estirpamento.

I selezionatori di seme devono pertanto realizzare il proprio prodotto tenendo conto delle esigenze degli agricoltori e degli industriali. Sulla base di quanto esposto nel capitolo precedente tuttavia, i meccanismi di integrazione tra produttori e trasformatori non sempre consentono di realizzare una perfetta convergenza di interessi tra gli operatori collocati nelle diverse fasi della filiera produttiva. In particolare, i coltivatori puntano a massimizzare il proprio reddito per ettaro attraverso gli incrementi del peso e del tenore zuccherino, a loro volta condizionati dalla capacità germinativa del seme, dalla resistenza alle malattie, dall'adattamento alla siccità ed ai terreni, ecc.; gli industriali mirano a massimizzare la produttività in zucchero per tonnellata di bietola, e quindi l'estraibilità o qualità industriale del tubero.

La conflittualità tra parte agricola e parte industriale si è riprodotta anche nell'orientamento assunto in merito al sistema da implementare per l'acquisto e la distribuzione del seme di barbabietola, sistema che ha subito nel corso degli anni numerose modifiche ed aggiustamenti ed è tuttora oggetto di discussioni tra associazioni e zuccherifici e di critiche da parte di molti agricoltori e di alcune ditte sementiere.

Sino al 1989, la commercializzazione del seme veniva effettuata dalle ditte sementiere, le quali distribuivano in proprio, o mediante agenti, il prodotto agli zuccherifici, ai consorzi agrari o direttamente agli agricoltori.

Dal 1989 in poi, la distribuzione del seme ha iniziato ad essere disciplinata nell'ambito degli accordi interprofessionali, dapprima solo con una riduzione dei soggetti autorizzati ad operare, i quali avevano comunque licenza

di acquistare dalle ditte sementiere e di vendere ai bieticoltori e, successivamente, fino al 1992, con l'istituzione dell'acquirente e rivenditore unico, le società saccarifere, le quali si avvalevano di punti di distribuzione esclusivi, indicati in accordo con le organizzazioni bieticole. La scelta delle varietà veniva effettuata dal coltivatore, sulla base delle indicazioni fornite su ciascuna varietà da una Commissione Tecnica appositamente costituita, composta da tecnici delle Organizzazioni bieticole e delle società saccarifere. Inoltre, dal 1990, Commissioni locali di fabbrica costituite da un rappresentante dello zuccherificio e di ciascuna organizzazione bieticola concordavano le varietà meglio rispondenti alle esigenze agricole ed industriali della zona.

Dal 1989 al 1992, quindi, il produttore agricolo era obbligato ad approvvigionarsi del seme presso lo zuccherificio con cui stipulava il contratto di coltivazione oppure presso uno dei distributori autorizzati, scelti concordemente da zuccherifici e associazioni agricole. Il seme veniva fatturato dalle ditte sementiere alle società saccarifere, le quali, a loro volta, provvedevano a distribuirlo attraverso i propri punti di deposito ed a fatturarlo ai coltivatori, con addebito in conto coltivazione. Il prezzo di cessione del seme veniva concordato con le associazioni di bieticoltori in sede di accordo interprofessionale.

I distributori erano obbligati a consegnare ai coltivatori le varietà di seme stabilite in sede di Commissione di fabbrica e ad accettare ogni più ampia forma di controllo delle varietà distribuite da parte dei rappresentanti degli zuccherifici e delle Organizzazioni bieticole.

Tale procedimento doveva assicurare l'effettivo controllo nella distribuzione e disponibilità del seme meglio rispondente alle caratteristiche di ciascuna zona, così come concordato nell'ambito delle Commissioni locali di fabbrica. In realtà, le operazioni di distribuzione non sempre venivano eseguite in completa trasparenza, in quanto le varietà prescelte, individuate nel contratto di coltivazione, all'atto dell'acquisto erano spesso soggette a cambiamenti indipendenti dall'autonoma decisione del coltivatore.

Dal 1993, per dare maggiore trasparenza alle operazioni di distribuzione del seme, è stato introdotto l'obbligo di produrre un documento, sottoscritto dal coltivatore, che attesta le

modifiche intervenute all'atto dell'acquisto rispetto alla varietà di seme prescelta nell'offerta di coltivazione e le motivazioni che hanno determinato la sostituzione⁽²⁴⁾. Tali dichiarazioni consentono anche allo zuccherificio di disporre, al termine delle operazioni di distribuzione, delle informazioni sui quantitativi di ciascuna varietà utilizzata.

Inoltre, a partire dall'accordo relativo alla campagna 1993/94, si è stabilito di individuare, per ogni comprensorio bieticolo, un numero massimo di punti di distribuzione autorizzati (7 per il 1993, 8 per il 1994, 11 per il 1995), ripartito tra associazioni, in modo proporzionale alla rispettiva rappresentatività, e zuccherifici.

Nel primo anno (1993/94), gli zuccherifici ricevevano in «deposito a custodia» dalle ditte sementiere le quantità e varietà concordate dalla Commissione locale di fabbrica di pertinenza; tutti i distributori erano obbligati a ritirare esclusivamente dallo zuccherificio il seme da distribuire, pena l'esclusione dalla lista dei distributori autorizzati. Il seme veniva fatturato dalle ditte sementiere alle società saccarifere o direttamente ai distributori.

Dalla campagna 1994/95, invece, lo zuccherificio torna ad essere l'acquirente unico delle sementi, essendo la ditta sementiera obbligata a consegnare e fatturare, alle condizioni definite da un organismo interprofessionale, il CIEBS, (Centro di Interesse Economico Bieticolo Saccarifero), tutto il prodotto allo zuccherificio, il quale poi, a sua volta, lo vende o direttamente ai coltivatori o ai distributori delle Organizzazioni bieticole, in entrambi i casi ad un prezzo prefissato in sede interprofessionale.

Con l'accordo relativo alla campagna 1994/95, viene rafforzato il ruolo esercitato nel coordinamento della distribuzione delle sementi dal CIEBS creato nel 1990 quale punto di riferimento arbitrale per le controversie sorte nell'ambito di tutte le Commissioni previste dall'Accordo, sia locali sia nazionali. Al CIEBS, inizialmente composto da un rappresentante di ciascuna associazione e di ciascuno zuccherificio, viene attribuito dal 1994 un numero fisso di componenti pari a 10, di cui cinque di parte agricola e cinque di parte indu-

(24) Il citato obbligo è stato introdotto dalle imprese saccarifere a seguito del Prov. dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 518, del 6 luglio 1992, nel quale veniva dichiarato abusivo il comportamento degli zuccherifici consistente nella consegna ai coltivatori di un seme diverso da quello prescelto.

striaie. Viene inoltre attribuito al Centro il compito di determinare il prezzo di vendita del seme ai distributori delle Organizzazioni bieticole, nonché il prezzo da addebitare in conto coltivazione ai coltivatori.

A partire dalla campagna successiva, relativa al 1995/96, le funzioni del CIEBS vengono ulteriormente ampliate alle seguenti attività: determinazione, per ogni zuccherificio, delle varietà e relativi quantitativi di seme da acquistare, sulla base delle indicazioni fornite dalle Commissioni Tecniche; definizione di obiettivi e programmi relativi alla sperimentazione varietale; determinazione del numero e della localizzazione dei punti di distribuzione; definizione dei prezzi di acquisto del seme dalle ditte sementiere e relative condizioni di pagamento; determinazione del prezzo di vendita del seme praticato ai distributori ed ai coltivatori. I prezzi stabiliti per le diverse fasi di scambio sono gli stessi per tutte le marche e si differenziano solo in funzione dell'epoca di semina (semina autunnale o primaverile) e della resistenza alle malattie (varietà sensibile o tollerante).

Altro mutamento che si verifica in tale periodo nel sistema distributivo del seme è la scissione della Commissione tecnica nazionale in due sottocommissioni: la prima composta dagli zuccherifici SADAM, ERIDANIA e COPROB e dall'associazione ANB, la seconda composta dallo zuccherificio SFIR e dalle associazioni CNB, ABI ed UNB. Tale scissione, fondamentalmente riconducibile a divergenze in merito ai parametri e ai criteri da utilizzare per la valutazione delle diverse varietà di seme, ha comportato una duplicazione dell'attività di sperimentazione, con risultati in molti casi discordanti e notevole aggravio dei costi di ricerca.

L'accordo relativo alla campagna 1996/97 introduce un'ulteriore novità nel sistema distributivo, prevedendo che anche le Associazioni, oltre agli zuccherifici, possano acquistare direttamente il seme dalle società sementiere, con il vincolo di mettere a conoscenza lo zuccherificio delle quantità e delle varietà vendute. Le principali associazioni iniziano così ad utilizzare società commerciali ad hoc per la distribuzione del seme, segnatamente SADA per l'ANB, Bietifin per il CNB e CISAC per l'ABI.

Il seme, ricevuto dagli zuccherifici in «deposito a custodia», viene ordinato dalle parti nei quantitativi e secondo la

composizione definiti in sede CIEBS; esso viene quindi consegnato ai punti vendita, di cui sempre il CIEBS stabilisce il numero e la localizzazione per ciascun comprensorio, e fatturato dalle ditte sementiere direttamente alle Associazioni o alle Società saccarifere; queste ultime, a loro volta, provvedono a fatturarlo ai coltivatori al prezzo stabilito dal CIEBS. I punti vendita non possono ritirare direttamente il seme dalle ditte sementiere, pena la destituzione ed il divieto di effettuare le consegne.

Per le campagne 1997/98 viene confermato l'accordo relativo all'anno precedente.

L'ultimo accordo interprofessionale relativo al settore sementi, valido per le tre campagne 1998-99, 1999-2000 e 2000-2001, non introduce rilevanti elementi di innovazione nel sistema di distribuzione del seme di barbabietola, a parte un irrigidimento del controllo sulle quantità e varietà di seme utilizzato dagli agricoltori. L'accordo prevede infatti che la quota di saccarosio da produrre (e quindi la superficie da coltivare) sia confermata all'agricoltore solo dopo che egli abbia ritirato, presso il punto di distribuzione stabilito, il seme necessario per coltivare la superficie di terreno corrispondente alla quantità di saccarosio assegnata. L'inosservanza di tale impegno dà facoltà allo zuccherificio di risolvere il contratto di coltivazione. Tale clausola sarebbe stata introdotta, secondo gli zuccherifici e le Associazioni, con l'obiettivo di programmare con esattezza la superficie destinata alle barbabietole (esistendo un rapporto fisso tra quantità di seme necessaria e superficie coltivata, pari a 1,7); è tuttavia innegabile che essa comporti anche una maggiore coerenza dei vincoli imposti all'agricoltore sulle modalità di acquisto delle sementi.

Il suddetto accordo, concluso nel giugno 1997, ha cercato anche di dare soluzione al problema delle due commissioni tecniche, le quali sono state riunificate in una Commissione Nazionale, incaricata di concordare un protocollo sperimentale unitario e di proporre un'unica lista delle varietà di seme commercializzabili, ordinate in base alle rispettive *performance* agronomiche; queste ultime vengono valutate secondo criteri stabiliti dalla Commissione stessa, attribuendo un peso del 40% ai parametri relativi alla qualità tecnologica e del 60% agli indicatori di produttività.

6.5 Effetti del sistema distributivo sugli agricoltori e sulle ditte sementiere

La decisione di adottare un sistema di distribuzione del seme regolamentato nell'ambito degli accordi interprofessionali ha determinato un mutamento rilevante nelle modalità di approvvigionamento del bieticoltore e di penetrazione del mercato da parte delle ditte sementiere.

Sebbene, formalmente, gli accordi interprofessionali prevedano che sia il bieticoltore a selezionare la varietà di seme da utilizzare, di fatto, a partire dalla campagna 1989/90, la scelta varietale può essere solo in minima parte ricondotta all'autonoma volontà del coltivatore, al quale viene anche negata la possibilità di trattare direttamente con i fornitori le condizioni di acquisto.

In merito alla scelta varietale, il sistema prevede che essa venga espressa dall'agricoltore nell'ambito dell'offerta di coltivazione, la quale viene effettuata, ed eventualmente accettata, dallo zuccherificio entro il mese di gennaio. Il CIEBS, tuttavia, già nel mese di dicembre, stabilisce, per ogni bacino di produzione collegato allo zuccherificio, le varietà commerciali e le corrispondenti quantità da utilizzare per ciascun comprensorio, che vengono successivamente messe a disposizione dei bieticoltori. Questi ultimi, quindi, dovrebbero indicare la propria preferenza all'interno di una composizione già prestabilita in sede interprofessionale.

Ciò significa, tra l'altro, che le quantità e qualità di seme da acquistare per ciascun comprensorio vengono definite prima di conoscere l'entità degli ettari che verranno seminati, e che gli ordini di acquisto sono eseguiti in anticipo rispetto alle scelte effettuate dagli agricoltori attraverso le offerte di coltivazione. Conseguentemente, quand'anche le varietà prescelte dagli agricoltori rientrassero tutte nell'ambito delle varietà ritenute idonee dalle Commissioni Tecniche, esse potrebbero non risultare disponibili, o non esserlo nella misura richiesta, presso i distributori autorizzati, rendendo necessaria l'effettuazione di un ordine aggiuntivo; in tale situazione, anche per evitare un allungamento dei tempi di attesa, la quale potrebbe interferire negativamente con la programmazione dell'attività produttiva, l'agricoltore viene spesso indotto a modificare la propria scelta.

In merito alla contrattazione con le ditte sementiere sulle condizioni di acquisto del seme, il sistema distributivo prevede che l'agricoltore possa parteciparvi solo indirettamente, attraverso le proprie associazioni di appartenenza. Infatti, il

prezzo di cessione del seme all'agricoltore, uguale per tutte le varietà, viene stabilito in sede CIEBS, di concerto quindi tra zuccherifici ed associazioni, aggiungendo il margine di guadagno del distributore, anch'esso fissato in sede interprofessionale, al prezzo medio di acquisto dalle ditte sementiere.

Il produttore agricolo, dunque, nel nuovo sistema, può esercitare un'influenza quale acquirente di seme solo in forma mediata, attraverso l'associazione di categoria.

Il sistema illustrato produce effetti rilevanti anche sul comportamento degli operatori del settore sementiero, dei quali risulta significativamente indebolito il potere contrattuale: le ditte sementiere si trovano infatti a fronteggiare, quali acquirenti, operatori che concertano preventivamente le quantità e le qualità da acquistare, nonché, in qualche misura le condizioni di acquisto.

A riguardo si rileva come l'accordo relativo alla campagna 1995/96 prevedesse che anche il prezzo di acquisto dalle ditte sementiere venisse fissato in sede CIEBS, di concerto quindi tra gli acquirenti, senza peraltro previa contrattazione con le ditte sementiere; l'ultima formulazione dell'accordo, attribuisce invece al CIEBS esclusivamente il compito di fissare il prezzo di rivendita all'agricoltore: è ragionevole supporre, tuttavia, che la definizione di un prezzo di rivendita uniforme richieda che tutti gli elementi costitutivi di tale prezzo, ivi compreso il prezzo di acquisto dai produttori di sementi, continuino ad essere concordati, o quanto meno discussi in sede CIEBS; la possibilità, espressamente prevista nell'ultimo accordo interprofessionale, di invitare i rappresentanti dell'Associazione Italiana Società Sementiere (A.I.S.S.) alle riunioni del CIEBS *«per l'esame congiunto dei punti di interesse comune»* sembra supportare tale supposizione.

È di tutta evidenza che una perfetta uniformazione del prezzo corrisposto alle ditte sementiere risulta difficoltosa sia da realizzare sia da verificare, anche in considerazione dei legami, societari o meramente commerciali, che alcuni zuccherifici e associazioni hanno con le ditte sementiere stesse; risulta tuttavia, sulla base di quanto dichiarato da alcuni operatori del settore nel corso delle audizioni⁽²⁵⁾, che i prezzi di acquisto del seme siano sostanzialmente allineati

(25) Verbale dell'audizione di ADVANTA del 27 novembre 1997 e verbale dell'audizione di SADAM del 28 novembre 1997.

tra le diverse varietà, differenziandosi solo in funzione dell'appartenenza alla categoria delle varietà «sensibili» o «tolleranti».

A riguardo va peraltro anche rilevato che, al di là dell'eventuale concertazione sul prezzo effettuata dagli acquirenti, il sistema di regolamentazione in vigore non incentiva comunque le ditte sementiere a farsi concorrenza sul prezzo, in quanto essa non produrrebbe effetti sulle quantità vendute. Infatti, i coltivatori, che sono in ultima analisi coloro che pagano e consumano il seme, e che sono quindi potenzialmente i più reattivi alle differenze di prezzo, si trovano a dover acquistare ad un prezzo pre-fissato ed uniforme per tutte le varietà; gli zuccherifici e le associazioni, dal canto loro, non hanno, almeno teoricamente, alcun interesse speculativo sull'attività di distribuzione del seme, dovendosi limitare a recuperare dagli agricoltori le spese sostenute per l'acquisto e la distribuzione: si suppone pertanto che essi siano poco sensibili alle variazioni di prezzo e che stabiliscano le quantità e le qualità da acquistare esclusivamente sulla base di considerazioni di tipo tecnologico e qualitativo.

Ne consegue che le ditte sementiere, per garantirsi l'ingresso o una maggiore presenza sul mercato del seme, possono, almeno ufficialmente, agire sulla sola leva qualitativa.

Dai colloqui effettuati con gli operatori del settore, emerge in realtà come, a parità di qualità, esista un ampio margine di discrezionalità nella scelta varietale, che i sementieri utilizzano per cercare di orientare le scelte degli acquirenti: da quanto dichiarato in audizione dai rappresentanti della ditta sementiera PSB, risulta abbastanza diffusa la prassi di corrispondere, da parte delle ditte sementiere, «*contributi [...] alle associazioni o agli zuccherifici al fine di garantire una effettiva distribuzione agli agricoltori del prodotto venduto dalla ditta sementiera*»⁽²⁶⁾.

L'esistenza di un consistente margine di discrezionalità nella scelta tra le diverse marche di seme appare confermata anche dall'elevato numero di marchi di seme in commercio, ai quali non sempre corrispondono qualità di seme sostanzialmente diverse, e che pure hanno quote di mercato differenti.

(26) Verbale dell'audizione di PSB del 25 novembre 1997.

È facile inoltre verificare come, anche in comprensori aventi le medesime caratteristiche pedo-climatiche, la composizione delle varietà acquistate risulti spesso di gran lunga differente.

A titolo di esempio, sono state riportate nella tabella 6.2 le composizioni varietali proposte nel 1994 dalle Commissioni locali di fabbrica di due stabilimenti saccariferi, Russi e Forlimpopoli, localizzati nella medesima zona, ma appartenenti a società distinte, rispettivamente Eridania e SFIR.

Si può notare come nello stabilimento di Russi la quota di mercato di Agra, la società sementiera controllata da Eridania, fosse del 18% circa, mentre quella di Delitzsch non superasse il 2% circa; viceversa, nello stabilimento di Forlimpopoli, la quota di mercato di Agra era inferiore all'1%, mentre quella di Delitzsch, legata in quel periodo a SFIR tramite un accordo commerciale, era superiore al 20%.

La situazione descritta sembra quindi porre in una situazione di indubbio svantaggio competitivo le ditte sementiere che non hanno legami con le associazioni o con gli zuccherifici, principali responsabili, attraverso le loro rappresentanze all'interno del CIEBS, delle decisioni sulle varietà e relative quantità da acquistare in ciascun comprensorio.

Tabella 6.2 - Rappresentatività delle ditte sementiere secondo le proposte delle Commissioni locali di fabbrica (1994)

Ditte sementiere	Russi (ERIDANIA)		Forlimpopoli (SFIR)	
	Unità	Quota %	Unità	Quota %
Agra	4900	17.9	60	0.3
Aurora	2200	8.0	600	2.8
Stilnovo	2400	8.8	1940	9.2
Delitzsch	500	1.8	4600	21.8
KWS	2600	9.5	4000	19.0
SES	2300	8.4	3500	16.6
Strube Dieckman	1500	7.1	2000	2.5
Mribo	2400	8.8	1000	4.7
Hilleshog	4200	15.3	2200	10.4
Totale	27360		21100	

Fonte: Verbal Commissioni locali di fabbrica

6.6 Effetti del sistema distributivo sulla qualità e sui prezzi

La volontà di concentrare l'approvvigionamento del seme in capo alle imprese saccarifere e, di recente, alle associazioni di produttori viene generalmente spiegata con la necessità di garantire uno stretto controllo sulla qualità del prodotto finale ed un coordinamento tra le esigenze agricole e quelle industriali.

Emerge tuttavia, dalle considerazioni sino ad ora svolte, un'oggettiva difficoltà di pervenire a conclusioni univoche e condivise sulle performance produttive delle singole varietà e sulla loro idoneità ad essere utilizzate su specifiche tipologie di clima e di terreno. Il fatto che gli zuccherifici e le associazioni si siano per un periodo suddivisi in due distinte commissioni sperimentali, con protocolli di sperimentazione e parametri valutativi differenti, conferma tale difficoltà, soprattutto in assenza di un organismo meramente tecnico e svincolato da interessi specifici nel settore.

Non risulta conseguentemente disponibile un indicatore sintetico della qualità del seme che consenta di tracciare un andamento della qualità stessa, prima e dopo il mutamento del sistema distributivo: un'indicazione, sia pure indiretta, sugli effetti prodotti dal nuovo sistema può provenire quindi unicamente dall'evoluzione della produttività settoriale, la quale può peraltro modificarsi anche per ragioni non collegate alla qualità del seme utilizzato.

A riguardo va inoltre tenuto presente quanto segue: i parametri di produttività riferiti al settore bieticolo saccarifero sono numerosi e ciascuno di essi riveste un'importanza differente per l'agricoltore e per l'industriale; esistono caratteristiche del seme, quali il periodo di semina e di maturazione, che, pur non determinando incrementi quantitativi nei parametri di produttività, influiscono tuttavia sull'organizzazione complessiva della filiera; esistono infine altri fattori, quali, ad esempio, l'andamento meteorologico e le tecniche di coltivazione, che interagiscono con le caratteristiche qualitative del seme, rendendo difficile l'individuazione degli effetti di ciascuno di essi.

Nelle tabelle n. 6.3 e 6.4 vengono comunque riportati i valori assunti, a partire dal 1980, dai parametri maggiormente utilizzati per misurare e confrontare le *performance* settoriali; di tali indicatori, distinti a seconda che essi rivestano maggiore interesse per l'agricoltore o per l'industriale, sono stati calcolati anche i valori medi registrati, rispettivamente, nel periodo precedente ed in quello successivo all'introduzione della regolamentazione.

Pur con le cautele interpretative dovute alle considerazioni poc'anzi effettuate, l'andamento dei suddetti indicatori non evidenzia mutamenti significativi a seguito dell'introduzione del nuovo sistema di distribuzione del seme. In particolare, la produzione di bietole per ettaro ed il contenuto di saccarosio delle stesse (polarizzazione), valori in base ai quali si determina il reddito dell'agricoltore, sembrano essere rimasti complessivamente stazionari dal 1989 in poi, con anzi un leggero peggioramento della produttività per ettaro; risultano invece migliorati, ma in misura scarsamente consistente, i parametri di resa industriale, e cioè la quantità di zucchero prodotta in rapporto al contenuto di saccarosio e la percentuale di zucchero effettivamente estratta da un'unità di peso di barbabietola.

Tabella 6.3 - Andamento delle rese industriali di barbabietole (%)

Anni	Zucchero/ bietole	Zucchero/ saccarosio	Anni	Zucchero/ bietole	Zucchero/ saccarosio
1980	13,43	85,50	1989	10,44	81,75
1981	11,81	85,35	1990	12,56	82,12
1982	10,67	82,40	1991	13,30	84,71
1983	12,67	84,52	1992	12,76	84,24
1984	11,40	84,37	1993	13,41	85,15
1985	13,49	84,15	1994	12,53	84,05
1986	11,66	82,17	1995	11,52	84,53
1987	11,36	79,06	1996	12,77	85,55
1988	11,29	77,72	1997	12,97	83,19
Media	11,97	82,81	Media	12,47	83,92

Fonte: Ministero per le Politiche Agricole

Tabella 6.4 - Andamento delle rese agricole di barbabietola (%)

Anni	bietole/ha	polariz.	sacc/ha	Anni	bietole/ha	polariz.	sacc/ha
1980	46,9	15,71	7,4	1989	56,8	12,77	7,3
1981	54,2	13,84	7,5	1990	43,6	15,30	6,7
1982	43,2	12,95	5,6	1991	43,8	15,70	6,6
1983	44,4	14,99	6,7	1992	51,8	15,15	7,8
1984	51,8	13,51	7,0	1993	41,3	15,75	6,5
1985	41,9	16,03	6,7	1994	41,7	14,80	6,2
1986	50,2	14,19	7,1	1995	44,3	13,63	6,0
1987	52,4	14,37	7,5	1996	44,4	14,86	6,6
1988	49,7	14,53	7,2	1997	48,6	15,64	7,6
Media	48,3	14,46	6,9	Media	46,25	14,84	6,8

Fonte: elaborazioni su dati Associazione Nazionale Bieticoltori e Ministero per le Politiche Agricole

Un lieve miglioramento dei parametri di resa agricola sembrerebbe invece essersi verificato negli ultimi due anni, in seguito all'ingresso nel sistema distributivo delle associazioni di produttori, ma il periodo preso in considerazione è troppo breve perchè possano essere tratte conclusioni significative.

Effetti di rilievo del nuovo sistema distributivo non sembrano essersi prodotti nemmeno sul prezzo pagato dal coltivatore per l'acquisto del seme. In particolare, non risulta che l'accentramento delle decisioni e delle trattative sull'acquisto del seme abbia portato significativi vantaggi, in termini economici, al consumatore-coltivatore agricolo. L'andamento dei prezzi al consumo evidenzia anzi come, dal 1989 in poi, i prezzi abbiano continuato a crescere ad un tasso medio superiore sia al tasso d'inflazione sia al tasso di crescita dell'indice dei prezzi dei beni e acquistati dagli agricoltori.

La tabella 6.5 mostra l'andamento del prezzo del seme, distinto per epoca di semina e sensibilità alle malattie ⁽²⁷⁾,

Tabella 6.5 - Andamento del prezzo del seme al dettaglio per unità (100.000 semi) al netto dell'IIVA

Anni	Primaverile		Autunnale
	sensibile	tollerante	
1985	103.900	107.800	113.700
1986	113.000	117.000	124.000
1987	118.000	123.300	131.500
1988	118.000	123.300	138.000
1989	118.000	123.300	138.000
1990	125.000	129.000	146.000
1991	133.000	139.500	146.000
1992	141.000	148.000	155.000
1993	150.000	158.000	164.000
1994	152.000	168.000	172.000
1995	152.000	168.000	172.000
1996	167.000	185.000	189.000
1997	172.000	190.000	192.000
1998	172.000	190.000	192.000

Fonte: Associazione Nazionale Bieticoltori

(27) Va osservato che il prezzo del seme in Francia risulta superiore alle 200.000 L/unità. Ma mentre in Francia si utilizzano 1,1-1,5 unità /ettaro, in Italia si impiegano 2-2,2 unità/ettaro. Ciò presuppone che il seme francese sia di qualità superiore, specie per la presenza di principi attivi contro le malattie nell'involucro che costituisce la confettatura.

mentre la tabella 6.6 confronta i tassi di variazione dei prezzi del seme con i tassi di variazione dell'indice dei prezzi al consumo e dell'indice dei prezzi dei beni e acquistati dagli agricoltori, annui e complessivi dal 1989 al 1997.

Tabella 6.6 - Confronto tra l'andamento dei prezzi del seme e quello degli indici generali dei prezzi

Anni	Variazioni %		Indici dei prezzi		
	tolleranti	sensibili	al consumo	dei prod. acquisiti dagli agricoltori	delle sementi
86/85	8,76	8,53		0,6	1,5
87/86	5,22	5,38	4,6	1,2	2,6
88/87	0,00	0,00	5,0	4,0	-1,6
89/88	0,00	0,00	6,6	5,4	3,7
90/89	5,13	4,62	6,1	2,7	1,7
91/90	6,40	8,14	6,4	2,8	-1,7
92/91	6,02	6,09	5,4	5,3	6,1
93/92	6,38	6,76	4,2	5,9	7,6
94/93	1,33	6,33	3,9	2,4	4,5
95/94	0,00	0,00	5,4	7,6	11,9
96/95	9,87	10,12	3,9	3,6	-0,3
97/96	2,99	2,70	1,7	0,6	-4,7
97/89	44,66	54,10	44,86	35,19	26,81

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Associazione Nazionale Bieticoltori

6.7 - Considerazioni conclusive sugli effetti del sistema distributivo

L'introduzione di un rigido controllo del mercato del seme da parte di zuccherifici ed associazioni, i cui effetti sulla qualità del prodotto finale risultano estremamente difficili da valutare, sembra aver apportato uno scarso contributo al miglioramento dell'efficienza dei meccanismi che presiedono le decisioni e le operazioni di distribuzione del seme. Infatti, l'accentramento della fase di acquisto e di rivendita in capo agli zuccherifici e alle associazioni produttive, se da un lato può apparire funzionale ad un'esigenza di programmazione produttiva, dall'altro introduce un'interfaccia tra i fornitori di seme e gli utilizzatori che rende meno trasparenti i meccanismi di contrattazione e di formazione del prezzo, costringendo peraltro i singoli agricoltori ad esternalizzare una fase della propria attività imprenditoriale. L'agricoltore, infatti, pur continuando ad essere formalmente re-

sponsabile delle proprie decisioni sulle varietà di seme da utilizzare, ha in realtà nell'attuale sistema un margine di scelta molto limitato; inoltre, essendo costretto a pagare un prezzo già prefissato ed uguale per tutte le varietà, egli è indotto ad effettuare le proprie scelte esclusivamente sulla base di considerazioni inerenti la redditività della propria produzione (varietà che producono molto peso e scarsa estraibilità) o sulla base degli eventuali incentivi che le ditte sementiere decidano di utilizzare per ampliare la propria presenza sul mercato.

Il distributore autorizzato, dal canto suo, inserendosi nel circuito della commercializzazione del seme, viene anch'esso ad acquisire un certo potere di indirizzo delle scelte dell'agricoltore, che può essere utilizzato da zuccherifici e associazioni, oppure direttamente dalle ditte sementiere, per far sì che egli proponga al coltivatore l'acquisto di talune varietà piuttosto che di altre quando nel punto vendita non sono disponibili le varietà richieste nell'offerta di coltivazione.

Per quanto riguarda gli zuccherifici e le associazioni, teoricamente presenti sul mercato della distribuzione del seme per ragioni di carattere esclusivamente tecnico, si rileva come essi abbiano in realtà sviluppato anche rilevanti interessi economici diretti nell'attività di produzione e commercializzazione delle sementi, i quali interferiscono di fatto con la propria attività e/o missione sociale prevalente.

Nella contrattazione con le ditte sementiere, ad esempio, i suddetti interessi potrebbero costituire un disincentivo a spingere verso il basso il prezzo «ufficiale» di acquisto del seme, sulla base del quale viene poi stabilito il prezzo di cessione agli agricoltori. Un prezzo di acquisto «ufficiale» troppo basso, infatti, mentre, da un lato, non darebbe alcun vantaggio economico agli acquirenti (zuccherifici e associazioni), i quali, in ultima analisi, non sono coloro che pagano e consumano il prodotto, dall'altro, invece, comprometterebbe la redditività delle ditte sementiere legate agli acquirenti stessi.

Se per gli zuccherifici, d'altro canto, gli interessi economici nel settore delle sementi sono di entità trascurabile rispetto ai più rilevanti interessi nel settore dello zucchero, nel caso delle associazioni essi rappresentano una preziosa fonte di autofinanziamento, nonché uno strumento per mantenere o aumentare il numero dei propri soci.

A tale ultimo riguardo, si fa presente che, dato che l'adesione ad un'associazione di produttori è praticamente obbliga-

toria per gli agricoltori che intendano stipulare un contratto di coltivazione, l'unico modo, per le associazioni, di incrementare il numero dei propri soci è quello di attirare i soci di altre associazioni. Anche la concessione di sconti o di condizioni di favore nella consegna del seme può pertanto essere utilizzata quale mezzo per aumentare la propria base associativa.

Proprio per cercare di arginare tale fenomeno, le associazioni, in data 20 novembre 1997, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa impegnandosi a: non utilizzare sconti né regalie di seme ad alcun bieticoltore; non utilizzare soggetti terzi, quali commercianti terzisti o mediatori, che possano proporre alle aziende agricole benefici economici in merito al prezzo del seme o al valore della quota associativa; non consentire cambi di associazione dopo il 10 gennaio, data a partire dalla quale inizia la distribuzione del seme.

In sintesi, quindi, il sistema di distribuzione del seme messo a punto da zuccherifici e associazioni, sorto per soddisfare un'esigenza di maggior controllo qualitativo del seme e di migliore programmazione della produzione di zucchero, ha introdotto in realtà nuovi ed ulteriori elementi di problematicità nelle relazioni tra i diversi soggetti attivi nella filiera. In particolare, se da un lato lo stretto controllo delle operazioni di distribuzione, operato congiuntamente da zuccherifici ed associazioni, sembra aver attenuato gli attriti tra trasformatori industriali e organizzazioni agricole, dall'altro esso ha sollevato dissensi e polemiche da parte di molti agricoltori e da parte delle ditte sementiere indipendenti: i primi, non sentendosi evidentemente rappresentati in modo pieno dalle associazioni a cui sono obbligati ad aderire, lamentano una riduzione della propria libertà imprenditoriale nella scelta dei fornitori e della qualità del seme; le seconde lamentano l'impossibilità di operare liberamente e secondo le regole della concorrenza in un mercato nel quale sono presenti, dal lato dell'offerta, gli stessi soggetti che effettuano gli acquisti e che, dato il meccanismo di concertazione messo in atto dagli accordi interprofessionali, si comportano di fatto come monopsonisti.

6.8 Modalità di distribuzione del seme negli altri paesi europei

In Francia il mercato del seme è costituito da circa 600.000 unità, per un valore di 570 milioni di FrF (182 miliardi).

L'accordo interprofessionale non contiene disposizioni relative ai semi, menzionando solo l'obbligo di attenersi alla

lista di varietà stabilita dall'ITB (Istituto Tecnico Bieticolo), organo interprofessionale di ricerca e sperimentazione delle varietà bieticole. Infatti, le prove sperimentali per stabilire le caratteristiche tecniche delle diverse tipologie di semi, pur essendo svolte dall'industria e dall'Associazione bieticoltori, vengono sottoposte a verifica e controllo da parte dell'ITB, che a sua volta svolge ulteriori prove al fine di stabilire le diverse tipologie da utilizzare nelle differenti aree di produzione. Sulla composizione di tale lista gli agricoltori scelgono in modo indipendente il seme da utilizzare.

La distribuzione dei semi è effettuata per il 54% dalle società saccarifere, per il 30% circa dalle cooperative, per l'1% da commercianti indipendenti e per il 15% dalla S2B.

La S2B è una società di servizi appartenente alla CGB (Confederazione Generale dei Bieticoltori), struttura associativa dei produttori francesi, a sua volta composta da sindacati che raggruppano tutti i bieticoltori a livello regionale o dipartimentale. La S2B è sorta nel 1992 con l'obiettivo di orientare gli agricoltori in materia di acquisto dei semi attraverso la commercializzazione diretta e, soprattutto, di farsi portavoce verso le ditte sementiere delle esigenze degli agricoltori nella selezione di nuove varietà.

L'obiettivo della S2B è quello di evitare la banalizzazione delle varietà nei loro aspetti genetici, biologici e tecnici, supportando le richieste degli agricoltori in merito a tali requisiti nel tavolo delle trattative degli orientamenti produttivi e di frenare la presenza di una distribuzione disordinata e monopolistica che possa pregiudicare l'equilibrio della filiera.

La S2B svolge anche un ruolo di interlocutore tra i selezionatori e gli utilizzatori nella individuazione del seme e nella messa a punto di nuove varietà, effettuando un servizio di informazione verso i selezionatori sulle esigenze specifiche degli agricoltori nelle diverse aree di produzione.

Ciascuna società sementiera ha la possibilità di vendere il suo prodotto attraverso: gli zuccherifici, la S2B o i commercianti che vendono direttamente al bieticoltore.

La selezione è orientata, in accordo con le ditte sementiere, dal SNFS (industria saccarifera) dall'ITB e dalla CGB.

Cinque grandi società sementiere dominano il mercato francese del seme di bietola: la NOVARTIS, che detiene una quota di mercato del 30% circa, la DEPREZ, appartenente ad un gruppo familiare privato, la KWS, che possiede ancora

un azionariato familiare importante a fianco allo zuccherificio tedesco SudZucker e della società chimica Hoechst, VANDERHAVE ed AGROSEM, appartenenti rispettivamente ai grandi gruppi zuccherieri Suiker Unie ed Eridania-Begin Say.

In Francia esistono all'incirca 40 varietà, tra le quali la prima più venduta rappresenta circa il 10% del mercato.

In Irlanda l'accordo interprofessionale non contiene disposizioni relative alla fornitura del seme.

La scelta del seme viene effettuata da un comitato (nel quale sono rappresentati l'industria e i coltivatori) sulla base della lista raccomandata dal Ministero dell'Agricoltura.

Le informazioni e gli orientamenti sulla selezione del seme sono svolti dalle società di semi. Il prezzo è determinato dall'industria senza nessuna consultazione con l'Associazione dei coltivatori.

In Belgio l'accordo interprofessionale non contiene disposizioni relative alla fornitura del seme ma viene menzionata la possibilità di ottenere facilitazioni di pagamento contro interessi. La distribuzione del seme avviene per il 92% tramite gli zuccherifici e per l'8% tramite altri operatori.

La scelta del seme avviene a livello nazionale mediante la predisposizione di una lista ufficiale delle varietà approvata dal Ministero dell'Agricoltura. L'industria non esegue alcuna imposizione e il bieticoltore è libero di scegliere il seme più adatto alle proprie esigenze. Il Ministero e l'Interprofessione orientano la selezione e ne determinano i criteri per mezzo delle regole ufficiali del Ministero dell'Agricoltura. Il prezzo è stabilito dalle ditte sementiere e dall'industria.

In Germania l'accordo interprofessionale stabilisce che l'acquisto di semi viene fatto solo attraverso le fabbriche e le varietà vengono scelte congiuntamente dalle fabbriche e dai coltivatori. Non possono essere utilizzate varietà diverse. La distribuzione del seme viene effettuata al 100% dagli zuccherifici.

Le varietà proposte sono scelte congiuntamente dalla fabbrica e dall'Associazione dei coltivatori. Il coltivatore sceglie le sue varietà tra quelle proposte.

Per quanto riguarda il prezzo del seme, i selezionatori suggeriscono ogni anno un prezzo di base, che in seguito vie-

ne discusso con le Associazioni dei coltivatori. Il prezzo per il coltivatore include altri costi come, ad esempio, il trattamento dei semi, gli interessi e l'IVA.

In Danimarca l'Accordo interprofessionale menziona l'obbligo di acquistare il seme di barbabietola dall'industria, pena la perdita del diritto di produzione. Pertanto il seme viene distribuito per il 100% dallo zuccherificio.

La scelta del seme viene effettuata attraverso una Commissione dei semi costituita da due rappresentanti di DKS (Organizzazione dei produttori) e da due rappresentanti dell'industria che sceglie a novembre le varietà che saranno proposte ai bieticoltori l'anno successivo. Si opera una scelta a livello delle varietà danesi e straniere di barbabietole, in principio sulla base dei risultati dei test danesi.

Le società sementiere (praticamente MARIBO SEEDS) orientano la selezione. I criteri sono molteplici: la forma delle barbabietole, il rendimento, la tara terra ecc.. I coltivatori possono influenzare la scelta dei criteri della selezione, ma non esiste una procedura formale.

Il prezzo del seme è fissato dall'industria in seguito ad una trattativa con i fornitori di semi sulla base del livello di prezzo internazionale. I coltivatori vengono consultati ma hanno poca influenza.

In Olanda le disposizioni dei contratti bieticoli precisano che i bieticoltori sono tenuti ad acquistare i semi di bietole di cui hanno bisogno presso il loro trasformatore. Pertanto il seme viene distribuito per il 100% dallo zuccherificio.

La scelta del seme viene effettuata a livello nazionale attraverso la determinazione di una lista ufficiale delle varietà offerte sul mercato. Tale lista viene realizzata da un Comitato per la Composizione delle Varietà di Colture Vegetali (CCVL). Quando una nuova varietà viene presentata da un selezionatore, essa è oggetto di una procedura di ricerca in vista della sua iscrizione da parte di un istituto governativo (CPRO). La nuova varietà deve rispondere ad alcune esigenze come la distinzione dalle altre varietà, l'omogeneità e la costanza e deve essere promettente in materia di produttività, qualità ecc.. Successivamente, il CPRO e l'istituto di ricerche bieticole conducono un'ampia sperimentazione attraverso delle prove in campo per determinare il valore d'uso. Tutto que-

sto implica 3/4 anni di ricerca perché la nuova varietà venga inserita nella lista.

L'industria a sua volta opera in qualità di distributore in quanto non effettua alcuna scelta. L'industria è obbligata ad assicurare la disponibilità delle sementi nella misura in cui le case sementiere possono fornirle. Il coltivatore, in base al suo contratto, è libero di scegliere tra le varietà presenti nella lista ufficiale.

L'orientamento della selezione viene effettuato prevalentemente da una Commissione dei semi (costituita dalle società saccarifere olandesi e dalla maggior parte delle ditte sementiere) che consiglia il CCVL circa i problemi di ordine tecnico e tecnologico. I criteri di selezione dipendono principalmente dal sistema di pagamento della barbabietola (cioè il tasso di zucchero, la qualità interna ecc.). Il sistema di pagamento, in quanto risultato (parziale) dell'Accordo interprofessionale, può essere considerato come il fattore più importante nell'orientamento della selezione. La Commissione dei semi svolge un ruolo importante per quanto riguarda la selezione e gli altri problemi legati ai semi. Attraverso l'Accordo interprofessionale gli agricoltori possono influenzare i criteri di selezione.

I prezzi dei semi sono negoziati tra le società di semi e l'industria saccarifera presso il Comitato semi (CSM). La Suiker Unie, in quanto organizzazione cooperativa, svolge un ruolo importante nella determinazione del prezzo. Questo metodo di determinazione dei prezzi non crea nessun problema rispetto alla legislazione nazionale sulla concorrenza.

In Gran Bretagna l'accordo prevede che: 1) tutti i semi di cui il coltivatore ha bisogno devono essere ordinati al trasformatore dal coltivatore; 2) il trasformatore non deve accettare barbabietole prodotte da semi che lui non abbia fornito; 3) il costo dei semi per il coltivatore deve essere calcolato sulla base dei costi netti per il trasformatore. Il costo dei semi è dedotto dal pagamento dovuto al coltivatore al momento del pagamento del secondo periodo o di un periodo successivo. Il coltivatore può decidere che una quantità che non superi il 10% del suo fabbisogno di semi corrisponda a delle varietà di semi che non sono sulla lista ufficiale, a condizione che il trasformatore abbia precedentemente approvato la varietà ordinata di semi.

Pertanto il seme viene distribuito per il 100% dallo zuccherificio.

La scelta dei semi (varietà offerte ed acquistate) viene effettuata a livello nazionale. Le prove di varietà delle barbabietole sono realizzate dall'Istituto Nazionale di Botanica (NIAB) fondato dalla NFU (Organizzazione dei produttori) e dalla British Sugar (per mezzo della commissione della Ricerca Bieticola e dello Sviluppo, SBREC) e anche dalle case sementiere. Tutte le varietà che corrispondono agli standard richiesti per alcune caratteristiche sono incorporate nella lista NIAB.

A livello di fabbrica, il personale della British Sugar raccomanda ai coltivatori le varietà che ritiene possano aumentare i loro rendimenti e le loro entrate. La NFU disapprova tale pratica che annulla l'utilità della lista raccomandata che è stata costituita da personale qualificato e per la quale i coltivatori hanno in parte sostenuto l'onere finanziario. La NFU sollecita la libertà di scelta del coltivatore nell'ambito di una lista di varietà raccomandate. Comunque i coltivatori operano la loro scelta sulla base della lista raccomandata dal NIAB.

Nell'ambito dei criteri di orientamento della selezione del seme la British Sugar ha sempre avuto una importante influenza, al fine di garantire che le varietà coltivate avessero poche impurità e un'ottima estraibilità, caratteristiche che sono più favorevoli per l'industria che per il coltivatore. Comunque anche il mercato svolge una funzione importante e, attraverso la lista di varietà raccomandate, i coltivatori sono in grado di determinare quali siano le varietà che procurano le entrate maggiori e quindi di orientare la selezione.

Il prezzo dei semi è determinato a livello dei coltivatori da una trattativa tra la NFU, l'associazione britannica dei produttori di seme di barbabietola (BSBSPA) e la British Sugar come mediatrice. Queste trattative portano a definire un prezzo nazionale pagato da tutti i bieticoltori. La concorrenza tra le varietà è grande e basata sulla qualità e la commercializzazione delle varietà e non su una differenza di prezzo.

In Spagna nel contratto individuale di acquisto di barbabietole vengono menzionate le varietà che saranno usate e le relative quantità. Vi è anche un accordo sul controllo da parte dell'industria saccarifera e delle organizzazioni agricole della qualità dei semi vendute.

La distribuzione del seme viene effettuata per l'80% dallo zuccherificio, il 15% dalle organizzazioni bieticole e il 5% da altri operatori.

Il coltivatore può scegliere il seme tra le varietà vendute dall'industria o dalle Associazioni. Sono i servizi tecnici di questi organismi che decidono quali varietà commercializzare. In genere prendono come riferimento la lista delle varietà raccomandate stabilita dall'organismo di ricerca dell'interprofessione (AIMCRA).

In Spagna non esiste la selezione dei semi. Quelli che vengono utilizzati sono o importati o moltiplicati in Spagna a partire da semi di base importati.

Il prezzo del seme è fissato dalle ditte sementiere.

Tabella 6.7 - Distribuzione del seme in alcuni Stati dell'Unione Europea

Stato	Distribuzione del seme	Scelta del seme	Prezzo del seme	Orientamento selezione
Francia	54% zuccherifici 15% Sindac. bietic. 29,5% cooperative	bieticoltori su lista dell'ITB (organo interprofessionale)	acc. interprof. insieme a selezionatori	zuccherifici, associazioni e soc. sementiere
Irlanda	nessun accordo 100% zuccherifici	comitato misto su lista del Ministero	zuccherifici	società sementiere
Belgio	92% zuccherifici 8% altri	bieticoltori su lista Ministero dell'agricoltura	ditte sementiere e zuccherifici	accordo interprof. e Ministero
Germania	100% zuccherifici	bieticoltori	selezionatori e ass. bieticoltori	società sementiere
Danimarca	100% zuccherifici (accordo interprof.)	ass. bieticoltori e zuccherifici	zuccherifici	società sementiere
Olanda	100% zuccherifici	bieticoltore su lista di un comitato misto	ditte sement., zuccherifici, cooperative	zuccherifici e società sementiere
Gran Bretagna	100% zuccherifici	bieticoltori su lista degli zuccherifici	bieticoltori, zuccherifici, ditte sement.	zuccherifici
Spagna	80% zuccherifici 15% assoc. bieticole 5% altri	bieticoltori su lista di un organo di ricerca interprof.	società sementiere	non esiste selezione (tutto import)

Fonte: Confederazione Internazionale Bieticoltori Europei

Capitolo VII

LE PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI EMERSE DALL'INDAGINE

7.1 Premessa

L'intera filiera bieticolo-saccarifera è caratterizzata da numerose specificità di tipo strutturale, funzionale e normativo che la differenziano notevolmente da tutte le altre filiere agro-industriali, rendendo particolarmente complesse sia la ricostruzione dei legami giuridici ed operativi esistenti tra i diversi soggetti attivi nel settore, sia la valutazione delle dinamiche competitive in esso presenti.

Oggetto della presente indagine sono stati, in particolare, il mercato della produzione agricola della barbabietola, quello dello zucchero, principale prodotto ricavato dalla trasformazione industriale della barbabietola stessa, e quello della produzione e commercializzazione del seme di barbabietola, input produttivo di grandissima importanza ai fini sia della resa agricola che di quella industriale, tanto da dar luogo ad un forte livello di integrazione di entrambi i mercati della produzione e della trasformazione della barbabietola con quello della commercializzazione del seme.

Ciò che emerge dall'indagine è che nessuna, nemmeno apparente, anomalia nel funzionamento della filiera può essere spiegata o rimossa senza tenere conto proprio delle strette e, in qualche misura, necessarie, interconnessioni esistenti tra i tre mercati citati, nonché tra i soggetti che, a vario titolo, operano su di essi.

Prima di procedere ad esporre le considerazioni conclusive e le valutazioni concorrenziali dell'Autorità su tale settore, appare pertanto opportuno richiamare brevemente quelli che sono gli elementi di «originalità» e/o di problematicità nel funzionamento del settore emersi dall'indagine (alcuni dei quali sono stati oggetto di denuncia presso questa Autorità quali presunte violazioni alla Legge n. 287/90), inquadrando- li alla luce delle conoscenze acquisite sulle specifiche caratteristiche ed esigenze della filiera produttiva.

Seguirà quindi una ricostruzione del quadro di riferimento normativo e giurisprudenziale all'interno del quale tali questioni possono essere, o sono state nel passato, affrontate dalle Autorità nazionali e comunitarie preposte alla tutela della concorrenza.

Infine, dopo aver analizzato l'impatto delle circostanze e dei comportamenti esaminati sul grado di concorrenza esistente nel settore, si delimiteranno i possibili ambiti di applicazione della normativa nazionale a tutela della concorrenza e le eventuali misure di politica settoriale che potrebbero essere adottate dal Governo o dal Parlamento per incrementare il grado di competitività e di efficienza all'interno della filiera.

7.2 Principali caratteristiche e problematiche settoriali

Il contesto internazionale di mercato e i prodotti sostituti dello zucchero

La barbabietola da zucchero, per la cui coltivazione è necessario un clima temperato, viene prodotta esclusivamente in America, soprattutto negli Stati Uniti, ed in Europa; quest'ultima alimenta da sola circa l'80% della produzione mondiale di zucchero da barbabietola.

Il 70% circa della produzione mondiale di zucchero proviene invece dalla trasformazione della canna, processo produttivo decisamente più economico della trasformazione della barbabietola. L'Europa, pur essendo il principale produttore mondiale di zucchero, produce esclusivamente zucchero da barbabietola. La CE, in particolare, risulta largamente autosufficiente nella produzione di zucchero, di cui rappresenta anche il primo esportatore mondiale.

La scelta di mantenere all'interno della Comunità un livello produttivo così elevato, pur essendoci, sul mercato internazionale, una larga disponibilità di zucchero a prezzi inferiori a quelli interni, sembra prevalentemente dettata da motivazioni di ordine storico e politico, piuttosto che essere la risultante di una normale dinamica di mercato. Ciò appare confermato anche dalle restrizioni produttive che sono state imposte ai più stretti sostituti dello zucchero, ed in particolare all'isoglucosio, prodotto ricavato dai cereali mediante un processo di trasformazione industriale dell'amido. Mentre infatti negli Stati Uniti, in Giappone ed in Canada, tale prodotto ha sostituito lo zucchero in molteplici impieghi di tipo industriale, tra cui la produzione di bevande analcoliche, nella CE, pur assorbendo il canale industriale circa il 60-70% dei consumi complessivi, la produzione di isoglucosio è stata bloccata dall'imposizione di un rigido sistema di contingentamento

produttivo, che ne ha «congelato» l'incidenza attorno ad un valore che non supera il 2% della produzione complessiva di zucchero.

L'Organizzazione Comune di Mercato

Per assicurare la continuità e la redditività della produzione di zucchero, le politiche nazionali relative al settore sono sempre state improntate all'utilizzo di misure normative, fiscali e doganali di stampo marcatamente protezionistico. Dal 1968, alle politiche nazionali è stata sostituita un'OCM, la quale, coerentemente con l'impostazione data in quegli anni a tutta la Politica Agricola Comune, garantisce ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi.

Alla fissazione di un prezzo di sostegno garantito, le OCM dei prodotti agricoli, ivi compresa quella dello zucchero, accompagnano un sistema di tasse e premi, rispettivamente all'importazione ed all'esportazione, che sostanzialmente permettono di isolare il mercato comunitario dalla concorrenza internazionale.

La caratteristica essenziale del sistema di regolamentazione del settore bieticolo-saccarifero è però la previsione, fatto unico nel panorama agricolo degli anni '60, di un limite quantitativo al sistema di garanzia, realizzato mediante la fissazione di un tetto produttivo ripartito pro-quota tra gli Stati membri. Poiché, infatti, negli anni immediatamente precedenti l'emanazione del Regolamento, la produzione comunitaria di zucchero aveva diverse volte superato il consumo, il sistema dell'OCM doveva anche mirare a limitare le eccedenze produttive e a favorire la specializzazione regionale delle aree maggiormente vocate.

Il sistema delle quote di produzione doveva essere una misura transitoria; in realtà, come esaminato in dettaglio nel capitolo 2, è stato continuamente prorogato e dura tuttora.

Le quote sono allocate a due livelli: 1) ad ogni Stato membro è attribuita una quota massima di produzione di zucchero, suddivisa in quota base (quota A) e quota di specializzazione (quota B), sulla quale grava una tassa di corresponsabilità più elevata; 2) ogni Stato membro ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale.

Sono quindi le società saccarifere a ripartire le proprie quote produttive tra i coltivatori, mediante la stipula dei cosiddetti contratti di coltivazione.

Le quote B sono state denominate quote di specializzazione in quanto, inizialmente, attraverso di esse si intendeva realizzare l'obiettivo di guidare la produzione verso le aree economicamente più convenienti, finanziando nel contempo il collocamento dello zucchero eccedente il consumo. In realtà, durante le successive revisioni della regolamentazione, si sono affermate la sostanziale stabilizzazione della quota A per gli Stati membri e la «nazionalizzazione» della quota B, determinando una struttura del mercato assai rigida, nella quale le quote A + B sono diventate completamente intrasferibili tra gli Stati ed in pratica poco mobili anche all'interno di ogni Stato.

In senso contrario alla specializzazione produttiva, e quindi alla mobilità della quota B, è andata anche la pratica dei cosiddetti prezzi misti, e cioè l'applicazione di un unico prezzo alle barbabietole destinate alla produzione della quota A ed a quelle destinate alla produzione della quota B. Il Regolamento base stabilisce infatti due prezzi minimi distinti per le barbabietole A e B, calcolati a partire dai prezzi di intervento dello zucchero bianco, ai quali dovrebbero conformarsi i contratti di conferimento delle barbabietole. Tuttavia, l'accordo interprofessionale può prevedere una deroga all'obbligo suddetto e applicare un prezzo unico, intermedio tra quello fissato per la quota A e quello fissato per la quota B, all'intero quantitativo di bietole conferite. È chiaro che tale prassi svuota di significato economico l'opzione produttiva sulla quantità di specializzazione: infatti, l'applicazione del prezzo misto può rendere conveniente la produzione dell'intero quantitativo in quota A+B anche ad aziende agricole i cui costi unitari risultano più alti del prezzo fissato per la quota B, per le quali quindi la produzione della quota di specializzazione non dovrebbe risultare remunerativa.

Questa conseguenza è accentuata in Italia dall'applicazione del «prezzo misto mutualistico», in base al quale tutti i bieticoltori sopportano pro-quota gli oneri di spettanza agricola connessi al regime comunitario, senza distinzione alcuna tra le società a cui conferiscono il prodotto.

Altro elemento distintivo della regolamentazione comunitaria del settore bieticolo-saccarifero è che essa prevede

una corresponsabilità dei produttori nel finanziamento delle spese necessarie per il collocamento dei surplus di produzione. A differenza, infatti, di quanto si verifica per lo zucchero fuori quota (o in quota C), il quale viene esportato a totale carico del produttore, per lo zucchero in quota (ovvero in quota A+B) c'è una partecipazione dei produttori ai costi di smaltimento delle eccedenze, attraverso un prelievo sulla produzione che grava per il 40% sul trasformatore e per il 60% sul bieticoltore. E' evidente, tuttavia, che il prelievo sulla produzione viene trasmesso sul prezzo finale dello zucchero per cui finisce, in ultima analisi, per essere pagato dal consumatore.

Infine, appare importante sottolineare come l'OCM dello zucchero, pur essendo stata concepita come strumento di regolamentazione e di sostegno del settore bieticolo e pur essendo, a tutti gli effetti, inserita nell'ambito della PAC, prende tuttavia come base di riferimento, sia per la fissazione dei prezzi sia per l'assegnazione delle quote produttive, il prodotto ottenuto dalla trasformazione industriale della barbabietola, e cioè lo zucchero.

Ciò assume grande rilievo nella valutazione degli effetti prodotti dal regime normativo comunitario in quanto consente di fatto anche ad un settore tipicamente industriale, quale è quello saccarifero, di godere dei benefici e dei privilegi normalmente accordati in modo esclusivo al settore agricolo.

L'applicazione in Italia del sistema delle quote

L'Italia è un paese scarsamente vocato alla produzione bieticola. Tutti i parametri di produttività, riferiti sia alla resa agricola sia alla resa industriale vedono il nostro paese largamente al di sotto degli standard di riferimento dei paesi nord-europei. Ciononostante, ed anzi in alcuni casi proprio in ragione di tali difficoltà strutturali, la regolamentazione comunitaria ha concesso all'Italia un livello di protezione superiore rispetto a quello garantito agli altri paesi.

Solo di recente, ad esempio, è stato abolito per l'Italia il contributo di regionalizzazione, maggiorazione del prezzo di intervento concessa ai paesi considerati deficitari; l'obiettivo originario della regionalizzazione era quello di incoraggiare il flusso commerciale dalle regioni in surplus verso quelle in deficit, fissando nelle zone deficitarie un prezzo maggiorato

proprio delle spese di trasporto del prodotto. In realtà il contributo di regionalizzazione ha avuto l'effetto opposto di incentivare la produzione di barbabietole, e quindi di zucchero, in aree poco adatte a tale coltivazione, piuttosto che di favorire la specializzazione attraverso l'incremento dei flussi commerciali. Alcuni paesi, peraltro, Italia compresa, hanno continuato a beneficiare di tale contributo pur avendo raggiunto un livello di produzione assai prossimo all'autosufficienza o avendola addirittura già superata.

Fin dall'inizio dell'attuazione dell'OCM dello zucchero, inoltre, la CE ha riconosciuto allo Stato italiano il diritto di concedere degli aiuti, detti di adattamento, al settore bieticolo saccarifero. Anche gli aiuti nazionali, concepiti quali interventi temporanei di natura straordinaria, sono diventati in realtà misure permanenti e, solo negli ultimi anni, ne è stata programmata una graduale riduzione.

Per quanto riguarda il prezzo delle barbabietole corrisposto al bieticoltore, la regolamentazione comunitaria stabilisce, applicando un coefficiente di trasformazione standard al prezzo di intervento dello zucchero, un valore di base valido per le barbabietole con un tenore zuccherino del 16%. Una griglia di conversione, anch'essa stabilita dai regolamenti comunitari, consente poi di aumentare o diminuire il prezzo di base con l'aumento o la diminuzione del grado di polarizzazione (o tenore zuccherino). Anche a tale proposito, l'Italia ha potuto usufruire per lungo tempo di una griglia costruita appositamente per tenere conto delle condizioni produttive del nostro paese, il quale raggiunge appena il 14,5% di polarizzazione. Per non penalizzare i nostri produttori, infatti, un apposito regolamento comunitario ha introdotto per l'Italia un aggiustamento dei parametri di conversione che prevede abbattimenti ed incrementi inferiori a quelli medi comunitari. Ciò consente di stabilire un prezzo della barbabietola con polarizzazione inferiore a 16 gradi più alto di quello degli altri paesi, ed un prezzo invece inferiore per le bietole sopra i 16 gradi. Dal 1991, tuttavia, in sede di accordo interprofessionale si è stabilito di utilizzare la normale griglia prevista per gli altri paesi.

Pur essendo il livello dei privilegi concessi all'Italia in fase di rapido decremento, sembra opportuno sottolineare come, sino ad ora, essi abbiano agito esattamente in senso contrario alla specializzazione, rendendo di fatto remunerativa

una produzione realizzata in condizioni pedo-climatiche, strutturali ed organizzative decisamente meno vantaggiose rispetto a quelle degli altri grandi produttori europei, quali Francia e Germania.

Caratteristiche strutturali del settore bieticolo-saccarifero in Italia

In Italia tutto il settore agricolo, e quindi anche quello bieticolo, è caratterizzato da una fortissima frammentazione produttiva, che colloca il paese in una situazione di forte svantaggio strutturale rispetto ai concorrenti nord-europei. Il numero di aziende bieticole si aggira attorno alle 70.000 unità, con una superficie media che si attesta su livelli di gran lunga inferiori alla media dei paesi CE. La bieticoltura è prevalentemente localizzata nel nord, ove si concentra circa il 62% della superficie nazionale ed il 68% della produzione.

A fronte della forte frammentazione che caratterizza il settore bieticolo, il settore della trasformazione industriale ha subito un intenso processo di concentrazione e risulta attualmente caratterizzato dalla presenza di pochissimi grandi gruppi. Tale processo è stato favorito anche da un piano pubblico di risanamento del settore, varato nel 1983 per far fronte ad una grave crisi di sovrapproduzione.

Attualmente in Italia operano soltanto 5 gruppi saccariferi tra i quali, sulla base alla regolamentazione comunitaria, il Ministero per le Politiche Agricole ripartisce ogni anno la quantità di zucchero in quota A e in quota B complessivamente assegnata all'Italia. I primi tre gruppi, ERIDANIA, SADAM e SFIR, detengono complessivamente circa l'87% della quota complessiva.

La mobilità delle quote tra i gruppi risulta sostanzialmente limitata ai passaggi conseguenti agli accorpamenti o alle fusioni tra imprese; la facoltà, conferita dalla regolamentazione comunitaria al Ministero per le Politiche Agricole, di ridistribuire, nella misura massima del 10%, le quote assegnate ai gruppi saccariferi viene infatti esercitata piuttosto di rado. Ciò determina naturalmente una forte rigidità nella struttura produttiva ed uno scarso incentivo per le imprese saccarifere a porsi in un rapporto di concorrenza reciproca, al di là della competizione esistente per entrare in possesso di ulteriori quote produttive mediante acquisizioni di imprese.

Anche a livello di trasformazione industriale, l'Italia fa registrare parametri di produttività più bassi rispetto agli altri Paesi europei; tale situazione non può soltanto ricondursi a fattori di ordine strettamente tecnologico, ma deriva invece, in larga parte, dalle condizioni produttive che caratterizzano, in Italia, l'intera filiera bieticolo-saccarifera: l'instabilità, da un anno all'altro, della produzione agricola e la minore estensione del periodo di lavorazione delle barbabietole rendono ad esempio necessario un sovra-dimensionamento, e quindi un sottoutilizzo, degli impianti di trasformazione. La bassa produttività va inoltre anche imputata alla qualità merceologica della materia prima che, di nuovo in considerazione delle specifiche caratteristiche pedo-climatiche del nostro paese, presenta maggiori difficoltà di lavorazione, tanto da richiedere strutture impiantistiche e processi industriali più complessi.

Nonostante la minore competitività dell'industria nazionale rispetto a quella degli altri paesi europei, il flusso di importazioni, pur presente, non ha un rilievo preponderante ed ammonta a circa il 20% dei consumi.

Accordi orizzontali: associazioni di produttori

In considerazione della forte frammentazione strutturale che caratterizza il settore agricolo, la regolamentazione, sia comunitaria sia nazionale, riconosce un ruolo di primo piano all'associazionismo agricolo, considerandolo tra gli strumenti utili alla realizzazione della PAC e promuovendone la costituzione, al fine anche di favorire la concentrazione dell'offerta.

Nel comparto della barbabietola operano attualmente sei Associazioni di produttori agricoli, di cui tre attive a livello nazionale e tre a livello prevalentemente locale; le prime tre rappresentano la quasi totalità della produzione con circa il 93% della produzione nazionale di bietole. In particolare, l'ANB rappresenta circa il 61% della produzione; il CNB il 22% della produzione e l'ABI il 10% della produzione.

La regolamentazione comunitaria riconosce alle Associazioni di bieticoltori sia un ruolo di rappresentanza degli interessi dei coltivatori di barbabietole nella negoziazione e realizzazione degli accordi interprofessionali, sia una funzione di rilievo nella gestione dei singoli contratti di coltivazione stipulati tra bieticoltori e zuccherifici. A tale ultimo riguardo,

uno dei compiti primari svolto dalle Associazioni bieticole consiste nella partecipazione ai controlli della produzione conferita allo zuccherificio, nonché nella definizione dei criteri di campionatura e di analisi del prodotto. Le Associazioni dei produttori svolgono anche attività di sperimentazione e divulgazione delle tecniche di produzione agricola, fornendo inoltre assistenza tecnica ai propri soci.

L'adesione dei bieticoltori alle Associazioni è pressoché totale in quanto la complessità del processo produttivo e della normativa di settore rendono praticamente necessaria la presenza di organismi in grado di tutelare gli interessi degli agricoltori sia nelle sedi istituzionali, sia in ambito di contrattazione con l'industria. Va tuttavia rilevato che, benché l'adesione all'Associazione risulti teoricamente facoltativa e suscettibile di essere rinnovata o modificata in concomitanza con la stipula del contratto di fornitura, i coltivatori di barbabietole, in realtà, nel momento in cui sottoscrivono l'offerta di coltivazione all'industria saccarifera, sono tenuti ad indicare il nome dell'Associazione incaricata di eseguire i controlli sulle bietole consegnate. In tale occasione, quindi, tutti i produttori eleggono l'organizzazione a cui delegare l'attività di accertamento del valore della materia prima e autorizzano lo zuccherificio a versare, trattenendone l'importo sul conto di coltivazione, la propria quota associativa all'organizzazione prescelta.

Anche la scelta dell'Associazione, teoricamente libera e soggetta annualmente ad eventuali variazioni, sembra nella pratica essere fortemente condizionata da fattori diversi ed ulteriori rispetto alla qualità del servizio reso: risultano infatti fortemente vincolanti per l'agricoltore sia la propria Organizzazione Professionale di appartenenza (ad esempio Coldiretti, legata ad ANB, oppure CIA, legata a CNB), sia la qualità dei rapporti tra lo zuccherificio a cui s'intende conferire il prodotto e le singole associazioni.

Ciò sembrerebbe spiegare anche la scarsa mobilità dei bieticoltori tra le diverse associazioni, le quali hanno mantenuto nel tempo quote, in termini di percentuali di bieticoltori associati, piuttosto stabili, nonostante non sempre gli associati si riconoscano nelle scelte effettuate dalle proprie organizzazioni di appartenenza. Come si dirà diffusamente più avanti, infatti, l'Autorità ha ricevuto numerose segnalazioni da parte di bieticoltori, i quali si dichiarano scarsamente soddi-

sfatti dell'attività svolta dalle associazioni o addirittura in palese disaccordo con gli accordi da esse siglati con gli zuccherifici in sede di contrattazione interprofessionale.

Il passaggio da un'associazione all'altra sembra essere di fatto ostacolato anche da specifiche previsioni contenute negli statuti di alcune Associazioni (quali ad esempio ANB) che impediscono la revoca dell'adesione prima che siano trascorsi quattro anni dall'iscrizione e che, anche al termine dei quattro anni, ne prevedono la conferma automatica, salvo disdetta scritta data almeno tre mesi prima della data di scadenza.

Oltre a svolgere le funzioni descritte, le associazioni bieticole fanno parte, insieme agli zuccherifici, di numerosi organismi interprofessionali, presiedendo a varie fasi dell'attività di organizzazione della filiera produttiva. Tra di esse, particolare rilievo assume l'attività di approvvigionamento del seme di barbabietola, all'interno della quale le associazioni svolgono le seguenti funzioni: all'interno della Commissione Tecnica Nazionale, eseguono prove sperimentali per l'individuazione e la verifica delle caratteristiche tipologiche e produttive delle diverse varietà di seme disponibili; nell'ambito del CIEBS (Centro di Interesse Economico Bieticolo Saccarifero), stabiliscono le quantità e qualità di seme da utilizzare nei diversi comprensori bieticoli, nonché le condizioni e i prezzi di acquisto per gli agricoltori.

Le Associazioni partecipano inoltre direttamente, mediante proprie società commerciali, all'attività di distribuzione del seme; alcune di esse, infine, operano anche nel mercato della produzione del seme, esercitando il controllo di una ditta sementiera.

Accordi verticali

L'esistenza di un forte livello di integrazione tra produttori di barbabietole e produttori di zucchero è conseguenza delle caratteristiche stesse del processo produttivo, che richiede una stretta complementarità tra la fase agricola e la fase di trasformazione industriale.

La destinazione esclusiva delle barbabietole alla trasformazione industriale e, conseguentemente, l'inesistenza di un'offerta di materie prime per l'industria non collegata alla capacità di trasformazione rendono necessaria la stipulazione

di contratti tra bieticoltori e trasformatori che precedano le rispettive decisioni di produzione. In tale contesto, il modello contrattuale prevalente per disciplinare i rapporti commerciali tra agricoltura ed industria è quello del contratto di coltivazione, stipulato prima della semina delle barbabietole. Mediante tale contratto, il produttore agricolo si impegna a vendere, e lo zuccherificio ad acquistare, un quantitativo di saccarosio corrispondente alle barbabietole che l'agricoltore prevede di ricavare da una determinata superficie; il calcolo viene effettuato ipotizzando una qualità standard di barbabietole pari a 14,5 gradi di polarizzazione. Il contratto di coltivazione consente all'industria di assicurarsi, da un lato, l'approvvigionamento della materia prima e, dall'altro, un utilizzo ottimale degli impianti attraverso la programmazione dei tempi di lavorazione, mentre la parte agricola si garantisce in anticipo la collocazione certa delle bietole e il relativo prezzo.

Inoltre, nella maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, è diffusa la prassi di effettuare, in un periodo dell'anno che dovrebbe normalmente precedere la stipula dei singoli contratti di coltivazione, una negoziazione collettiva tra tutti gli zuccherifici e tutte le associazioni agricole che sfocia nella conclusione del cosiddetto accordo interprofessionale, e cioè di un accordo quadro all'interno del quale vengono regolati i rapporti di collaborazione e gli eventuali elementi di conflittualità tra parte agricola e parte industriale. L'accordo interprofessionale disciplina di fatto tutte le operazioni necessarie al funzionamento della filiera bieticola-saccarifera. Esso contiene, tra l'altro, disposizioni sulle modalità di sottoscrizione degli impegni di coltivazione, sul periodo e lo scaglionamento delle consegne di barbabietole agli zuccherifici, sui criteri di definizione del prezzo in funzione della qualità della barbabietola, sulle modalità di accertamento del valore della materia prima, sulla ripartizione degli aiuti, sull'eventuale restituzione delle polpe, sulle modalità di approvvigionamento del seme.

Inoltre, l'accordo istituisce, definendone composizione e funzioni, alcuni organismi interprofessionali di supporto all'organizzazione del settore bieticolo-saccarifero, costituiti in forma paritetica da associazioni bieticole e zuccherifici. Tra di essi, particolare rilievo hanno la Commissione Tecnica Nazionale, preposta ad effettuare la sperimentazione sulle diverse varietà commerciali di seme di barbabietola per definir-

ne le proprietà e l'adattabilità ai diversi terreni, ed il CIEBS, il quale stabilisce, sulla base della lista delle varietà fornita dalla Commissione Tecnica, la composizione di varietà e quantità di seme più indicata per ciascun comprensorio di produzione, il numero e la localizzazione dei punti di distribuzione del seme, il prezzo di vendita al quale il seme deve essere venduto dal distributore al coltivatore.

L'integrazione verticale tra agricoltura ed industria si realizza dunque in questo settore essenzialmente attraverso i contratti di coltivazione, l'accordo interprofessionale e gli organi interprofessionali di gestione e di controllo del sistema.

Risulta invece modesta, in particolare se raffrontata con quella di altri Paesi Europei, la partecipazione della parte agricola all'interno del processo di trasformazione industriale, sia attraverso il sistema cooperativo sia attraverso la partecipazione azionaria delle Associazioni di bieticoltori nelle imprese saccarifere. Esiste infatti un'unica società cooperativa di trasformazione delle barbabietole, la quale detiene circa il 7% della produzione di zucchero nazionale ed ha poco più di 3.000 soci coltivatori. Analogamente, il peso della finanziaria partecipata dalle Associazioni bieticole nell'attività industriale non è molto rilevante, e si limita al possesso di quote di minoranza di due società saccarifere, che rappresentano circa il 23% della produzione nazionale di zucchero.

Approvvigionamento e distribuzione del seme di bietola

La scelta della varietà di barbabietola e, quindi, della tipologia di seme da utilizzare ha un'elevata incidenza sulla qualità finale della barbabietola e sulla resa produttiva, sia agricola che industriale. Risulta tuttavia difficile quantificare con esattezza tale incidenza, in quanto la resa di ciascuna varietà di seme varia in funzione delle caratteristiche del terreno, del clima, della diffusione di parassiti e malattie, dell'epoca di raccolta, tutti fattori che, a loro volta, influiscono sui risultati produttivi.

Le marche di seme attualmente in commercio sono numerosissime, ma non tutte identificano in realtà una tipologia varietale unica e distinta dalle altre rispetto alle caratteristiche di adattabilità al terreno, resistenza alle malattie, epoca di maturazione, ecc.. Alcune marche commerciali fanno capo

infatti a ditte sementiere che si limitano ad acquistare varietà di seme prodotte da altre società e a commercializzarle con marchio proprio.

Le case sementiere che effettuano sia la ricerca di base sia l'attività di moltiplicazione e commercializzazione sono molto poche e prevalentemente fanno capo a grandi gruppi multinazionali; esse forniscono il materiale genetico a tutte le altre ditte sementiere, le quali effettuano la moltiplicazione e la commercializzazione di tale materiale. Pertanto, molte varietà di seme hanno la stessa origine genetica.

Nonostante la presenza di numerosi marchi commerciali e di molte ditte sementiere, la struttura del mercato del seme è estremamente concentrata, soprattutto se si fa riferimento ai raggruppamenti di società tra le quali esiste un collegamento, di natura societaria o soltanto di tipo commerciale. Numerosi sono anche i collegamenti tra gli zuccherifici e le società sementiere, nonché tra le Associazioni bieticole e le ditte sementiere stesse. I primi quattro raggruppamenti di imprese, di cui tre facenti capo alle principali multinazionali del settore (KWS, ADVANTA e NOVARTIS) e uno facente capo al più importante gruppo saccarifero nazionale (ERIDANIA), controllano più dell'80% del mercato complessivo; le ditte sementiere indipendenti sia dalle tre multinazionali che da società saccarifere ed associazioni bieticole sono in numero molto limitato e rappresentano complessivamente il 15% circa del mercato.

Per quello che riguarda la distribuzione del seme, essa è disciplinata, dal 1989 in avanti, nell'ambito dell'accordo interprofessionale; quest'ultimo stabilisce che gli utilizzatori finali del seme, e cioè gli agricoltori, non possono acquistare il prodotto direttamente dalle ditte sementiere, né da distributori indipendenti, bensì sono obbligati a rivolgersi a distributori autorizzati dagli zuccherifici e dalle Associazioni bieticole. Inoltre, la contrattazione con le ditte sementiere e l'acquisto del seme possono essere effettuati esclusivamente dagli zuccherifici oppure, ma soltanto da pochi anni, dalle Associazioni bieticole.

Le quantità e qualità di seme da acquistare per ciascun comprensorio sono stabilite dal CIEBS, il quale stabilisce anche il prezzo finale a cui i distributori autorizzati devono rivendere il seme agli agricoltori. La scelta dell'agricoltore sulla varietà da acquistare, esplicitata nell'offerta di coltivazio-

ne, è quindi vincolata dalle decisioni assunte in sede CIEBS in merito alla composizione varietale, nonché dalla disponibilità effettiva della varietà prescelta presso il rivenditore autorizzato.

Gli zuccherifici e le Associazioni, a sostegno di tale meccanismo distributivo, adducono motivazioni di carattere tecnico, inerenti la necessità di controllare la qualità del seme utilizzato dagli agricoltori: quest'ultima si ripercuote infatti su tutto il processo produttivo e influisce, in ultima analisi, sull'attività delle società saccarifere e sulle possibilità e modalità di realizzazione del contingente produttivo ad esse assegnato.

Va al riguardo sottolineato che sembra sussistere un'oggettiva difficoltà a pervenire a conclusioni univoche e condivise sulle performance produttive delle singole varietà e sulla loro idoneità ad essere utilizzate su specifiche tipologie di clima e di terreno: tale difficoltà appare confermata dal fatto che la Commissione Tecnica Nazionale, nella quale sono rappresentati in misura paritetica zuccherifici e associazioni, si sia per alcuni anni divisa in due distinte sotto-commissioni, ognuna delle quali avente protocolli sperimentali e parametri valutativi differenti, e dalle quali provenivano, conseguentemente, graduatorie diverse delle varietali consigliate.

Al di là comunque delle motivazioni che possono aver spinto ad attivare l'attuale meccanismo di distribuzione del seme, dall'indagine non sono emerse evidenze di un miglioramento dell'efficienza settoriale determinato dall'introduzione del sistema. I parametri di rendimento, sia agricolo sia industriale, non sembrano infatti essersi modificati significativamente dal 1989 ad oggi, né sembra essersi registrato un miglioramento delle condizioni di acquisto, anche di natura economica, per l'agricoltore. Risulta invece nettamente aumentata l'importanza sul mercato delle sementi delle società legate in qualche forma alle società saccarifere o alle Associazioni.

A tale proposito, si osserva come anche le Associazioni di bieticoltori, benché entrate sul mercato della distribuzione del seme solo in un secondo momento, con l'obiettivo di ridurre il potere monopsonistico e monopolistico precedentemente detenuto dagli zuccherifici, traggono innegabili vantaggi dallo svolgimento di tale attività: quest'ultima rappresenta infatti sia uno strumento politico di ampliamento del consenso, consentendo ad esempio l'effettuazione di sconti o di con-

dizioni di favore nella consegna del seme, sia un mezzo per incrementare le entrate e migliorare il bilancio economico.

Le denunce

L'Autorità ha ricevuto numerose segnalazioni in merito a presunte distorsioni concorrenziali esistenti nel settore bieticolo-saccarifero, derivanti da comportamenti attuati dalle società saccarifere e dalle Associazioni di produttori. Le denunce, pervenute da parte di singoli agricoltori e da parte di alcune ditte sementiere indipendenti, si riferiscono tutte al sistema di distribuzione del seme di barbabietola e, in particolare, alle regole imposte dall'accordo interprofessionale in merito alle modalità di approvvigionamento da parte dell'agricoltore.

Al riguardo, gli agricoltori ritengono di subire una grave limitazione alla propria libertà imprenditoriale, vedendosi negata la possibilità di acquistare uno dei principali mezzi di produzione secondo le modalità ritenute più idonee e convenienti: in particolare, essi non hanno la facoltà di selezionare i propri fornitori di seme, di contrattarne il prezzo di vendita e, in molti casi, di utilizzare le varietà prescelte nell'offerta di coltivazione.

Le ditte sementiere, dal canto loro, lamentano l'impossibilità di distribuire direttamente agli utilizzatori e di avere di fronte, quali acquirenti unici, soggetti i quali hanno interessi commerciali diretti nel mercato del seme, i quali tendono quindi a favorire le ditte sementiere ad essi collegate.

Tale situazione, secondo quanto sostenuto dalle ditte denuncianti, determinerebbe di fatto una restrizione della libertà di accesso sul mercato del seme e la necessità, per operare su tale mercato, di effettuare «sconti» e «condizioni di favore» a soggetti che non sono gli utilizzatori effettivi e che non trasferiscono poi a valle, sugli agricoltori, i benefici ottenuti.

Un'ulteriore segnalazione in merito ai presunti effetti distorsivi del sistema di distribuzione del seme di barbabietola è stata effettuata, nel corso di un'audizione svolta nell'ambito dell'indagine, anche da una piccola associazione di bieticoltori, la quale ritiene che non rientri nell'oggetto sociale delle associazioni svolgere direttamente, o tramite proprie so-

cietà, un'attività commerciale a fini di lucro, quale è quella della distribuzione del seme di barbabietola. L'associazione denunciante vorrebbe pertanto consentire ai propri associati di approvvigionarsi da commercianti indipendenti, che si riforniscano direttamente dalle ditte sementiere, ma tale pratica viene di fatto ostacolata dal CIEBS, che la ritiene incompatibile con l'organizzazione del mercato stabilita in sede interprofessionale.

7.3 Valutazioni concorrenziali

L'impatto della regolamentazione comunitaria

È evidente che l'esistenza di una regolamentazione così pervasiva, quale è quella che disciplina il settore bieticolo-saccarifero comunitario, condiziona fortemente le dinamiche competitive di tutti i mercati che compongono la filiera, riducendo il numero delle variabili su cui gli operatori possono farsi concorrenza e gli incentivi al perseguimento della massima efficienza. Peraltro, la stretta interdipendenza tra i due principali comparti della filiera ed il modo nel quale il regime normativo è stato formulato fanno sì che, pur essendo fondamentalmente concepito per sostenere il comparto agricolo, l'impianto normativo produca invece i suoi effetti più rilevanti sul settore della trasformazione industriale, distorcendone profondamente le dinamiche competitive e creando gravi inefficienze allocative.

Al riguardo, va in primo luogo rilevato come la regolamentazione comunitaria abbia consentito all'Unione Europea nel suo complesso di diventare il leader mondiale in termini di produzione di zucchero, pur mantenendo il prezzo interno dello zucchero su livelli anche doppi rispetto a quelli prevalenti sui mercati internazionali. Tale circostanza, che configura l'effetto distorsivo più macroscopico della normativa settoriale, si traduce sostanzialmente in un maggior costo sopportato dal consumatore per l'acquisto del prodotto.

In secondo luogo, vanno considerati gli effetti della regolamentazione sui mercati dei prodotti sostitutivi dello zucchero, effetti strumentali al perseguimento dell'obiettivo di salvaguardia del settore bieticolo-saccarifero, ma non per questo meno rilevanti. In proposito, occorre sottolineare come l'applicazione del sistema delle quote anche allo sciroppo di inulina e, soprattutto, all'isoglucosio, abbia bloccato lo svi-

luppo di intere filiere agro-industriali, derivanti, tra l'altro, dalla trasformazione di prodotti agricoli disponibili anche a livello nazionale; ciò ha impedito alle industrie alimentari utilizzatrici di zucchero di acquistare, a costi inferiori, materie prime alternative allo zucchero stesso, opportunità concessa invece agli operatori di molti altri paesi extraeuropei, quali Stati Uniti, Giappone e Canada, ove si è assistito ad una crescente affermazione di prodotti dolcificanti derivanti dalla trasformazione di cereali o patate.

Il terzo effetto distorsivo della regolamentazione comunitaria è quello di non aver favorito, anche all'interno della Comunità, una localizzazione ottimale dell'attività produttiva. Si è visto, infatti, come le modalità applicative del sistema delle quote di produzione e, in particolare, la gestione delle quote di specializzazione, la pratica dei prezzi misti e la concessione di contributi di regionalizzazione, non abbiano consentito alcuna mobilità delle quote tra gli Stati, impedendo una riallocazione della produzione nelle aree maggiormente vocate e nelle quali è possibile produrre a costi inferiori.

Anche all'interno dei singoli mercati nazionali, ed in particolare di quello italiano, la normativa comunitaria produce effetti distorsivi di grande rilievo, influenzando profondamente sulla qualità e l'intensità dei meccanismi concorrenziali.

In proposito, si rileva come l'introduzione di vincoli quantitativi alla produzione generi sempre anomalie nelle dinamiche di mercato, che si traducono generalmente in una perdita di efficienza, sia di natura produttiva che allocativa.

Infatti, l'assegnazione di quote basata sulle quantità prodotte in passato da ciascuna impresa ha l'effetto di impedire la minimizzazione dei costi di produzione, in quanto le imprese produttrici sono quasi sempre caratterizzate da notevoli diversità riguardo alle funzioni di costo ed al grado di capacità produttiva utilizzata: in queste condizioni, i costi complessivi verrebbero minimizzati, a parità di produzione totale, solo permettendo di produrre di più alle imprese caratterizzate da una migliore struttura dei costi, oltre che da capacità produttiva in eccesso, ed imponendo una corrispondente riduzione della produzione alle imprese con costi più elevati. Un simile criterio di assegnazione, che garantisca un'efficiente allocazione delle quote, risulta in pratica irrealizzabile, data l'enorme quantità di informazioni che sarebbe necessario reperire ed elaborare.

L'effetto negativo descritto, dipendendo essenzialmente dal modo nel quale le quote vengono fissate, si riferisce ad un contesto statico. Con riferimento ad un contesto dinamico, la presenza di vincoli all'espansione della produzione determina invece l'impossibilità per gli operatori di raggiungere la scala dimensionale ottima, e quindi la minimizzazione dei costi produttivi, indipendentemente dai criteri di assegnazione iniziale. Il quantitativo individuale assegnato diviene infatti, nel lungo periodo, un fattore fisso e non controllabile dalla singola impresa che disincentiva, o meglio impedisce, la realizzazione di quelle modifiche strutturali necessarie per produrre con costi produttivi minimi.

Il congelamento della struttura produttiva si traduce in un analogo congelamento della configurazione settoriale, impedendo nel lungo periodo l'uscita delle imprese meno efficienti e l'aumento della produzione da parte di quelle maggiormente efficienti.

La situazione descritta determina anche una pressoché totale eliminazione della competizione tra gli operatori, dal momento che la rigida assegnazione delle quote impedisce di fatto alle imprese di migliorare il proprio posizionamento di mercato; viene conseguentemente a mancare per le stesse imprese anche l'incentivo a ridurre il livello di prezzo al di sotto di quello praticato dagli altri operatori in quanto, non potendo aumentare la produzione, esse non sarebbero comunque in grado di soddisfare la maggiore domanda derivata dalla diminuzione di prezzo. L'eliminazione della concorrenza di prezzo consente anche il mantenimento di un livello di prezzi più elevato rispetto a quello concorrenziale. Per tale ragione, nella normativa a tutela della concorrenza gli accordi tra imprese aventi ad oggetto il contingentamento produttivo sono trattati alla stregua dei cartelli di prezzo.

Nel settore in esame, gli effetti restrittivi del sistema di contingentamento sulla concorrenza orizzontale tra le imprese saccarifere risultano amplificati dall'esistenza di ulteriori disposizioni normative che influiscono sulla determinazione del prezzo, quali la fissazione dei prezzi comunitari indicativo e di intervento per lo zucchero, la fissazione del prezzo minimo per le barbabietole, nonché la presenza, sino al 1990, di un prezzo amministrato dello zucchero.

Per quanto riguarda la concorrenza tra bieticoltori, di carattere essenzialmente locale in quanto le barbabietole non

possono essere trasportate oltre un raggio di qualche centinaia di chilometri, gli effetti del sistema di contingentamento appaiono meno facilmente individuabili. Le quote produttive sono infatti assegnate alle società saccarifere, le quali provvedono a distribuirle tra gli agricoltori secondo criteri che non sono rigidamente stabiliti dalla regolamentazione comunitaria, bensì fissati in sede di accordo interprofessionale, di concerto con i rappresentanti delle associazioni agricole. Benché normalmente si tenga conto in modo prioritario delle quantità di saccarosio consegnate dagli agricoltori negli anni precedenti, esiste tuttavia in questo caso, almeno a livello teorico, un margine più ampio per modificare le quote assegnate in funzione della capacità produttiva dei coltivatori e del livello qualitativo della produzione.

Anche nel settore bieticolo, comunque, la fissazione di un prezzo di acquisto uniforme per tutte le barbabietole prodotte nella medesima area geografica impedisce di fatto la competizione tra gli operatori e la selezione delle imprese più efficienti.

Le relazioni verticali all'interno della filiera produttiva

Pur configurando il settore bieticolo e quello saccarifero mercati rilevanti distinti, l'analisi delle dinamiche concorrenziali e del livello di efficienza di ciascuno di essi non può prescindere dalla natura dei rapporti che intercorrono tra le rispettive categorie di operatori, collocate in stadi successivi della catena produttiva.

Come nella maggior parte dei settori agricoli, anche nel settore bieticolo i costi di transazione sono piuttosto elevati a causa della rigida localizzazione delle strutture produttive, della rapida deperibilità del prodotto e della debolezza contrattuale della parte agricola, a sua volta dovuta alla polverizzazione dell'offerta ed alla scarsa trasparenza dei mercati. In tali circostanze, appare spesso conveniente internalizzare l'attività di scambio, attraverso contratti di integrazione che, nel settore in esame, sono rappresentati dai contratti di coltivazione e dagli accordi interprofessionali.

Va considerato peraltro che il produttore agricolo formula le sue decisioni di investimento in un arco temporale più breve rispetto al trasformatore, in quanto il terreno dedicato

alla coltivazione della barbabietola può facilmente trovare usi alternativi nel giro di pochi anni, mentre gli impianti destinati alla trasformazione della barbabietola non hanno usi alternativi e richiedono costi di riconversione o smantellamento elevatissimi. Per questo motivo, e per il fatto che le quote produttive sono assegnate alle imprese saccarifere, sembrerebbe che, nel settore bieticolo-saccarifero, l'accordo verticale tuteli la parte industriale almeno quanto quella agricola.

In linea generale, la conclusione di accordi verticali non comporta una riduzione del livello della concorrenza e anzi, in presenza di elevati costi di transazione, essa può determinare una maggiore efficienza nell'organizzazione produttiva del settore. Per la filiera bieticolo-saccarifera, il contratto di integrazione sembra peraltro essere una scelta organizzativa quasi obbligata dalla mancanza di alternative di sbocco per la parte agricola e di approvvigionamento per quella industriale che rendano possibile una programmazione dell'attività produttiva non coordinata tra le parti medesime.

Tuttavia, non la presenza in sé dei contratti di integrazione, bensì la natura e l'estensione degli stessi sembra produrre effetti restrittivi consistenti sui meccanismi concorrenziali sia del mercato delle barbabietole sia di quello dello zucchero.

Al riguardo, va evidenziato come il contratto interprofessionale venga stipulato tra l'insieme degli zuccherifici e l'insieme delle associazioni professionali agricole, determinando condizioni di cessione delle barbabietole e di organizzazione dell'attività produttiva uniformi su tutto il territorio nazionale e per tutti gli operatori. Così pure i contratti di fornitura, benché stipulati tra i singoli coltivatori e la propria società acquirente, si conformano ad un modello standard, anch'esso concordato in sede di accordo interprofessionale: ciò che cambia da un contratto all'altro sono soltanto la quantità di saccarosio offerta e la varietà di seme indicata dal coltivatore.

Sul mercato delle barbabietole, l'uniformazione delle condizioni di cessione determina una riduzione delle variabili sulle quali si gioca la concorrenza tra agricoltori, la quale può soltanto incentrarsi sulla continuità e l'affidabilità nei rapporti con lo zuccherificio, allo scopo di ottenere una quota di saccarosio più vicina possibile alla propria offerta, una data di consegna del prodotto più favorevole e così via.

Sul mercato dello zucchero, analogamente, le circostanze indicate comportano un totale allineamento delle condizioni di acquisto tra tutte le società saccarifere ed un conseguente affievolimento delle reciproche relazioni concorrenziali, peraltro già indebolite dall'esistenza delle quote produttive e dei prezzi minimi fissati a livello comunitario.

Dall'indagine è emerso che le caratteristiche intrinseche del processo produttivo del settore bieticolo-saccarifero rendono opportuno un rapporto di collaborazione tra le parti anche nell'organizzazione di alcune fasi del processo produttivo stesso, quali ad esempio la definizione dei calendari di raccolta, dei tempi di lavorazione, delle modalità di effettuazione dei controlli qualitativi. Ciò comporta la necessità di un legame di integrazione tra coltivatori e trasformatori anche più stretto rispetto a quello prevalente in altri comparti agricoli, che non si limiti, cioè, alla contrattazione anticipata delle condizioni di fornitura.

Le circostanze descritte hanno portato, in molti Paesi europei, ad una forte partecipazione della componente agricola agli interessi dell'industria, sia mediante il possesso di quote azionarie delle società saccarifere da parte dei bieticoltori sia mediante la presenza diretta del mondo agricolo nel settore industriale, attraverso proprie cooperative di trasformazione. In Italia, diversamente, la partecipazione dei bieticoltori al capitale di rischio dell'industria è scarsamente rilevante e così pure l'incidenza della cooperazione agricola nel settore industriale.

L'esigenza di realizzare un certo livello di coordinamento e di collaborazione tra agricoltori ed industriali è invece garantita, nel nostro paese, dalla presenza di organismi interprofessionali costituiti, in modo paritetico, da rappresentanti delle associazioni bieticole e da rappresentanti delle società saccarifere: ad essi sono assegnati poteri e compiti di grande rilievo per il funzionamento del settore, quali la sperimentazione tecnica, la definizione della composizione varietale più idonea per ciascun comprensorio, la regolamentazione dell'attività di commercializzazione del seme.

Il modello di integrazione che si è sviluppato in Italia si colloca in un'area intermedia tra la completa integrazione societaria, che consente di migliorare l'efficienza delle relazioni realizzando una piena coincidenza degli interessi delle parti, e la mera integrazione contrattuale, la quale si limita invece a

ridurre le aree di conflittualità ed i costi di transazione mediante il raggiungimento di specifici accordi, senza intaccare in alcun modo l'autonomia funzionale ed imprenditoriale delle parti contraenti.

Gli organismi interprofessionali, rappresentando una sede di concertazione stabile e duratura tra tutte le imprese saccarifere ed i rappresentanti delle imprese bieticole, non eliminano invece le divergenze di interessi tra parte agricola e parte industriale, attenuando soltanto, in qualche misura, la conflittualità tra i soggetti facenti parte degli organismi interprofessionali stessi, e cioè le industrie e le associazioni di produttori.

L'esistenza di simili strutture di coordinamento sembra in pratica determinare, o quanto meno riflettere, una artificiosa commistione di interessi tra le industrie saccarifere, le quali hanno bisogno di avere un buon rapporto con le organizzazioni bieticole per spuntare migliori condizioni di acquisto della materia prima, e le organizzazioni bieticole stesse, alle quali gli zuccherifici garantiscono la totalità delle iscrizioni da parte dei coltivatori, fungendo, oltretutto, da «esattori» della quota associativa.

Il modello organizzativo descritto esalta quindi il ruolo e la funzione delle associazioni di produttori agricoli, le quali rappresentano non solo la controparte, ma anche il principale *partner* degli zuccherifici nell'organizzazione della filiera produttiva. Una valutazione sul funzionamento e sull'efficienza di tale sistema organizzativo non può pertanto prescindere da una valutazione sull'effettiva rappresentatività delle associazioni bieticole, difficile da effettuare in questa sede e che esula peraltro dagli obbiettivi della presente indagine. Possono tuttavia al riguardo effettuarsi alcune considerazioni.

In primo luogo, l'obbligatorietà di fatto per gli agricoltori di aderire ad un'associazione, nonché i disincentivi creati dalle associazioni stesse alla mobilità degli iscritti sembrano offrire a tali organizzazioni l'opportunità di massimizzare anche le proprie funzioni-obbiettivo, oltre che di realizzare l'interesse degli iscritti.

Appare indicativa in proposito, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, l'adesione data dalle associazioni, in sede CIEBS, al sistema in vigore per la distribuzione del seme di barbabietola, sicuramente poco gradito agli agricoltori. Difficilmente collegabile alla missione principale delle asso-

ciazioni è anche la loro partecipazione diretta alle attività di produzione e vendita del seme, la quale appare invece funzionale al perseguimento di propri ed autonomi obiettivi di natura commerciale e finanziaria.

In secondo luogo, l'organizzazione verticale della filiera produttiva consolidatasi nel nostro paese non sembra nemmeno garantire che le relazioni contrattuali tra le parti vengano regolate nel modo più efficiente.

Dai colloqui intercorsi con gli operatori, risulta ad esempio persistere una forte divergenza di interessi tra parte agricola e parte industriale in merito agli standard qualitativi desiderati per la barbabietola: gli agricoltori cercano cioè di massimizzare il proprio reddito per ettaro incrementando, in primo luogo, il peso delle barbabietole e, in secondo luogo, il loro contenuto di zucchero; diversamente, gli industriali hanno interesse a ricevere una barbabietola che abbia, oltre ad un buon contenuto di zucchero, una buona estraibilità e, quindi, una resa industriale elevata. Tale difformità negli obiettivi produttivi, la quale si riverbera anche nei criteri di scelta delle varietà e, quindi, della tipologia di seme da utilizzare, è in parte conseguenza dell'impostazione stessa della regolamentazione comunitaria, la quale fissa il prezzo minimo per ogni unità di peso delle barbabietole, a parità di coefficiente di polarizzazione; essa sembra riflettere, tuttavia, anche un'inefficienza nelle relazioni contrattuali, le quali potrebbero integrare le condizioni minime previste dalla regolamentazione con incentivi economici per le produzioni che meglio si adeguino alle esigenze qualitative dell'industria. Un sistema di prezzi scaturito da una libera trattativa tra soggetti indipendenti dovrebbe infatti essere in grado di garantire, mediante un'opportuna griglia di premi e di penalizzazioni, una pressoché perfetta convergenza di interessi economici tra agricoltori e trasformatori.

Infine, un ulteriore problema che non sembra essere stato risolto in modo efficiente dall'organizzazione verticale della filiera bieticolo-saccarifera è quello della sperimentazione varietale, con particolare riferimento alle valutazioni dell'adattabilità delle diverse varietà alle specifiche condizioni pedo-climatiche dei comprensori bieticoli. Al riguardo, la riscontrata difficoltà a pervenire a conclusioni oggettive univoche sulle performance produttive delle singole varietà sembrerebbe suggerire l'opportunità di non affidare le valutazioni

ad un organismo interprofessionale, quale la Commissione Tecnica, composta da soggetti che hanno interessi diretti nel settore del seme, e di demandare invece il compito di accertare le caratteristiche qualitative di ciascuna varietà ad un organismo meramente tecnico, o comunque svincolato da interessi specifici nel settore.

In conclusione, sulla base delle suddette considerazioni, le modalità di relazione interprofessionale che si sono instaurate nel settore non sembrano sufficienti né a garantire che le singole relazioni contrattuali vengano regolate in modo efficiente, come dovrebbe accadere in seguito ad una normale trattativa tra imprese indipendenti, né a determinare un effettivo coordinamento dell'attività produttiva tra ciascuna industria e i propri fornitori, in modo da migliorare l'organizzazione logistico-produttiva e ridurre le perdite, le asimmetrie informative ed i costi del coordinamento stesso.

La distribuzione del seme di barbabietola

L'adozione di una regolamentazione del sistema di distribuzione del seme, così come essa è stata concordata in ambito interprofessionale da associazioni e società saccarifere, determina conseguenze significative sulle dinamiche concorrenziali sia del settore bieticolo sia dei mercati relativi alla produzione, commercializzazione e distribuzione del seme, sui quali, peraltro, operano anche soggetti terzi rispetto ai partecipanti alle trattative interprofessionali.

Sul mercato delle barbabietole, il sistema in vigore comporta sicuramente una riduzione della libertà imprenditoriale degli operatori, i quali sono vincolati sia nella scelta della varietà di seme da utilizzare sia nella scelta del fornitore cui rivolgersi; viene inoltre impedita al coltivatore ogni possibilità di trattare direttamente il prezzo e le condizioni di acquisto del più importante fattore di produzione.

Mentre, tuttavia, date le specifiche caratteristiche settoriali, l'obbligo di concordare con lo zuccherificio le varietà produttive da utilizzare, o quanto meno i criteri con cui effettuare la scelta, appare funzionale ad una corretta programmazione del processo produttivo di entrambe le parti contraenti, risulta di meno facile comprensione l'imposizione al coltivatore dei luoghi e delle condizioni di acquisto del seme.

Il CIEBS stabilisce, infatti, sia l'elenco dei distributori autorizzati alla commercializzazione - designati in parte dagli zuccherifici e in parte dalle associazioni - sia il prezzo di cessione del seme all'agricoltore, uguale per tutte le varietà. Il produttore agricolo, dunque, può esercitare un'influenza quale acquirente solo in forma mediata, attraverso la propria associazione di categoria.

Il sistema determina quindi la completa uniformazione di una delle principali voci di costo variabile delle imprese bieticole, riducendo ulteriormente l'ambito di competizione tra le imprese e la possibilità di selezionare gli operatori più efficienti. La concentrazione delle trattative di acquisto in capo a zuccherifici e associazioni non sembra peraltro avere contribuito nemmeno al contenimento del prezzo medio del seme.

La riduzione del numero dei fornitori, inoltre, unitamente alla circostanza che gli acquisti di seme presso le ditte sementiere possono essere effettuati solo da zuccherifici ed associazioni, rende anche più probabile la sostituzione, al momento dell'acquisto, della varietà indicata dal coltivatore nella propria offerta di coltivazione, scelta teoricamente già sottoscritta dallo zuccherificio all'atto dell'accettazione dell'offerta e dell'assegnazione della quota di saccarosio.

Sul mercato della produzione e commercializzazione del seme di barbietola, il sistema illustrato produce per lo meno due effetti in grado di influenzare i meccanismi competitivi: in primo luogo, l'accentramento degli acquisti in capo a due sole categorie di soggetti, società saccarifere e associazioni di produttori, determina un netto vantaggio concorrenziale per le ditte sementiere possedute da o collegate a tali soggetti, le quali risulta che abbiano effettivamente, negli ultimi anni, incrementato le proprie quote di mercato; in secondo luogo, esso determina un indebolimento del potere contrattuale delle ditte sementiere nei confronti dei propri acquirenti, i quali concertano preventivamente le quantità e le qualità da acquistare, nonché, in qualche misura, le condizioni di acquisto.

Le circostanze descritte potrebbero indurre anche i venditori, per far fronte all'accentuato potere contrattuale dei compratori, a ricercare un'analoga forma di coordinamento orizzontale, ipotesi che sembrerebbe coerente con il riscontro di una sostanziale omogeneità nei prezzi di cessione del se-

me da parte delle ditte sementiere, non attribuibile ad un'analoga omogeneità delle caratteristiche tecniche e dei costi di produzione.

Al riguardo, va tuttavia anche evidenziato come il sistema di regolamentazione in vigore non incentivi in nessun caso le ditte sementiere a farsi una reciproca concorrenza di prezzo, in quanto essa non sarebbe in grado di determinare alcun effetto sulle quantità vendute. Infatti, coloro che in ultima analisi consumano e pagano il prodotto, cioè i coltivatori, hanno un margine di scelta molto limitato e, comunque, non possono effettuare le proprie scelte sulla base del prezzo, imposto dal CIEBS ed uniforme per tutte le varietà; coloro che invece acquistano il prodotto e che, sostanzialmente, lo scelgono, cioè le imprese saccarifere e le associazioni, non ne sopportano il costo, limitandosi ad anticipare le spese di acquisto e di distribuzione che verranno poi imputate all'agricoltore. Ne segue che le ditte sementiere, per garantirsi l'ingresso o una maggiore presenza sul mercato del seme, dovrebbero teoricamente agire sulla sola leva qualitativa.

In realtà, dall'indagine è emersa l'esistenza, a parità di qualità, di un ampio margine di discrezionalità nella scelta varietale, confermata anche dall'elevato numero di marchi di seme in commercio i quali, pur avendo quote di mercato differenti, non sempre presentano sostanziali diversità di caratteristiche.

Le ditte sementiere, dunque, pur non facendosi, almeno apertamente, un'accesa concorrenza di prezzo, non si limitano a competere sulla base delle caratteristiche tecniche del prodotto. Una delle modalità utilizzate per cercare di orientare a proprio favore le scelte degli acquirenti consiste proprio nell'instaurazione di rapporti commerciali privilegiati con alcuni degli acquirenti stessi, ad esempio mediante la fornitura del seme o del materiale genetico alle ditte controllate dagli zuccherifici o dalle associazioni; una seconda modalità consisterebbe, stando alle dichiarazioni di alcuni operatori, nel versare agli acquirenti dei contributi al fine di promuovere il proprio prodotto, dandogli adeguato rilievo all'interno delle composizioni varietali «consigliate» in ciascun comprensorio.

Secondo quanto dichiarato dai suddetti operatori, quindi, il prezzo «ufficiale», prevalente sul mercato dell'acquisto del seme, non rispecchierebbe le condizioni di cessione effettive, ma sarebbe ben più alto. D'altro canto, un prezzo medio

di acquisto «ufficiale» troppo basso, non darebbe alcun vantaggio economico agli acquirenti i quali, come si è visto, non sono coloro che pagano il prodotto, mentre comprometterebbe certamente la redditività delle ditte sementiere legate agli acquirenti stessi.

Gli interessi economici nel settore delle sementi, d'altro canto, se possono risultare, per gli zuccherifici, di entità trascurabile rispetto ai più rilevanti interessi nel settore dello zucchero, rappresentano invece, per ciascuna associazione, una preziosa fonte di autofinanziamento ed anche uno strumento per tentare di ampliare la propria base associativa a scapito delle altre associazioni, agendo sugli sconti o sulle condizioni di cessione del seme.

Gli effetti più rilevanti del sistema distributivo concepito in ambito interprofessionale si rilevano tuttavia sul mercato stesso della distribuzione del seme, ove gli zuccherifici e le associazioni rappresentano di fatto gli unici operatori presenti dal lato dell'offerta, con condizioni di vendita uniformi e concordate in ambito CIEBS. I numerosi distributori autorizzati invece, attivi dal lato della domanda, pur avendo formalmente una propria autonomia imprenditoriale, possono soltanto limitarsi ad applicare all'agricoltore un margine fisso, anch'esso stabilito dal CIEBS, al prodotto acquistato dalla propria organizzazione di riferimento, sia essa uno zuccherificio o un'associazione.

Anche il distributore autorizzato, tuttavia, di cui l'accordo interprofessionale prevede l'inserimento obbligatorio nel circuito della commercializzazione del seme, viene ad acquisire un certo potere di indirizzo delle scelte dell'agricoltore, esercitabile quando nel punto vendita non sono più disponibili le varietà richieste nell'offerta di coltivazione. Anch'esso risulta quindi esposto alle pressioni di chi ha interessi di rilievo nel settore del seme, e cioè zuccherifici, associazioni e ditte sementiere.

L'accentramento della fase di acquisto in capo agli zuccherifici ed alle associazioni e della fase di rivendita in capo ad un numero prefissato di distributori, autorizzati sempre dalle medesime entità acquirenti, introduce quindi una doppia interfaccia tra i fornitori del seme e gli utilizzatori del prodotto stesso che rende meno trasparenti i meccanismi di contrattazione e di formazione del prezzo, aumentando le difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte semen-

tiere indipendenti e costringendo i singoli agricoltori ad esternalizzare una fase della propria attività imprenditoriale.

In sintesi, quindi, l'introduzione di un rigido controllo del mercato del seme da parte di zuccherifici ed associazioni, i cui effetti sulla qualità del prodotto finale risultano piuttosto dubbi e comunque difficili da verificare, sembra aver apportato uno scarso contributo al miglioramento dell'efficienza dei meccanismi che presiedono le decisioni e le operazioni di distribuzione del seme.

7.4 Valutazione giuridiche

Il settore agricolo e la normativa a tutela della concorrenza

Il Trattato di Roma, all'articolo 3, prevede la costituzione di una Politica Agricola Comune (lett. d) e il principio di concorrenza non falsata (lett. g). Poiché questi due fondamentali obbiettivi della Commissione possono venire a trovarsi in conflitto, negli artt. da 39 a 46 sono previste disposizioni speciali al fine di determinare le condizioni alle quali le regole di concorrenza previste nel Trattato si applicano alla produzione e al commercio di prodotti agricoli ⁽²⁸⁾.

In particolare, l'art. 39 del Trattato stabilisce le finalità della Politica Agricola Comune, mentre il successivo art. 40 dispone che per raggiungere tali obiettivi sarà creata una «organizzazione comune dei mercati agricoli» che potrà consistere anche nella fissazione di regole comuni in materia di concorrenza, ma dovrà escludere qualsiasi discriminazione tra produttori e consumatori della Comunità.

L'art. 42 dispone altresì che, con riguardo ai prodotti agricoli, le disposizioni relative alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio di prodotti agricoli «soltanto nella misura determinata dal Consiglio nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'art. 43 par. 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'art. 39».

Con il Regolamento n. 26/1962, adottato il 4 aprile 1962, il Consiglio ha previsto, all'art. 1, che le regole di concorrenza (artt. da 85 a 90 del Trattato e le disposizioni adottate in applicazione alle regole del Trattato) si applichino a tutti gli accordi, decisioni e pratiche relative alla produzione o al

(28) I prodotti agricoli soggetti alle disposizioni degli artt. da 39 a 46 sono indicati nell'allegato II al Trattato.

commercio dei prodotti agricoli. L'art. 2, par. 1, prevede due eccezioni sostanziali all'applicazione dell'art. 85, par. 1 del Trattato, che riguardano gli accordi, le decisioni o le pratiche che: (i) formano parte integrante di un'organizzazione nazionale del mercato ⁽²⁹⁾, o che (ii) sono necessarie per gli obiettivi previsti dall'art. 39 del Trattato.

Queste due eccezioni vengono in seguito definite come comprendenti «accordi, decisioni e pratiche di agricoltori, associazioni di agricoltori e associazioni di queste associazioni che appartengono ad un singolo Stato membro relativi alla produzione o alla vendita di prodotti agricoli o all'uso di strutture comuni necessarie allo stoccaggio, cura o lavorazione di prodotti agricoli, e in virtù dei quali non sussiste l'obbligo a praticare prezzi identici, a meno che la Commissione non ritenga che la concorrenza venga così eliminata o che gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato ne risultino pregiudicati».

L'art. 2, par. 2 dello stesso Regolamento conferisce alla Commissione il potere esclusivo, soggetto a revisione della Corte di giustizia, di determinare, con decisione che deve essere pubblicata, quali accordi, decisioni e pratiche soddisfino le condizioni indicate nell'art. 2 del par. 1.

In particolare, per quanto riguarda il settore bieticolo-saccarifero, il Consiglio con il Regolamento n. 1009/67 ha stabilito l'istituzione di una OCM dello zucchero al fine di perseguire la realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune, in considerazione delle caratteristiche peculiari della coltura della barbabietola e della utilizzazione quasi esclusiva di questa materia prima per la fabbricazione dello zucchero. L'OCM dello zucchero, entrata in vigore in data 1 luglio 1968, ha sostituito le organizzazioni nazionali di mercato fino ad allora esistenti.

Le applicazioni della normativa antitrust al settore bieticolo-saccarifero

Nonostante le restrizioni che senza dubbio l'OCM dello zucchero apporta alla produzione e alle vendite di zucchero e di barbabietole all'interno della Comunità Europea, nel setto-

(29) Il significato di «organizzazioni nazionali» è stato chiarito dalla Commissione nel caso *Patate Novelle* (G.U.C.E. 1987, L159/2).

re bieticolo-saccarifero le norme sulla concorrenza trovano un ambito di applicazione «*sostanziale ancorché residuo*», come stabilito dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee ⁽³⁰⁾ in merito al caso *Industria europea dello zucchero* ⁽³¹⁾.

In particolare la Corte ha affermato che gli articoli del Trattato, nonché eventualmente le leggi nazionali, che tutelano la concorrenza devono essere rigorosamente applicati ai prezzi finali di vendita dello zucchero, i quali, stanti gli effetti che il regime delle quote produce sull'offerta, rappresentano lo strumento fondamentale attraverso cui può esplicarsi la competizione tra produttori o distributori di zucchero. Inoltre, la stessa Corte ha sancito l'incompatibilità con la normativa antitrust di tutti quei comportamenti che, pur essendo in qualche modo indotti dalla regolamentazione di settore, contribuiscono ad aggravarne ulteriormente gli effetti restrittivi sulla produzione e sulla commercializzazione dello zucchero ⁽³²⁾.

La Commissione Europea ha quindi interpretato i principi affermati dalla Corte come un monito ad una applicazione molto attenta dell'articolo 2 del Regolamento n. 26/62, riscontrando nella rivendicazione di un ambito di applicazione per le norme antitrust un fondamento per il proprio intervento nel settore bieticolo-saccarifero, che nel corso degli ultimi decenni è stato di grande rilievo.

In merito al suddetto caso *Industria europea dello zucchero*, nel 1973 la Commissione ha stabilito che i comportamenti messi in atto da diverse imprese saccarifere europee nelle stagioni saccarifere dal 1968/69 al 1971/72 configuravano pratiche concordate in contrasto con l'articolo 85 del Trattato, aventi lo scopo e l'effetto di proteggere il mercato saccarifero italiano, quello olandese, nonché quelli della parte occidentale e della parte meridionale della Germania Federale. Essa ha altresì sanzionato come intesa ai sensi dell'articolo 85 l'accordo realizzato ed implementato da alcune imprese saccarifere in vista della partecipazione alle gare per l'attribuzione delle restituzioni alle esportazioni nei paesi terzi; tale comportamento, infatti, alterava la concorrenza tra gli operatori, che rappresenta proprio la finalità ultima della gara.

(30) Sentenza del 16 dicembre 1975, Cooperative Vereniging «Suikker Unie» e altri c. Commissione CE.

(31) Decisione della Commissione del 2/01/1973, IV/26.918 - *Industria europea dello zucchero*.

(32) Ad esempio i comportamenti atti a restringere le importazioni o le esportazioni intracomunitarie di zucchero, rilevanti nel caso di specie.

Nel 1989 la Commissione è intervenuta nei confronti degli accordi interprofessionali stipulati in Belgio nel 1981, nel 1985 e nel 1987 tra l'associazione dei bieticoltori (*Confederation des Batteraviers Belges* - CBB) e quella delle imprese produttrici di zucchero (*Société des Fabricants de Sucre de Belgique* - SGSFB), i quali contemplavano una clausola secondo cui le barbabietole raccolte in Belgio dovevano essere destinate prioritariamente alla produzione belga di zucchero, nell'ambito della quota massima di competenza del Paese (cosiddetta «clausola di priorità»). Tale clausola è stata giudicata in contrasto con l'articolo 85 del Trattato, in quanto atta a pregiudicare sensibilmente il commercio tra gli Stati membri, producendo l'esclusione dal mercato belga dello zucchero di alcuni bieticoltori olandesi e di una parte molto più cospicua di bieticoltori della Francia del Nord i quali, essendo localizzati in prossimità della frontiera belga, potevano approvvigionare in buone condizioni di redditività gli zuccherifici del Belgio. Nel medesimo provvedimento la Commissione ha altresì sanzionato, ai sensi dell'articolo 85, l'accordo concluso, in ottemperanza alla clausola di priorità, tra la principale impresa saccarifera belga (Raffinerie Tirlemontoise) e la CBB, in forza del quale venivano esclusi dalla ripartizione della quota di competenza della Raffinerie Tirlemontoise i bieticoltori francesi della regione di Bavay-Maubeuge, che la approvvigionavano regolarmente da diversi anni.

Una violazione dell'articolo 85 è stata sanzionata dalla Commissione anche recentemente, nel 1998, nel caso *British Sugar/Tate & Lyle* ⁽³³⁾, avente ad oggetto il coordinamento delle politiche di prezzo dello zucchero, sia al dettaglio sia ad uso industriale, attuato dalle due maggiori imprese saccarifere del Regno Unito (*British Sugar Plc* e *Tate & Lyle Plc*), con l'ausilio di due grandi imprese di distribuzione (*Napier Brown Ltd* e *James Budgett Sugars Ltd*): i comportamenti messi in atto dalle imprese suddette sono stati identificati come un'infrazione complessa, di durata considerevole, composta sia da elementi qualificabili come accordi sia da elementi qualificabili come pratiche concordate; inoltre, la Commissione ha ritenuto che le restrizioni alla concorrenza aventi per oggetto l'aumento del prezzo dello zucchero in Gran Bretagna, vista la struttura dei mercati interessati e le relevantissime

(33) Decisione del 14/10/1998, N. IV/F/-3/33.708 - *British Sugar/Tate & Lyle*.

quote detenute dalla parti, potessero avere un sensibile effetto sulla struttura degli scambi tra i Paesi membri.

In ognuno dei casi citati, la Commissione ha ritenuto che non ricorressero le condizioni per l'applicazione del Regolamento n. 26/62: tutte le pratiche contestate, infatti, erano state messe in atto successivamente all'istituzione dell'OCM dello zucchero, la quale non lasciava più sussistere le relative organizzazioni nazionali; inoltre, nessuna di tali pratiche pareva necessaria al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'articolo 39 del Trattato, non rientrando tra gli strumenti contemplati dalla Politica Agricola Comunitaria, ma sembrava anzi rispondere a finalità del tutto distinte, oltre che risultare contraria al principio di libera circolazione del prodotto.

Infine, appare opportuno ricordare un caso in cui la Commissione ha contestato ad un'impresa saccarifera la violazione dell'articolo 86 del Trattato⁽³⁴⁾: nel 1987, Irish Sugar Plc, l'unica impresa che in Irlanda produce zucchero di barbabietola, è stata accusata di ricorrere, nel quadro di una politica complessiva e persistente di protezione della propria posizione dominante sui mercati dello zucchero bianco cristallizzato per uso industriale e al dettaglio, a metodi competitivi diversi da quelli che disciplinano la normale concorrenza, i quali integravano varie fattispecie di abuso della posizione dominante⁽³⁵⁾.

Utilizzando il medesimo criterio guida seguito dalla Commissione, volto a salvaguardare ogni spazio di concorrenza non vincolato dal regime normativo, anche l'Autorità italiana della concorrenza, nel 1992⁽³⁶⁾, è intervenuta nel settore bieticolo-saccarifero, vietando alcuni comportamenti tenuti dagli zuccherifici sul mercato dell'acquisto e della distribuzione del seme di barbabietola: le imprese saccarifere, infatti, operavano su tale mercato come monopsonisti nei confronti delle società sementiere⁽³⁷⁾ e come monopolisti nei confronti

(34) Decisione del 14/05/1997, N. IV/34.621, 35.059/F-3 Irish Sugar.

(35) In particolare i comportamenti contestati dalla Commissione consistevano nella concessione da parte di Irish Sugar ai clienti al dettaglio di sconti legati non già a condizioni oggettive, bensì alla localizzazione dei dettaglianti (in prossimità della frontiera con l'Irlanda del Nord, allo scopo di scoraggiare le importazioni provenienti dal Regno Unito), alla loro fedeltà ad Irish Sugar e alla loro capacità di incrementare gli acquisti di zucchero presso Irish Sugar, ovvero sconti agli acquirenti di zucchero industriale che esportavano zucchero lavorato presso altri Stati membri della Comunità.

(36) APCA/COMPAG, Prov. n. 588 del 6/07/1992, in Bollettino n. 13/92.

(37) Gli accordi interprofessionali stipulati tra gli zuccherifici e le associazioni di bieticoltori, in base alla legge 88/88, stabilivano che l'unico acquirente di semi di barbabietola fosse la società saccarifera e che i distributori autorizzati dovessero limitarsi a distribuire ai bieticoltori il seme depositato presso di essi dallo zuccherificio, ricevendo una remunerazione per tale servizio.

dei bieticoltori, detenendo conseguentemente, tutte assieme, una posizione dominante; l'Autorità ha quindi ritenuto abusivo ai sensi dell'articolo 3 della legge 287/90, il comportamento degli zuccherifici consistente nella consegna ai coltivatori di un seme diverso da quello prescelto dai coltivatori medesimi.

L'applicabilità della normativa a tutela della concorrenza

Molte delle restrizioni alla concorrenza esistenti nel settore bieticolo-saccarifero nazionale, espone nei paragrafi precedenti, sono conseguenza diretta dell'esistenza di una Organizzazione Comune di Mercato, nei confronti della quale la normativa nazionale non può essere applicata.

Si è visto inoltre che, relativamente ai settori agricoli, la possibilità di applicare le regole di concorrenza comunitarie è ulteriormente disciplinata dalle previsioni del Regolamento n. 26/62/CEE, sulla base del quale l'art. 85, par. 1, del Trattato non si applica agli accordi, decisioni e pratiche relative alla produzione o al commercio dei prodotti agricoli che risultino strettamente necessari alla realizzazione degli obiettivi previsti dall'art. 39 del Trattato stesso, ivi compresi quindi, per definizione, tutti gli accordi realizzati in esecuzione dei Regolamenti istitutivi delle OCM.

In tale contesto, la possibilità di applicare la normativa comunitaria e nazionale a tutela della concorrenza richiede un'attenta valutazione di quanto ciascun accordo, pur se suscettibile di produrre effetti restrittivi, sia strettamente necessario al raggiungimento degli obbiettivi di politica agricola che l'OCM intende perseguire.

Si è precedentemente osservato che tra i fattori che concorrono a determinare la quasi totale eliminazione degli stimoli concorrenziali sia nel mercato delle barbabietole che in quello dello zucchero vi è il fatto che l'accordo interprofessionale è stipulato congiuntamente da tutte le società saccarifere con le organizzazioni rappresentative della categoria agricola.

Al riguardo, occorre osservare che il Regolamento n. 206/68/CEE, che stabilisce le disposizioni quadro per i contratti di fornitura e gli accordi interprofessionali nel settore bieticolo-saccarifero, non specifica quante e quali debbano essere le industrie che sottoscrivono il medesimo accordo, considerando quali accordi interprofessionali tutti gli accordi

intervvenuti prima della conclusione dei contratti tra il fabbricante e i suoi venditori, purché i venditori che accettano l'accordo forniscano almeno il 60% del totale delle barbabietole acquistate dal fabbricante.

Analogamente, sulla base della legge n. 88/88 che disciplina gli accordi interprofessionali in Italia, la stipulazione di un unico contratto tra tutte le industrie di trasformazione e le associazioni agricole non è l'unica modalità di accordo possibile. E' infatti ugualmente contemplata la possibilità di stipulare accordi separati tra i singoli zuccherifici e le associazioni agricole rappresentative dei relativi fornitori, ipotesi che certamente sembra più compatibile con il mantenimento di un certo margine di concorrenzialità tra le società saccarifere.

Dall'indagine risulta che anche alcuni specifici contenuti dell'accordo interprofessionale, quali quelli inerenti la commercializzazione del seme, sono suscettibili di determinare restrizioni alla concorrenza sui mercati interessati dall'accordo stesso.

L'inserimento di una rigida regolamentazione del mercato del seme nell'ambito dell'accordo interprofessionale non sembra tuttavia essere una scelta obbligata dalla regolamentazione, come dimostrato anche dalla circostanza che in altri paesi europei gli accordi interprofessionali non contengono disposizioni in merito alle modalità di fornitura del seme.

In proposito, va sottolineato che il regolamento n. 206/68 del Consiglio indica alcune materie che l'accordo interprofessionale deve necessariamente regolare, e che ne rappresentano quindi contenuti obbligatori, ed altre materie che possono, facoltativamente, fare parte dei contenuti dell'accordo stesso. In particolare, l'articolo 13, comma 3, del suddetto regolamento stabilisce che gli accordi interprofessionali possono prevedere, tra l'altro, «disposizioni attinenti alla scelta e alla fornitura delle sementi delle varietà di barbabietole da produrre» (lettera d).

La genericità della formulazione della previsione regolamentare relativa alla scelta ed alla fornitura delle sementi porta ad escludere che la suddetta disposizione possa legittimare qualunque genere di accordo avente ad oggetto tale aspetto del rapporto contrattuale tra agricoltori e industriali, rendendo invece necessario verificare, caso per caso, la funzionalità dell'accordo al perseguimento degli obiettivi della PAC e l'esistenza di eventuali strumenti alternativi in grado di ridurre gli effetti di restrizione sulla concorrenza.

Quanto alla possibilità di applicare la normativa nazionale e comunitaria in materia di concorrenza all'abuso di posizione dominante, occorre osservare che il Regolamento n.26/62 del Consiglio, nella determinazione dei criteri di applicazione delle regole di concorrenza ai prodotti agricoli, non stabilisce alcuna limitazione applicativa per i comportamenti delle imprese che integrino fattispecie abusive.

L'inquadramento giuridico delle fattispecie lesive della concorrenza riscontrate nel settore è ulteriormente complicato dalla pervasiva presenza delle associazioni di tipo orizzontale tra produttori agricoli, le quali accentrano sì le trattative con la controparte industriale in rappresentanza dei propri associati ma svolgono anche, su propria iniziativa, attività commerciali autonome, quali l'acquisto e la distribuzione del seme di barbabietola e, in alcuni casi, la produzione e commercializzazione del seme stesso.

Nel corso dell'indagine si è visto che la normativa comunitaria, e segnatamente il Regolamento n. 1360/78/CEE, successivamente modificato dal Regolamento n. 1760/87/CEE, incentiva, in talune regioni della comunità fra cui l'intero territorio italiano, la costituzione di associazioni di produttori agricoli, con lo scopo di stimolare sia una concentrazione dell'offerta sia un adeguamento della produzione alle esigenze del mercato. Al suddetto Regolamento, il quale ha comunque diretta efficacia in tutti gli Stati membri, si è adeguata anche la normativa nazionale, con la legge n. 674 del 20 ottobre 1978, modificata dalla legge n. 752, dell'8 novembre 1986.

Le citate disposizioni prevedono l'erogazione di aiuti destinati ad incoraggiare la costituzione e/o agevolare il funzionamento amministrativo delle associazioni di produttori, a condizione, tra l'altro, che esse effettuino un'attività economica di concentrazione dell'offerta.

Le associazioni bieticole, non essendo attive nella commercializzazione del prodotto dei propri soci ed essendo, inoltre, preesistenti all'adozione del Regolamento n. 1360/78, non sono ammesse a beneficiare dei suddetti aiuti. Il ruolo da esse svolto viene in ogni caso riconosciuto dalla normativa specifica del settore che, in numerose disposizioni, fa riferimento all'esistenza di tali forme organizzative. In particolare, il Regolamento n. 206/68/CEE considerando che, nella maggior parte delle regioni comunitarie, i bieticoltori erano già raggruppati in organizzazioni professionali, ha

mirato a mantenere per queste ultime il più ampio margine di manovra possibile nella difesa degli interessi dei bieticoltori. Alle associazioni bieticole è stato quindi riconosciuto sia un ruolo di rappresentanza nella negoziazione e realizzazione degli accordi interprofessionali, sia una funzione di primo piano nella gestione dei singoli contratti di coltivazione e nei controlli della produzione conferita dai bieticoltori allo zuccherificio.

Come per gli accordi interprofessionali, quindi, anche per le associazioni bieticole la regolamentazione comunitaria non stabilisce un nesso di dipendenza stretta tra la realizzazione degli obiettivi della PAC e l'esistenza di tali organizzazioni; essa riconosce tuttavia un ruolo piuttosto significativo a tali organizzazioni, là dove esse sono già presenti, e ne promuove anche la costituzione, a patto che esse realizzino forme di concentrazione dell'offerta utili a superare quelle carenze strutturali, in grado, secondo il legislatore, di compromettere la realizzazione degli obiettivi della PAC.

L'accentramento delle trattative in capo ad una rappresentanza liberamente scelta dai produttori agricoli, pur non essendo una vera e propria attività di commercializzazione del prodotto, potrebbe rappresentare comunque una forma di concentrazione dell'offerta, in accordo con la filosofia che sta alla base dell'intervento comunitario in materia di associazioni di produttori.

Non risulta invece altrettanto diretto il collegamento delle altre attività svolte dalle associazioni di produttori, quali la commercializzazione del seme di barbabietola, con gli obiettivi di politica agricola. Benché, infatti, anche la distribuzione del seme sia svolta in esecuzione a quanto stabilito dall'accordo interprofessionale, siglato dalle associazioni in rappresentanza degli agricoltori, tale attività riguarda però un mercato terzo rispetto a quello agricolo, non coperto quindi da alcun regime protezionistico e sul quale le associazioni operano in qualità di imprese indipendenti dal lato dell'offerta, mentre i produttori agricoli sono presenti dal lato della domanda.

La presenza diretta delle associazioni sul mercato dei semi, sia in qualità di imprese produttrici sia in qualità di imprese distributrici, ha quindi comportato un mutamento della figura delle stesse associazioni, che da semplice organo di rappresentanza degli interessi dei bieticoltori si sono trasformate

in soggetti portatori di interessi commerciali propri, risultanti dall'attività di vendita ai propri rappresentanti di un importante fattore di produzione, quale il seme di barbabietola.

7.5 Considerazioni conclusive

I meccanismi concorrenziali nel settore bieticolo-saccarifero appaiono fortemente condizionati dall'esistenza di una regolamentazione estremamente pervasiva, che lascia ridottissimi margini di autonomia imprenditoriale e crea scarsi incentivi all'efficienza. L'esistenza stessa di una filiera bieticolo-saccarifera nella Comunità Europea ed il modo in cui le risorse produttive sono state allocate sia tra gli Stati membri che all'interno di ciascuno di essi sono il risultato di precise scelte politiche e regolamentari, piuttosto che derivare da una normale dinamica di mercato.

La regolamentazione settoriale, inoltre, sostanzialmente concepita come strumento di protezione e di sostegno per il settore agricolo, viene di fatto ad avvantaggiare il settore industriale della produzione di zucchero, con il quale il settore bieticolo ha uno stretto legame di interdipendenza produttivo e funzionale, e solo indirettamente essa si riverbera sul mercato della coltivazione della barbabietola: gli effetti distorsivi che il regime produce sono quindi evidenti nel settore industriale della trasformazione non meno che nel settore agricolo della coltivazione della barbabietola.

In tale contesto, l'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza risulta piuttosto limitato e comunque non sufficiente a garantire il ripristino di un significativo grado di concorrenzialità all'interno dei mercati interessati.

Dall'indagine è emersa comunque l'esistenza di specifiche caratteristiche organizzative del settore e di alcuni comportamenti degli operatori i quali, producendo effetti distorsivi e non essendo strettamente prescritti dalla regolamentazione, potrebbero essere modificati al fine di attenuare le inefficienze e le rigidità contenute nel sistema.

In relazione ai suddetti comportamenti, l'analisi dei precedenti giurisprudenziali evidenzia anche la possibilità di un'applicazione diretta della normativa a tutela della concorrenza. Infatti, sia la giurisprudenza comunitaria sia quella nazionale relative al settore agricolo tendono a garantire, anche in un contesto regolamentare che lascia scarsi margini di au-

tonomia decisionale agli operatori, che vengano effettuate le scelte organizzative ed imprenditoriali in grado di minimizzare gli effetti di restrizione della concorrenza generati dalla regolamentazione stessa.

Una prima area nella quale la regolamentazione lascia una certa discrezionalità agli operatori riguarda le modalità con cui disciplinare le necessarie relazioni verticali tra gli operatori, che possono oscillare da una completa integrazione di tipo societario tra imprese agricole ed industrie di trasformazione, in grado di realizzare una perfetta identità di interessi dei due soggetti, ad una mera integrazione contrattuale, che lascia invece intatta l'autonomia imprenditoriale delle parti.

Il modello prevalente in Italia, che prevede l'utilizzo di alcune sedi stabili di contrattazione e di coordinamento tra l'insieme delle imprese saccarifere e l'insieme delle organizzazioni rappresentative dei bieticoltori, produce rilevanti effetti distorsivi sulle dinamiche competitive dei mercati interessati: in primo luogo, esso determina una completa uniformazione delle condizioni di acquisto per le imprese saccarifere, eliminando in tal modo un'ulteriore variabile sulla quale queste ultime possono farsi reciproca concorrenza; in secondo luogo, esso crea la necessità di creare e mantenere un apparato di rappresentanza degli agricoltori permanente e articolato sul territorio, che può sviluppare, ed ha effettivamente sviluppato nel tempo, interessi commerciali ed obiettivi propri ed ulteriori rispetto a quelli statutari; infine, esso determina una forte commistione di interessi tra le organizzazioni bieticole e le industrie saccarifere, consentendo alle prime di mantenere stabile la propria base associativa (utilizzando gli zuccherifici quali garanti ed esattori del pagamento delle quote associative) e alle seconde di ridurre i margini di conflittualità con i fornitori di materia prima.

Le modalità di relazione interprofessionale prevalenti in Italia non sembrano peraltro in grado di garantire né un effettivo coordinamento dell'attività produttiva tra ciascuna industria e i propri fornitori né che le singole relazioni contrattuali vengano regolate nel modo più efficiente.

Un modello di relazione verticale, alternativo a quello attuale ed ugualmente contemplato dalla regolamentazione comunitaria di settore, potrebbe invece essere la stipulazione di accordi interprofessionali singoli, cioè siglati da ciascuno

zuccherificio con i propri fornitori, o con le organizzazioni rappresentative degli stessi; tali ipotesi ridurrebbe certamente le occasioni di coordinamento tra le società saccarifere, favorendo anche una certa competitività sulle rispettive condizioni di acquisto e sulle modalità di organizzazione delle consegne di materia prima; contestualmente, gli agricoltori sarebbero costretti ad esprimere una propria rappresentanza di livello locale, maggiormente legata alle realtà produttive territoriali, rendendo più immediato il collegamento tra l'attività svolta dall'apparato di rappresentanza e gli interessi degli agricoltori rappresentati.

Scarsamente regolamentati, e soggetti quindi ad un ambito di discrezionalità anche maggiore, risultano invece i comportamenti degli operatori sui mercati relativi alla produzione, commercializzazione e distribuzione del seme, i quali risultano solo marginalmente interessati dall'OCM relativa allo zucchero.

In Italia, tuttavia, il sistema di distribuzione del seme risulta rigidamente disciplinato dall'accordo interprofessionale stipulato tra le associazioni bieticole e le imprese saccarifere. Secondo quanto stabilito in tale sede, sul mercato della distribuzione delle sementi possono operare soltanto distributori autorizzati dalle associazioni e/o dagli zuccherifici, applicando prezzi e condizioni di cessione uniformi, anch'essi concordati in sede interprofessionale. Gli zuccherifici e le associazioni sono inoltre gli unici soggetti autorizzati ad acquistare il seme direttamente dalle ditte sementiere, per poi rivenderlo, anche in questo caso a condizioni prestabilite, ai distributori autorizzati.

Il sistema di controllo del mercato del seme previsto dagli accordi interprofessionali introduce quindi una doppia interfaccia tra i fornitori del seme e gli utilizzatori del prodotto stesso, rendendo meno trasparenti i meccanismi di contrattazione e di formazione del prezzo ed aumentando le difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte sementiere indipendenti.

Gli effetti distorsivi della concorrenza di tale sistema si producono sia sul mercato della produzione e commercializzazione che su quello della distribuzione del seme. Sul primo mercato, zuccherifici e associazioni si presentano come unici acquirenti, determinando un indebolimento del potere contrattuale delle ditte sementiere ed una situazione di vantaggio

concorrenziale per quelle ditte sementiere collegate agli acquirenti stessi; sul secondo mercato, sono sempre gli zuccherifici e le associazioni gli unici operatori presenti, sia pure attraverso i propri distributori autorizzati: tali operatori concordano in sede interprofessionale i prezzi e le condizioni di cessione al coltivatore, comportandosi di fatto come se fossero un'unica entità economica.

Infine, il sistema determina anche una riduzione della libertà imprenditoriale degli agricoltori, i quali sono costretti ad esternalizzare una fase della propria attività, demandando praticamente alle associazioni e agli zuccherifici il compito di scegliere e di acquistare dalle ditte sementiere il proprio principale fattore di produzione.

Tale meccanismo viene giustificato dai soggetti firmatari dell'accordo con l'esigenza di salvaguardare la qualità del prodotto finale, evitando che vengano utilizzate partite di seme non controllate e non provviste dei requisiti qualitativi minimi necessari alla produzione. Nonostante la difficoltà oggettiva a quantificare con esattezza gli effetti del sistema sulla qualità del prodotto, non risulta tuttavia essersi verificato, almeno a livello aggregato, alcun miglioramento significativo nei parametri di rendimento settoriale. Peraltro, il meccanismo di regolamentazione utilizzato non sembra essere l'unico mezzo, né il più immediato, per evitare frodi nel commercio delle sementi, al cui fine basterebbe implementare un efficace sistema di certificazione dell'origine e della varietà di seme venduto da parte dei distributori.

ALLEGATO A

AVVIO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO (*)

**Provvedimento n. 3058
(IC 16)**

L'AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Nella sua adunanza del 18 maggio 1995;
Sentito il Relatore Professor Fabio Gobbo;
Vista la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

Visto in particolare l'art. 12, comma 2, della legge citata, ai sensi del quale l'Autorità può procedere ad indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi od altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1991, n. 461, ed in particolare l'art. 13 dello stesso, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

Considerati i seguenti elementi:

1. Il settore bieticolo-saccarifero è costituito dai mercati relativi alle sementi per la coltivazione della barbabietola da zucchero, alla barbabietola da zucchero e allo zucchero.

2. Le sementi, la barbabietola da zucchero e lo zucchero sono prodotti assoggettati alla Politica Agricola Comunitaria, che, insieme con le legislazioni di attuazione e le altre norme di carattere nazionale, definisce l'articolato regime regolamentare a cui è sottoposto il settore bieticolo-saccarifero. Nel quadro della normativa comunitaria particolare importanza, in vista della loro applicazione al settore, assumono il Regolamento CE n. 206/68, il quale disciplina gli accordi relativi all'acquisto di barbabietole, ed il Regolamento CE

(*) Pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 20/1995.

n. 1785/81, e successivi, che organizzano la produzione europea di zucchero.

3. La «filiera» bieticolo-saccarifera, a motivo della elevata correlazione economico-funzionale tra le diverse produzioni che la costituiscono, si connota in Italia come in altri Paesi europei per un alto livello di integrazione verticale. A fronte della tuttora esistente segmentazione delle varie fasi di coltivazione, trasformazione e commercializzazione, l'evoluzione strutturale del settore bieticolo-saccarifero in tutti i Paesi avanzati ha visto un insieme di attività collegate all'agricoltura progressivamente svolgersi a livello di operatori industriali e commerciali.

4. La presenza di associazioni di categoria con funzioni di rappresentanza e di ausilio è particolarmente diffusa nel settore bieticolo-saccarifero. Le associazioni dei coltivatori di barbabietole svolgono in specifico in Italia un ruolo rilevante all'interno del settore. Ad esse infatti è demandata, congiuntamente alle società della trasformazione saccarifera, la stipula degli accordi interprofessionali che regolamentano la coltivazione e la vendita dei prodotti agricoli destinati alla trasformazione ed alla commercializzazione - tra cui la barbabietola da zucchero - e definiscono i criteri e le condizioni che le parti devono rispettare nella stipulazione dei contratti di coltivazione, ai sensi dell'art. 6 della legge 16 maggio 1988, n. 88.

5. Dalle informazioni acquisite dall'Autorità risulta che negli anni più recenti il settore bieticolo-saccarifero in Italia sia stato interessato da un processo per cui, ad una crescente integrazione tra i soggetti che operano in diversi livelli della filiera, si è accompagnato un progressivo ampliamento del ruolo svolto dalle associazioni di categoria, attraverso sia la stipula degli accordi interprofessionali, sia la creazione di strutture ove congiuntamente determinare le politiche commerciali degli operatori. Sembrano infatti essersi accresciute sia l'integrazione tra industrie saccarifere, società sementiere ed organizzazioni bieticole, sia l'attività di coordinamento tra società della trasformazione industriale e associazioni bieticole stesse.

6. Per ciò che riguarda il processo di integrazione del settore, va osservato che nel corso degli ultimi anni è aumen-

tato il numero di operatori nel mercato delle sementi controllati da società saccarifere e da organizzazioni bieticole o ad esse direttamente o indirettamente collegati.

7. Per ciò che concerne l'attività di coordinamento delle politiche del settore, occorre precisare che gli accordi interprofessionali bieticolo-saccariferi definiscono non solo le condizioni di coltivazione e di commercializzazione della barbabietola, ma anche i criteri di vendita e distribuzione delle sementi, che vengono acquistate dagli zuccherifici. In specifico, gli accordi interprofessionali determinano il prezzo del seme da addebitare ai coltivatori di barbabietole e vincolano i coltivatori stessi ad effettuare l'approvvigionamento presso punti di vendita individuati dalle società saccarifere e dalle associazioni di categoria a cui gli stessi aderiscono. Tali previsioni sembrano aver favorito il costituirsi di una struttura di mercato che si caratterizza per la posizione di particolare rilievo rivestita dagli zuccherifici: essi risultano allo stesso tempo monopsonisti nei confronti delle società sementiere e monopolisti nella vendita delle sementi ai bieticoltori, oltre ad essere unici acquirenti nel mercato a valle delle barbabietole. Nell'ottica di promuovere un maggiore raccordo tra la componente industriale e la parte agricola nel 1990 si è peraltro costituito il «Centro di Interesse Economico Bieticolo Saccarifero» (CIEBS), formato da rappresentanti delle società saccarifere e delle organizzazioni bieticole. Il CIEBS ha tra i suoi compiti quello di assegnare le quote di produzione di barbabietole e di redigere annualmente la lista varietale dei semi per la coltivazione delle barbabietole, l'elenco dei distributori, la quantità ed il prezzo di vendita ai distributori e di addebito agli agricoltori delle sementi.

8. L'aumento del livello di integrazione tra i diversi operatori del settore bieticolo-saccarifero e il più elevato grado di coordinamento nei rapporti tra gli stessi introduce delle limitazioni allo svolgimento delle dinamiche concorrenziali nei mercati interessati.

Tutto ciò premesso e considerato;

Ritenuto necessario approfondire, in ragione delle sopra menzionate caratteristiche di specificità del settore bieticolo-saccarifero, l'attuale assetto concorrenziale dello stesso e la sua possibile evoluzione;

DELIBERA

a) di procedere, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge n. 287/90, ad un'indagine conoscitiva di natura generale nel settore bieticolo-saccarifero;

b) che il Responsabile del procedimento è il Dottor Pierluigi Sabbatini.

Il presente provvedimento verrà pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE

Alberto Pera

IL PRESIDENTE

Giuliano Amato

ALLEGATO B

CHUSURA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE BIETICOLO-SACCARIFERO (*)

**Provvedimento n. 7432
(IC 16)**

L'AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Nella sua adunanza del 27 luglio 1999;

Sentito il Relatore Professor Marco D'Alberti;

Vista la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 12, comma 2, il quale attribuisce all'Autorità il potere di procedere d'ufficio a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17;

Vista la propria delibera del 18 maggio 1995, con la quale è stato deciso di procedere a un'indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, concernente il settore bieticolo-saccarifero;

Viste le risultanze acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva;

Considerati i seguenti elementi:

I. Premessa

1. La filiera bieticolo-saccarifera è caratterizzata da numerose specificità di tipo strutturale, funzionale e normativo che la differenziano notevolmente da tutte le altre filiere agro-industriali, rendendo particolarmente complesse sia la ricostruzione dei legami giuridici e operativi esistenti tra i diversi soggetti attivi nel settore, sia la valutazione delle dinamiche competitive in esso presenti.

(*) Pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 29-30/1999.

Oggetto della presente indagine sono stati, in particolare, il mercato della produzione agricola della barbabietola, quello dello zucchero, principale prodotto ricavato dalla trasformazione industriale della barbabietola stessa, e quello della produzione e commercializzazione del seme di barbabietola, input produttivo di notevole importanza ai fini sia della resa agricola che di quella industriale, tanto da dar luogo a un forte livello di integrazione di entrambi i mercati della produzione e della trasformazione della barbabietola con quello della commercializzazione del seme.

Ciò che emerge dall'indagine è che nessuna, nemmeno apparente, anomalia nel funzionamento della filiera può essere spiegata o rimossa senza tenere conto delle strette e, in qualche misura, necessarie, interconnessioni esistenti tra i tre mercati citati, nonché tra i soggetti che, a vario titolo, operano su di essi.

II. Principali caratteristiche e problematiche settoriali

II.1. Il contesto internazionale

2. Il 70% circa della produzione mondiale di zucchero proviene dalla trasformazione della canna, processo produttivo decisamente più economico della trasformazione della barbabietola.

L'Unione Europea, pur producendo esclusivamente zucchero da barbabietola, è il principale produttore mondiale di zucchero, di cui rappresenta anche il primo esportatore mondiale.

3. La scelta di mantenere all'interno della Comunità un livello produttivo così elevato, pur essendoci, sul mercato internazionale, una larga disponibilità di zucchero a prezzi inferiori a quelli interni, sembra pertanto prevalentemente dettata da motivazioni di ordine storico e politico, piuttosto che essere la risultante di una normale dinamica di mercato. Ciò appare confermato anche dalle restrizioni produttive che sono state imposte ai più stretti sostituti dello zucchero, e in particolare all'isoglucosio, prodotto ricavato dai cereali mediante un processo di trasformazione industriale dell'amido. Mentre infatti negli Stati Uniti, in Giappone e in Canada, tale prodotto ha sostituito lo zucchero in molteplici impieghi di tipo industriale, tra cui la produzione di bevande analcoliche, nella

CE, pur assorbendo il canale industriale circa il 60-70% dei consumi complessivi, la produzione di isoglucosio è stata bloccata dall'imposizione di un rigido sistema di contingentamento produttivo, che ne ha «congelato» l'incidenza attorno a un valore che non supera il 2% della produzione complessiva di zucchero.

II.2. La regolamentazione comunitaria

4. Per assicurare la continuità e la redditività della produzione di zucchero, le politiche nazionali relative al settore sono sempre state improntate all'utilizzo di misure normative, fiscali e doganali di stampo marcatamente protezionistico. Dal 1968, alle politiche nazionali è stata sostituita un'Organizzazione Comune di Mercato (OCM), la quale, coerentemente con l'impostazione data in quegli anni a tutta la Politica Agricola Comune (PAC), garantisce ai produttori agricoli prezzi remunerativi e sbocchi certi.

Alla fissazione di un prezzo di sostegno garantito, le OCM dei prodotti agricoli, ivi compresa quella dello zucchero, accompagnano un sistema di tasse e premi, rispettivamente all'importazione e all'esportazione, che sostanzialmente permettono di isolare il mercato comunitario dalla concorrenza internazionale.

5. La caratteristica essenziale del sistema di regolamentazione del settore bieticolo-saccarifero è però la previsione di un limite quantitativo al sistema di garanzia, realizzato mediante la fissazione di un tetto produttivo ripartito *pro quota* tra gli Stati membri.

Il sistema delle quote di produzione, sostanzialmente finalizzato a limitare le eccedenze produttive e a favorire la specializzazione regionale delle aree maggiormente vocate, doveva essere una misura transitoria; in realtà, è stato continuamente prorogato e dura tuttora.

Le quote sono allocate a due livelli: 1) ad ogni Stato membro è attribuita una quota massima di produzione di zucchero, suddivisa in quota base (quota A) e quota di specializzazione (quota B), sulla quale grava una tassa di corresponsabilità più elevata; 2) ogni Stato membro ripartisce la propria quota alle società saccarifere operanti sul territorio nazionale.

Sono quindi le società saccarifere a ripartire le proprie quote produttive tra i coltivatori, mediante la stipula dei cosiddetti contratti di coltivazione.

6. L'OCM dello zucchero, pur essendo stata concepita come strumento di regolamentazione e di sostegno del settore bieticolo e pur essendo, a tutti gli effetti, inserita nell'ambito della PAC, prende tuttavia come base di riferimento, sia per la fissazione dei prezzi sia per l'assegnazione delle quote produttive, il prodotto ottenuto dalla trasformazione industriale della barbabietola, e cioè lo zucchero. Ciò consente di fatto anche a un settore tipicamente industriale, quale è quello saccarifero, di godere dei benefici e dei privilegi normalmente accordati in modo esclusivo al settore agricolo.

II.3. Il settore bieticolo-saccarifero in Italia

7. In Italia tutto il settore agricolo, e quindi anche quello bieticolo, è caratterizzato da una fortissima frammentazione produttiva, che colloca il paese in una situazione di forte svantaggio strutturale rispetto ai concorrenti nord-europei. Il numero di aziende bieticole si aggira attorno alle 70.000 unità, con una superficie media che si attesta su livelli di gran lunga inferiori alla media dei paesi CE. La bieticoltura è prevalentemente localizzata nel nord, ove si concentra circa il 62% della superficie nazionale e il 68% della produzione.

8. A fronte della forte frammentazione che caratterizza il settore bieticolo, il settore della trasformazione industriale ha subito un intenso processo di concentrazione e risulta attualmente caratterizzato dalla presenza di pochissimi grandi gruppi. Tale processo è stato favorito anche da un piano pubblico di risanamento del settore, varato nel 1983 per far fronte a una grave crisi di sovrapproduzione.

9. L'Italia è un paese scarsamente vocato alla produzione bieticola. Tutti i parametri di produttività, riferiti sia alla resa agricola sia alla resa industriale vedono il nostro paese largamente al di sotto degli standard di riferimento dei paesi nord-europei. Ciononostante, e anzi in alcuni casi proprio in ragione di tali difficoltà strutturali, la regolamentazione co-

munitaria ha concesso all'Italia un livello di protezione anche superiore rispetto a quello garantito agli altri paesi.

II.4. Le associazioni dei bieticoltori

10. In considerazione della forte frammentazione strutturale che caratterizza il settore agricolo, la regolamentazione, sia comunitaria sia nazionale, riconosce un ruolo di primo piano all'associazionismo agricolo, considerandolo tra gli strumenti utili alla realizzazione della PAC e promuovendone la costituzione, al fine anche di favorire la concentrazione dell'offerta.

11. Nel comparto della barbabietola operano attualmente sei Associazioni di produttori agricoli, di cui tre attive a livello nazionale e tre a livello prevalentemente locale; le prime tre rappresentano la quasi totalità della produzione con circa il 93% della produzione nazionale di bietole. In particolare, l'ANB rappresenta circa il 61% della produzione; il CNB il 22% della produzione e l'ABI il 10% della produzione.

12. L'adesione dei bieticoltori alle Associazioni è pressoché totale in quanto la complessità del processo produttivo e della normativa che caratterizza il settore rendono di fatto necessaria la presenza di organismi in grado di tutelare gli interessi degli agricoltori, sia nelle sedi istituzionali sia in sede di contrattazione con l'industria. Va tuttavia rilevato che, benché l'adesione all'Associazione risulti teoricamente facoltativa e suscettibile di essere rinnovata o modificata in concomitanza con la stipula del contratto di fornitura, i coltivatori di barbabietole, in realtà, nel momento in cui sottoscrivono l'offerta di coltivazione all'industria saccarifera, sono tenuti a indicare il nome dell'Associazione incaricata di eseguire i controlli sulle bietole consegnate. In tale occasione, quindi, tutti i produttori eleggono l'organizzazione a cui delegare l'attività di accertamento del valore della materia prima e autorizzano lo zuccherificio a versare, trattenendone l'importo sul conto di coltivazione, la propria quota associativa all'organizzazione prescelta.

13. Alle Associazioni di bieticoltori sono riconosciuti dalla regolamentazione comunitaria sia un ruolo di rappre-

sentanza degli interessi dei coltivatori di barbabietole nella negoziazione e realizzazione degli accordi interprofessionali, sia una funzione di rilievo nella gestione dei singoli contratti di coltivazione stipulati tra bieticoltori e zuccherifici. A tale ultimo riguardo, uno dei compiti primari svolto dalle Associazioni bieticole consiste nella partecipazione ai controlli della produzione conferita allo zuccherificio, nonché nella definizione dei criteri di campionatura e di analisi del prodotto.

Le associazioni bieticole fanno inoltre parte, insieme agli zuccherifici, di numerosi organismi interprofessionali, presiedendo a varie fasi dell'attività di organizzazione della filiera produttiva. Tra di esse, particolare rilievo assume l'attività di approvvigionamento del seme di barbabietola, nella quale le associazioni svolgono le seguenti funzioni: all'interno della Commissione Tecnica Nazionale, eseguono prove sperimentali per l'individuazione e la verifica delle caratteristiche tipologiche e produttive delle diverse varietà di seme disponibili; nell'ambito del CIEBS (Centro di Interesse Economico Bieticolo Saccharifero), stabiliscono le quantità e qualità di seme da utilizzare nei diversi comprensori bieticoli, nonché le condizioni e i prezzi di acquisto per gli agricoltori.

Le Associazioni partecipano inoltre direttamente, mediante proprie società commerciali, all'attività di distribuzione del seme; alcune di esse, infine, operano anche nel mercato della produzione del seme, esercitando il controllo di una ditta sementiera.

II.5. L'integrazione verticale

14. L'esistenza di un forte livello di integrazione tra produttori di barbabietole e produttori di zucchero è conseguenza delle caratteristiche stesse del processo produttivo, che richiede una stretta complementarità tra la fase agricola e la fase di trasformazione industriale. La destinazione esclusiva delle barbabietole alla trasformazione industriale e, conseguentemente, l'inesistenza di un'offerta di materie prime per l'industria non collegata alla capacità di trasformazione rendono necessaria la stipulazione di contratti tra bieticoltori e trasformatori che precedano le rispettive decisioni di produzione.

15. In tale contesto, il modello contrattuale prevalente per disciplinare i rapporti commerciali tra agricoltura e industria è quello del contratto di coltivazione, stipulato prima della semina delle barbabietole. Il contratto di coltivazione consente all'industria di assicurarsi, da un lato, l'approvvigionamento della materia prima e, dall'altro, un utilizzo ottimale degli impianti attraverso la programmazione dei tempi di lavorazione, mentre la parte agricola si garantisce la preventiva certezza circa la collocazione delle bietole e il relativo prezzo.

16. Inoltre, nella maggior parte dei paesi europei, tra cui l'Italia, è diffusa la prassi di effettuare, in un periodo dell'anno che dovrebbe normalmente precedere la stipula dei singoli contratti di coltivazione, una negoziazione collettiva tra tutti gli zuccherifici e tutte le associazioni agricole che sfocia nella conclusione del cosiddetto accordo interprofessionale.

L'accordo interprofessionale disciplina di fatto tutte le operazioni necessarie al funzionamento della filiera bieticolo-saccarifera. Esso contiene, tra l'altro, disposizioni sulle modalità di sottoscrizione degli impegni di coltivazione, sul periodo e lo scaglionamento delle consegne di barbabietole agli zuccherifici, sui criteri di definizione del prezzo in funzione della qualità della barbabietola, sulle modalità di accertamento del valore della materia prima, sulla ripartizione degli aiuti, sull'eventuale restituzione delle polpe, sulle modalità di approvvigionamento del seme.

Infine, l'accordo istituisce, definendone composizione e funzioni, alcuni organismi interprofessionali di supporto all'organizzazione del settore bieticolo-saccarifero, costituiti in forma paritetica da associazioni bieticole e zuccherifici. Tra di essi, particolare rilievo hanno la Commissione Tecnica Nazionale, preposta a effettuare la sperimentazione sulle diverse varietà commerciali di seme di barbabietola per definirne le proprietà e l'adattabilità ai diversi terreni, e il CIEBS, il quale stabilisce, sulla base della lista delle varietà fornita dalla Commissione Tecnica, la composizione di varietà e quantità di seme più indicata per ciascun comprensorio di produzione, il numero e la localizzazione dei punti di distribuzione del seme, il prezzo di vendita al quale il seme deve essere venduto dal distributore al coltivatore.

17. L'integrazione verticale tra agricoltura e industria si realizza dunque in questo settore essenzialmente attraverso i contratti di coltivazione, l'accordo interprofessionale e gli organi interprofessionali di gestione e di controllo del sistema.

II.6. Approvvigionamento e distribuzione del seme di barbabietola

18. La scelta della varietà di barbabietola e, quindi, della tipologia di seme da utilizzare hanno un'elevata incidenza sulla qualità finale della barbabietola e sulla resa produttiva, sia agricola che industriale. Risulta tuttavia difficile quantificare con esattezza tale incidenza, in quanto la resa di ciascuna varietà di seme varia in funzione delle caratteristiche del terreno, del clima, della diffusione di parassiti e malattie, dell'epoca di raccolta, tutti fattori che, a loro volta, influiscono sui risultati produttivi.

19. Nonostante la presenza di numerosi marchi commerciali e di molte ditte sementiere, la struttura del mercato del seme è estremamente concentrata, soprattutto se si fa riferimento ai raggruppamenti di società tra le quali esiste un collegamento, di natura societaria o soltanto di tipo commerciale.

20. Per quello che riguarda la distribuzione del seme, essa è disciplinata, dal 1989 in avanti, nell'ambito dell'accordo interprofessionale; quest'ultimo stabilisce che gli utilizzatori finali del seme, e cioè gli agricoltori, non possono acquistare il prodotto direttamente dalle ditte sementiere né da distributori indipendenti, bensì sono obbligati a rivolgersi a distributori autorizzati dagli zuccherifici e dalle Associazioni bieticole. Inoltre, la contrattazione con le ditte sementiere e l'acquisto del seme possono essere effettuati esclusivamente dagli zuccherifici oppure, ma soltanto da pochi anni, dalle Associazioni bieticole.

Le quantità e qualità di seme da acquistare per ciascun comprensorio sono stabilite dal CIEBS, il quale stabilisce anche il prezzo finale a cui i distributori autorizzati devono rivendere il seme agli agricoltori.

21. Gli zuccherifici e le Associazioni, a sostegno di tale meccanismo distributivo, adducono motivazioni di carattere

tecnico, inerenti la necessità di controllare la qualità del seme utilizzato dagli agricoltori: quest'ultima si ripercuote, infatti, su tutto il processo produttivo e influisce, in ultima analisi, sull'attività delle società saccarifere e sulle possibilità e modalità di realizzazione del contingente produttivo ad esse assegnato.

Va al riguardo sottolineato che sembra sussistere un'oggettiva difficoltà a pervenire a conclusioni univoche e condivise sulle *performance* produttive delle singole varietà e sulla loro idoneità ad essere utilizzate su specifiche tipologie di clima e di terreno.

Al di là comunque delle motivazioni che possono aver spinto a sviluppare l'attuale meccanismo di distribuzione del seme, dall'indagine non sono emerse evidenze di un miglioramento dell'efficienza settoriale determinato dall'introduzione del sistema. I parametri di rendimento, sia agricolo sia industriale, non sembrano infatti essersi modificati significativamente dal 1989 ad oggi, né sembra essersi registrato un miglioramento delle condizioni di acquisto, anche di natura economica, per l'agricoltore. Risulta invece nettamente aumentata l'importanza sul mercato delle sementi delle società legate in qualche forma alle società saccarifere o alle Associazioni.

II.7. Le denunce

22. L'Autorità ha ricevuto numerose segnalazioni in merito a presunte distorsioni concorrenziali esistenti nel settore bieticolo-saccarifero, derivanti da comportamenti attuati dalle società saccarifere e dalle Associazioni di produttori. Le denunce, pervenute da parte di singoli agricoltori e da parte di alcune ditte sementiere indipendenti, si riferiscono tutte al sistema di distribuzione del seme di barbabietola e, in particolare, alle regole imposte dall'accordo interprofessionale in merito alle modalità di approvvigionamento da parte dell'agricoltore.

Al riguardo, gli agricoltori ritengono di subire una grave limitazione alla propria libertà imprenditoriale, vedendosi negata la possibilità di acquistare uno dei principali mezzi di produzione secondo le modalità ritenute più idonee e convenienti: in particolare, essi non hanno la facoltà di selezionare i propri fornitori di seme, di contrattarne il prezzo di vendita

III. Valutazioni concorrenziali

e, in molti casi, di utilizzare le varietà prescelte nell'offerta di coltivazione.

Le ditte sementiere, dal canto loro, lamentano l'impossibilità di distribuire direttamente agli utilizzatori e di avere di fronte, quali acquirenti unici, soggetti i quali hanno interessi commerciali diretti nel mercato del seme, i quali tendono quindi a favorire le ditte sementiere ad essi collegate.

Tale situazione, secondo quanto sostenuto dalle ditte denunciati, determinerebbe di fatto una restrizione della libertà di accesso sul mercato del seme.

III.1. Impatto della regolamentazione comunitaria

23. È evidente che l'esistenza di una regolamentazione così pervasiva, quale è quella che disciplina il settore bieticolo-saccarifero comunitario, condiziona fortemente le dinamiche competitive di tutti i mercati che compongono la filiera, riducendo il numero delle variabili su cui gli operatori possono farsi concorrenza e gli incentivi al perseguimento della massima efficienza. Ciò che appare del tutto anomalo nel presente settore è che un regime normativo fondamentalmente concepito per sostenere il comparto agricolo produca invece i suoi effetti più rilevanti sul settore industriale ad esso collegato, distorcendone profondamente le dinamiche competitive e creando forti inefficienze allocative.

24. Va in primo luogo rilevato come la regolamentazione comunitaria abbia consentito all'Unione Europea nel suo complesso di diventare il leader mondiale in termini di produzione di zucchero, pur mantenendo il prezzo interno dello zucchero su livelli anche doppi rispetto a quelli prevalenti sui mercati internazionali. Tale circostanza, che configura l'effetto distorsivo più macroscopico della normativa settoriale, si traduce sostanzialmente in un maggior costo sopportato dal consumatore per l'acquisto del prodotto.

25. In secondo luogo, vanno considerati gli effetti della regolamentazione sui mercati dei prodotti sostitutivi dello zucchero, effetti strumentali al perseguimento dell'obiettivo di salvaguardia del settore bieticolo-saccarifero, ma non per questo meno rilevanti. In proposito, occorre sottolineare come

l'applicazione del sistema delle quote anche allo sciroppo di inulina e, soprattutto, all'isoglucosio, abbia bloccato lo sviluppo di intere filiere agro-industriali, derivanti, tra l'altro, dalla trasformazione di prodotti agricoli disponibili anche a livello nazionale; ciò ha impedito alle industrie alimentari utilizzatrici di zucchero di acquistare, a costi inferiori, materie prime alternative allo zucchero stesso, opportunità concessa invece agli operatori di molti altri paesi extraeuropei, quali Stati Uniti, Giappone e Canada, ove si è assistito a una crescente affermazione di prodotti dolcificanti derivanti dalla trasformazione di cereali o patate.

26. Il terzo effetto distorsivo della regolamentazione comunitaria è quello di non aver favorito, anche all'interno della Comunità, una localizzazione ottimale dell'attività produttiva. Dall'indagine è emerso, infatti, come le modalità applicative del sistema delle quote di produzione e, in particolare, la gestione delle quote di specializzazione, la pratica dei prezzi misti e la concessione di contributi di regionalizzazione, non abbiano consentito alcuna mobilità delle quote tra gli Stati, impedendo una riallocazione della produzione nelle aree maggiormente vocate e nelle quali è possibile produrre a costi inferiori.

Sembra opportuno al riguardo sottolineare come anche l'elevato livello dei contributi e dei privilegi concessi all'Italia, pur se attualmente in fase di decremento, abbia agito in senso contrario alla specializzazione, rendendo di fatto remunerativa una produzione realizzata in condizioni pedo-climatiche, strutturali e organizzative decisamente meno vantaggiose rispetto a quelle degli altri grandi produttori europei, quali Francia e Germania.

27. La normativa comunitaria ha prodotto e produce effetti di grande rilievo anche all'interno dei singoli mercati nazionali, e in particolare di quello italiano, influenzando profondamente sulla qualità e l'intensità dei meccanismi concorrenziali.

L'introduzione di vincoli quantitativi alla produzione genera infatti sempre distorsioni alle dinamiche di mercato, che si traducono in una perdita di efficienza, sia di natura produttiva che allocativa. In particolare, il congelamento della struttura produttiva si traduce in un analogo congelamento

della configurazione settoriale, impedendo nel lungo periodo l'uscita delle imprese meno efficienti e l'aumento della produzione da parte di quelle maggiormente efficienti.

La situazione descritta determina una pressoché totale eliminazione della competizione tra gli operatori, dal momento che la rigida assegnazione delle quote elimina qualsiasi possibilità per le imprese di migliorare il proprio posizionamento di mercato; viene conseguentemente a mancare per le imprese anche l'incentivo a ridurre il livello di prezzo al di sotto di quello praticato dagli altri operatori in quanto, non potendo aumentare la produzione, esse non sarebbero comunque in grado di soddisfare la maggiore domanda derivata dalla diminuzione di prezzo. L'eliminazione della concorrenza di prezzo comporta anche la possibilità di mantenere un livello di prezzi più elevato rispetto a quello concorrenziale.

28. Nel settore in esame, gli effetti restrittivi del sistema di contingentamento sulla concorrenza orizzontale tra le imprese saccarifere risultano amplificati dall'esistenza di ulteriori disposizioni normative che influiscono sulla determinazione del prezzo, quali la fissazione dei prezzi comunitari indicativo e di intervento per lo zucchero, la fissazione del prezzo minimo per le barbabietole, nonché la presenza, sino al 1990 di un prezzo amministrato dello zucchero.

29. Per quanto riguarda la concorrenza tra bieticoltori, di carattere essenzialmente locale in quanto le barbabietole non possono essere trasportate oltre un raggio di qualche centinaia di chilometri, gli effetti del sistema di contingentamento appaiono meno facilmente individuabili. Le quote produttive sono infatti assegnate alle società saccarifere, le quali provvedono a distribuirle tra gli agricoltori secondo criteri che non sono rigidamente stabiliti dalla regolamentazione comunitaria, bensì fissati in sede di accordo interprofessionale, di concerto con i rappresentanti delle associazioni agricole. Benché normalmente si tenga conto in modo prioritario delle quantità di saccarosio consegnate dagli agricoltori negli anni precedenti, esiste tuttavia in questo caso, almeno a livello teorico, un margine più ampio per modificare le quote assegnate in funzione della capacità produttiva dei coltivatori e del livello qualitativo della produzione.

Anche nel settore bieticolo, comunque, la fissazione di un prezzo di acquisto uniforme per tutte le barbabietole prodotte nella medesima area geografica impedisce di fatto la competizione tra gli operatori e la selezione delle imprese più efficienti.

III.2. Le relazioni verticali all'interno della filiera produttiva

30. Come nella maggior parte dei settori agricoli, anche nel settore bieticolo i costi di transazione sono piuttosto elevati a causa della rigida localizzazione delle strutture produttive, della rapida deperibilità del prodotto e della debolezza contrattuale della parte agricola, a sua volta dovuta alla polverizzazione dell'offerta e alla scarsa trasparenza dei mercati. In tali circostanze, appare spesso conveniente internalizzare l'attività di scambio, attraverso contratti di integrazione che, nel settore in esame, sono rappresentati dai contratti di coltivazione e dagli accordi interprofessionali.

31. In linea generale, la conclusione di accordi verticali non comporta una riduzione del livello della concorrenza e anzi, in presenza di elevati costi di transazione, essa può determinare una maggiore efficienza nell'organizzazione produttiva del settore. Per la filiera bieticolo-saccarifera, il contratto di integrazione sembra peraltro essere una scelta organizzativa quasi obbligata dalla mancanza di alternative di sbocco per la parte agricola e di approvvigionamento per quella industriale che rendano possibile una programmazione dell'attività produttiva non coordinata tra le parti medesime.

32. Tuttavia, non la presenza in sé dei contratti di integrazione, bensì la natura e l'estensione degli stessi sembra produrre effetti restrittivi consistenti sui meccanismi concorrenziali sia del mercato delle barbabietole sia di quello dello zucchero.

Al riguardo, va evidenziato come il contratto interprofessionale venga stipulato tra l'insieme degli zuccherifici e l'insieme delle associazioni professionali agricole, determinando condizioni di cessione delle barbabietole e di organizzazione dell'attività produttiva uniformi su tutto il territorio nazionale e per tutti gli operatori. Così pure i contratti di for-

nitura, benché stipulati tra i singoli coltivatori e la propria società acquirente, si conformano a un modello standard, anch'esso concordato in sede di accordo interprofessionale: ciò che cambia da un contratto all'altro sono soltanto la quantità di saccarosio offerta e la varietà di seme indicata dal coltivatore.

33. Sul mercato delle barbabietole, l'uniformazione delle condizioni di cessione determina una riduzione delle variabili sulle quali si gioca la concorrenza tra agricoltori, la quale potrà soltanto incentrarsi sulla continuità e l'affidabilità nei rapporti con lo zuccherificio, allo scopo di ottenere una quota di saccarosio più vicina possibile alla propria offerta, una data di consegna del prodotto più favorevole e così via.

Sul mercato dello zucchero, analogamente, le circostanze indicate comportano un totale allineamento delle condizioni di acquisto tra tutte le società saccarifere e un conseguente affievolimento delle reciproche relazioni concorrenziali, peraltro già indebolite dall'esistenza delle quote produttive e dei prezzi minimi fissati a livello comunitario.

34. Dall'indagine è emerso che le caratteristiche intrinseche del processo produttivo del settore bieticolo-saccarifero rendono opportuno un rapporto di collaborazione tra le parti anche nell'organizzazione di alcune fasi del processo produttivo stesso, quali ad esempio la definizione dei calendari di raccolta, dei tempi di lavorazione, delle modalità di effettuazione dei controlli qualitativi. Ciò comporta la necessità di un legame di integrazione tra coltivatori e trasformatori anche più stretto rispetto a quello prevalente in altri comparti agricoli, che non si limiti, cioè, alla contrattazione anticipata delle condizioni di fornitura.

35. L'esigenza di uno stretto coordinamento tra fase agricola e fase industriale ha portato, in molti Paesi europei, a una diretta partecipazione della componente agricola agli interessi dell'industria, sia mediante il possesso diretto di quote azionarie delle società saccarifere, sia mediante la diffusione di cooperative agricole integrate nella fase di trasformazione industriale.

In Italia, tale coordinamento si realizza invece mediante i cosiddetti organismi interprofessionali, costituiti in modo pari-

tetico da rappresentanti delle associazioni bieticole e da rappresentanti delle società saccarifere: ad essi sono assegnati poteri e compiti di grande rilievo per il funzionamento del settore, quali la sperimentazione tecnica, la definizione della composizione varietale più idonea per ciascun comprensorio, la regolamentazione dell'attività di commercializzazione del seme.

Il modello organizzativo implementato a livello nazionale esalta quindi il ruolo e la funzione delle associazioni di produttori agricoli, le quali rappresentano non solo la controparte, ma anche il principale *partner* degli zuccherifici nell'organizzazione della filiera stessa.

36. Gli organismi interprofessionali rappresentano una sede di concertazione stabile e duratura tra tutte le imprese saccarifere e i rappresentanti di tutte le imprese bieticole che non elimina le divergenze di interessi tra parte agricola e parte industriale, ma attenua invece in qualche modo la conflittualità tra i soggetti facenti parte degli organismi stessi, e cioè le industrie e le associazioni di produttori.

Dai colloqui intercorsi con gli operatori, risulta infatti persistere comunque una forte divergenza di interessi tra parte agricola e parte industriale in merito agli standard qualitativi desiderati per la barbabietola: gli agricoltori cercano cioè di massimizzare il proprio reddito per ettaro incrementando, in primo luogo, il peso delle barbabietole e, in secondo luogo, il loro contenuto di zucchero; diversamente, gli industriali hanno interesse a ricevere una barbabietola che abbia, oltre a un buon contenuto di zucchero, una buona estraibilità e, quindi, una resa industriale elevata.

37. La suddetta difformità tra parte agricola e parte industriale in merito agli obiettivi produttivi, la quale si riverbera anche nei criteri di scelta delle varietà e, quindi, della tipologia di seme da utilizzare, è in parte conseguenza dell'impostazione stessa della regolamentazione comunitaria, che fissa il prezzo minimo delle barbabietole per unità di peso, ma sembra anche riflettere un'inefficienza nelle relazioni contrattuali: un sistema di prezzi scaturito da una libera trattativa tra soggetti indipendenti dovrebbe infatti essere in grado di garantire, mediante un'opportuna griglia di premi e di penalizzazioni, una pressoché perfetta convergenza di interessi economici tra agricoltori e trasformatori.

38. Un ulteriore problema che non sembra essere stato risolto in modo efficiente dall'organizzazione verticale della filiera bieticolo-saccarifera è quello della sperimentazione varietale, con particolare riferimento alle valutazioni dell'adattabilità delle diverse varietà alle specifiche condizioni pedoclimatiche dei comprensori bieticoli. Al riguardo, la riscontrata difficoltà a pervenire a conclusioni oggettive univoche sulle *performance* produttive delle singole varietà sembrerebbe suggerire l'opportunità di non affidare le valutazioni a un organismo interprofessionale, quale la Commissione Tecnica, composta da soggetti che hanno interessi diretti nel settore del seme, demandando invece il compito di accertare le caratteristiche qualitative di ciascuna varietà a un organismo meramente tecnico, o comunque svincolato da interessi specifici nel settore.

39. In sintesi, le modalità di relazione interprofessionale che si sono instaurate nel settore non sembrano sufficienti né a garantire che le singole relazioni contrattuali vengano regolate nel modo più efficiente, come dovrebbe accadere in seguito a una normale trattativa tra imprese indipendenti, né a determinare un effettivo coordinamento dell'attività produttiva tra ciascuna industria e i propri fornitori, che riduca le inefficienze, le asimmetrie informative e i costi del coordinamento stesso.

III.3. La distribuzione del seme di barbabietola

40. L'adozione di una regolamentazione del sistema di distribuzione del seme, così come essa è stata concordata in ambito interprofessionale da associazioni e società saccarifere, determina conseguenze significative sulle dinamiche concorrenziali sia del settore bieticolo sia dei mercati relativi alla produzione, commercializzazione e distribuzione del seme, sui quali, peraltro, operano anche soggetti terzi rispetto ai partecipanti alle trattative interprofessionali.

41. Sul mercato delle barbabietole, il sistema in vigore comporta sicuramente una riduzione della libertà imprenditoriale degli operatori, i quali sono vincolati sia nella scelta della varietà di seme da utilizzare sia nella scelta del fornito-

re cui rivolgersi; viene inoltre impedita al coltivatore ogni possibilità di trattare direttamente il prezzo e le condizioni di acquisto di un proprio importante mezzo di produzione.

Mentre, tuttavia, date le specifiche caratteristiche settoriali, l'obbligo di concordare con lo zuccherificio le varietà produttive da utilizzare, o quanto meno i criteri con cui effettuare la scelta, appare funzionale a una corretta programmazione del processo produttivo di entrambe le parti contraenti, risulta di meno facile comprensione l'imposizione al coltivatore dei luoghi e delle condizioni di acquisto del seme. Il CIEBS stabilisce, infatti, sia l'elenco dei distributori autorizzati alla commercializzazione, designati in parte dagli zuccherifici e in parte dalle associazioni, sia il prezzo di cessione del seme all'agricoltore, uguale per tutte le varietà. Il produttore agricolo, dunque, può esercitare un'influenza quale acquirente solo in forma mediata, attraverso la propria associazione di categoria.

Il sistema determina quindi la completa uniformazione di una delle principali voci di costo variabile delle imprese bieticole, riducendo ulteriormente l'ambito di competizione tra le imprese e la possibilità di selezionare gli operatori più efficienti. La concentrazione delle trattative di acquisto in capo a zuccherifici e associazioni non sembra peraltro avere contribuito nemmeno al contenimento del prezzo medio del seme.

42. Sul mercato della produzione e commercializzazione del seme di barbabietola, il sistema illustrato produce per lo meno due effetti in grado di influenzare i meccanismi competitivi: in primo luogo, l'accentramento degli acquisti in capo a due sole categorie di soggetti, società saccarifere e associazioni di produttori, determina un netto vantaggio concorrenziale per le ditte sementiere possedute da o collegate a tali soggetti, le quali risulta che abbiano effettivamente, negli ultimi anni, incrementato le proprie quote di mercato; in secondo luogo, esso determina un indebolimento del potere contrattuale delle ditte sementiere nei confronti dei propri acquirenti, i quali concertano preventivamente le quantità e le qualità da acquistare, nonché, in qualche misura, le condizioni di acquisto.

Le circostanze descritte potrebbero indurre anche i venditori, per far fronte all'accentuato potere contrattuale dei com-

pratori, a ricercare un'analoga forma di coordinamento orizzontale, ipotesi che sembrerebbe coerente con il riscontro di una sostanziale omogeneità nei prezzi di cessione del seme da parte delle ditte sementiere, non attribuibile a un'analoga omogeneità delle caratteristiche tecniche e dei costi produzione.

Al riguardo, va tuttavia anche evidenziato come il sistema di regolamentazione in vigore non incentivi in nessun caso le ditte sementiere a farsi una reciproca concorrenza di prezzo, in quanto essa non sarebbe in grado di determinare alcun effetto sulle quantità vendute. Ne segue che le ditte sementiere, per garantirsi l'ingresso o una maggiore presenza sul mercato del seme, dovrebbero teoricamente agire sulla sola leva qualitativa.

In realtà, dall'indagine è emersa l'esistenza, a parità di qualità, di un ampio margine di discrezionalità nella scelta varietale, confermata anche dall'elevato numero di marchi di seme in commercio i quali, pur avendo quote di mercato differenti, non sempre presentano sostanziali diversità di caratteristiche.

43. In sintesi, l'introduzione di un rigido controllo del mercato del seme da parte di zuccherifici e associazioni, i cui effetti sulla qualità del prodotto finale risultano piuttosto dubbi e comunque difficili da verificare, sembra aver apportato uno scarso contributo al miglioramento dell'efficienza dei meccanismi che presiedono alle decisioni e alle operazioni di distribuzione del seme. Infatti, l'accentramento della fase di acquisto in capo a zuccherifici e associazioni e della fase di rivendita in capo a un numero limitato di distributori, autorizzati sempre dalle medesime entità acquirenti, introduce una doppia interfaccia tra i fornitori del seme e gli utilizzatori del prodotto stesso che rende meno trasparenti i meccanismi di contrattazione e di formazione del prezzo, aumentando le difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte sementiere indipendenti e costringendo i singoli agricoltori a esternalizzare una fase della propria attività imprenditoriale.

IV. Considerazioni conclusive

44. Molte delle restrizioni alla concorrenza esistenti nel settore bieticolo-saccarifero nazionale sono conseguenza diretta dell'esistenza di una Organizzazione Comune di Merca-

to, nei confronti della quale la normativa nazionale non può essere applicata.

I meccanismi concorrenziali nel settore bieticolo-saccarifero appaiono quindi fortemente condizionati dall'esistenza di una regolamentazione estremamente pervasiva, che lascia ridottissimi margini di autonomia imprenditoriale e crea scarsi incentivi all'efficienza. L'esistenza stessa di una filiera bieticolo-saccarifera nella Comunità Europea e il modo in cui le risorse produttive sono state allocate sia tra gli Stati membri che all'interno di ciascuno di essi sono il risultato di precise scelte politiche e regolamentari, piuttosto che derivare da una normale dinamica di mercato.

La regolamentazione settoriale, inoltre, sostanzialmente concepita come strumento di protezione e di sostegno per il settore agricolo, viene di fatto applicata al settore industriale della produzione di zucchero, con il quale il settore bieticolo ha uno stretto legame di interdipendenza produttivo e funzionale, e solo indirettamente essa si riverbera sul mercato della coltivazione della barbabietola: gli effetti distorsivi che il regime produce sono quindi evidenti nel settore industriale della trasformazione non meno che nel settore agricolo della coltivazione della barbabietola.

In tale contesto, l'ambito di applicazione della normativa a tutela della concorrenza risulta piuttosto limitato e comunque non sufficiente a garantire il ripristino di un significativo grado di concorrenzialità all'interno dei mercati interessati.

45. Dall'indagine effettuata, è emersa comunque l'esistenza di specifiche caratteristiche organizzative del settore e di alcuni comportamenti degli operatori i quali, producendo effetti distorsivi, ma non essendo strettamente prescritti dalla regolamentazione, potrebbero essere modificati al fine di attenuare le inefficienze e le rigidità contenute nel sistema.

46. Una prima area nella quale la regolamentazione lascia una certa discrezionalità agli operatori sono le modalità con cui disciplinare le necessarie relazioni verticali tra gli operatori, che possono oscillare da una completa integrazione di tipo societario tra imprese agricole e industrie di trasformazione, in grado di realizzare una perfetta identità di interessi dei due soggetti, a una mera integrazione contrat-

tuale, che lascia invece intatta l'autonomia imprenditoriale delle parti.

47. Il modello prevalente in Italia prevede l'utilizzo di alcune sedi stabili di contrattazione e di coordinamento tra l'insieme delle imprese saccarifere presenti nel settore e, data l'estrema frammentarietà della struttura del settore bieticolo, l'insieme delle organizzazioni rappresentative dei bieticoltori. Questo sembra aver determinato tre effetti prevalenti sulle dinamiche competitive dei mercati interessati: in primo luogo, un'uniformazione completa delle condizioni di acquisto per le imprese saccarifere, e quindi l'eliminazione di un'ulteriore variabile sulla quale queste ultime possono farsi reciproca concorrenza; in secondo luogo, la necessità di creare e mantenere un apparato di rappresentanza degli agricoltori permanente e articolato sul territorio, che ha sviluppato nel tempo interessi commerciali e obbiettivi propri e ulteriori rispetto a quelli statutari; infine, una certa commistione di interessi tra le organizzazioni bieticole, che consentono agli zuccherifici di gestire meglio la conflittualità con gli agricoltori, e le industrie saccarifere, che fungono da esattori della quota associativa delle organizzazioni.

Le modalità di relazione interprofessionale prevalenti in Italia non sembrano quindi sufficienti né a garantire che le singole relazioni contrattuali vengano regolate nel modo più efficiente né a determinare un effettivo coordinamento dell'attività produttiva tra ciascuna industria e i propri fornitori.

48. Un modello di relazione verticale alternativo a quello attuale e ugualmente contemplato dalla regolamentazione comunitaria di settore è la stipulazione di accordi interprofessionali singoli, cioè siglati da ciascuno zuccherificio con i propri fornitori, o con le organizzazioni rappresentative degli stessi; tali ipotesi ridurrebbe le occasioni di coordinamento tra le società saccarifere e innescherebbe probabilmente un incentivo a una qualche forma di competizione tra le stesse; contestualmente, gli agricoltori sarebbero costretti a esprimere una propria rappresentanza di livello locale, maggiormente legata alle realtà produttive territoriali, rendendo più immediato il collegamento tra l'attività svolta dall'apparato di rappresentanza e gli interessi degli agricoltori rappresentati.

49. Dall'indagine conoscitiva emerge inoltre come l'istituzione, attuata mediante l'accordo interprofessionale, di una rigida regolamentazione del mercato del seme non possa essere direttamente ricondotta alle previsioni normative comunitarie e nazionali, come peraltro dimostrato anche dalla circostanza che in molti altri paesi europei gli accordi interprofessionali non contengono disposizioni in merito alle modalità di fornitura del seme.

D'altro canto, la genericità della previsione contenuta nel Regolamento 206/68/CEE in merito scelta e alla fornitura di semi porta a escludere che la suddetta disposizione possa coprire qualunque genere di accordo volto a regolare il sistema di distribuzione delle sementi.

La possibilità di applicare la normativa a tutela della concorrenza ai mercati relativi alla produzione, commercializzazione e distribuzione del seme risulta pertanto condizionata alla necessità di verificare la funzionalità del sistema adottato al perseguimento degli obbiettivi della PAC e l'esistenza di eventuali strumenti alternativi in grado di ridurre gli effetti di restrizione sulla concorrenza.

50. Sul mercato della distribuzione delle sementi, secondo quanto stabilito dalle Associazioni bieticole e dalle imprese saccarifere in sede di accordo interprofessionale, possono operare soltanto distributori autorizzati dalle associazioni e/o dagli zuccherifici, applicando prezzi e condizioni di cessione uniformi e concordati in sede interprofessionale. Gli zuccherifici e le associazioni sono inoltre gli unici soggetti autorizzati ad acquistare il seme direttamente dalle ditte sementiere, per poi rivenderlo, anche in questo caso a condizioni prestabilite, ai distributori autorizzati.

Gli effetti distorsivi della concorrenza di tale sistema si producono sia sul mercato della produzione e commercializzazione del seme, sia sul mercato della distribuzione del seme. Sul primo mercato zuccherifici e associazioni si presentano come unici acquirenti, determinando un indebolimento del potere contrattuale delle ditte sementiere e una situazione di vantaggio concorrenziale per le ditte sementiere collegate agli acquirenti stessi; sul secondo mercato sono sempre gli zuccherifici e le associazioni gli unici operatori presenti, sia pure attraverso i propri distributori autorizzati: tali operatori, concordando in sede interprofessionale i prezzi e le condizioni di

cessione al coltivatore si comportano di fatto come se fossero un'unica entità economica.

L'accentramento degli acquisti di sementi in capo ad associazioni e zuccherifici comporta, in primo luogo, una riduzione della libertà imprenditoriale degli agricoltori, costretti a demandare all'esterno il compito di scegliere e di acquistare il proprio principale fattore di produzione; in secondo luogo, una scarsa trasparenza dei meccanismi di formazione del prezzo; infine, una notevole difficoltà di penetrazione sul mercato da parte delle ditte sementiere indipendenti.

51. Il suddetto meccanismo viene giustificato dai soggetti firmatari dell'accordo con l'esigenza di salvaguardare la qualità del prodotto finale, evitando che vengano utilizzate partite di seme non controllate e non provviste dei requisiti qualitativi minimi necessari alla produzione. Nonostante la difficoltà oggettiva a quantificare con esattezza gli effetti del sistema sulla qualità del prodotto, non risulta tuttavia essersi verificato, almeno a livello aggregato, alcun miglioramento significativo nei parametri di rendimento settoriale. Peraltro, il meccanismo di regolamentazione utilizzato non sembra essere l'unico mezzo, né il più efficace, per garantire un adeguato livello qualitativo delle sementi utilizzate, al cui fine basterebbe implementare un efficace sistema di certificazione dell'origine e della varietà di seme venduto da parte dei distributori.

L'Autorità, nel ribadire che le problematiche concorrenziali emerse dall'indagine sono prevalentemente riconducibili alla pervasività del sistema normativo e regolamentare che disciplina il settore, invierà la presente indagine alla Commissione UE, al Parlamento e al Governo e si riserva di valutare gli spazi per eventuali interventi diretti ai sensi della legge n. 287/90.

Sulla base delle suesposte considerazioni;

DELIBERA

la chiusura dell'indagine conoscitiva.

IL SEGRETARIO GENERALE

Alberto Pera

IL PRESIDENTE

Giuseppe Tesauro

Serie «Indagini conoscitive»

N. Titolo	Data
1 Settore della radiotelefonía mobile cellulare	luglio 1993
2 Settore del calcestruzzo	dicembre 1993
3 Settore del latte	gennaio 1994
4 Settore del cinema	novembre 1994
5 Settore dei gas di petrolio liquefatti per riscaldamento	maggio 1995
6 Settore del materiale rotabile	giugno 1995
7 Settore della trasmissione dati	ottobre 1995
8 Settore dell'alta velocità	gennaio 1996
9 Settore dell'energia elettrica	febbraio 1996
10 Prezzi dei carburanti per autotrazione	novembre 1996
11 Servizi di finanza aziendale	ottobre 1997
12 Settore degli ordini e collegi professionali	ottobre 1997
13 Settore dei servizi portuali	ottobre 1997
14 Settore del gas metano	novembre 1997
15 Settore farmaceutico	novembre 1997
16 Settore bieticolo-saccarifero	agosto 1999

**Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato**

Supplemento N. 1 al Bollettino settimanale
N. 10 - 1998 - Anno VIII

Redazione

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione Documentazione e Sistema Informativo
Via Liguria, 26 - 00187 Roma - Tel. (06) 481621



Publicazione a cura della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

Direttore: **Mauro Masi**

Direttore responsabile
Coordinamento editoriale
Realizzazione

Mirella Boncompagni
Giovanni Mazzà
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
della Presidenza del Consiglio dei ministri
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. (06) 85981

Realizzazione grafica

Ufficio grafico dell'Istituto Poligrafico
e Zecca dello Stato presso il
Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Stampa e diffusione

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S. (1601210)

Spedizione in abbonamento postale 70%
Filiale di Roma
Autorizzazione al Tribunale di Roma n. 712/91
