

Estratto da

CAPITOLO VII

LE POLITICHE COMMERCIALI DELL'UNIONE EUROPEA

A. Cioffi e C. dell'Aquila

In

Bertazzoli A., C. Giacomini, G. Petriccione (a cura di)

Il sistema ortofrutticolo italiano di fronte ai nuovi scenari competitivi,

***Studi & ricerche INEA, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
in corso di pubblicazione***

CAPITOLO VII

LE POLITICHE COMMERCIALI DELL'UNIONE EUROPEA

La politica comunitaria di sostegno al settore degli ortofrutticoli freschi fu costruita attorno a una protezione alla frontiera molto forte, mentre agli interventi sul mercato interno fu attribuito un ruolo di moderata stabilizzazione dei prezzi. Accanto al rigido controllo sulla concorrenza esercitata dalla produzione proveniente da paesi terzi, l'UE impiegava anche misure di sostegno alla domanda esterna quali le restituzioni all'esportazione. Questo insieme di strumenti traeva la sua efficacia dal fatto che l'UE, nel complesso, si trovava in una posizione di importatrice netta di ortofrutticoli freschi e, dunque, era sufficiente a generare trasferimenti via mercato a favore dei produttori. Nello stesso tempo, per effetto degli accordi di cooperazione con alcuni paesi del bacino del Mediterraneo, l'UE stabiliva diversi trattamenti preferenziali per le importazioni di prodotti ortofrutticoli freschi.

La protezione alla frontiera e il sostegno alle esportazioni hanno subito un profondo cambiamento in seguito all'applicazione dell'accordo agricolo dell'Uruguay round del GATT che è intervenuto in maniera radicale sulle misure di protezione alla frontiera impiegate fino a quel momento. Lo scopo di questo capitolo è discutere l'articolazione e gli effetti esercitati dall'insieme di politiche commerciali che riguardano il mercato UE degli ortofrutticoli freschi in modo da delineare il quadro competitivo in cui opera il comparto e come potrà modificarsi in futuro.

Più in dettaglio, nella prima parte verrà esaminato il funzionamento del sistema di protezione alla frontiera introdotto in seguito all'accordo GATT del 1994 e come esso sia stato tradotto in termini operativi, dal che dipende, in ultima istanza, l'efficacia degli strumenti adottati. Questa discussione sarà poi integrata dall'analisi del funzionamento degli accordi preferenziali riguardanti il comparto e degli effetti esercitati dalle concessioni tariffarie ad essi legate, una tematica molto rilevante indispensabile a chiarire l'articolazione della protezione alla frontiera per il comparto. Successivamente, verranno affrontate le questioni relative ai sussidi alle esportazioni, esaminando come l'UE abbia gestito gli obblighi alla loro riduzione derivanti dall'accordo del 1994. Infine, nelle conclusioni saranno discussi gli effetti sul settore degli eventuali accordi commerciali che potranno essere conclusi al termine dei negoziati in corso.

7.1 IL REGIME DI PROTEZIONE ALLA FRONTIERA

Prima dell'accordo GATT del 1994 la protezione alla frontiera degli ortofrutticoli freschi prodotti nella UE era fornita da un sistema di tariffe e di dazi compensativi. L'applicazione del dazio compensativo su un prodotto proveniente da un paese terzo scattava se il suo prezzo sul mercato comunitario scendeva al di sotto del prezzo di riferimento. Esso era dovuto solo per il prodotto di quella provenienza, mentre tutti gli altri continuavano ad esserne esenti a condizione che i loro prezzi fossero maggiori di quelli di entrata.

La particolarità del sistema basato sul prezzo di riferimento era data dal fatto che, una volta scattata l'applicazione del dazio compensativo, la possibilità di una sua rimozione era piuttosto remota. Infatti, affinché la sua applicazione fosse revocata era necessario che il prezzo all'ingrosso del prodotto, diminuito dei costi di trasferimento dalla frontiera comunitaria e di tutti i dazi, incluso quello compensativo, tornasse ad essere maggiore del prezzo di riferimento. Ne conseguiva che, poiché il dazio compensativo veniva a sua volta detratto dal prezzo all'ingrosso calcolato franco frontiera, per la cessazione della sua applicazione era necessario che il prezzo di importazione stimato diventasse più alto del prezzo di riferimento almeno dell'ammontare del dazio e del dazio compensativo stesso. Per cui quando scattava il dazio compensativo si annullavano tutte le importazioni provenienti da un paese e, dunque, il prezzo di riferimento finiva per essere il prezzo minimo di importazione (Swinbank e Ritson, 1995).

Dopo l'accordo Gatt del 1994 questo sistema è stato modificato. Tuttavia, nonostante uno dei punti salienti dell'accordo fosse l'eliminazione delle barriere non tariffarie al commercio di prodotti agricoli, per gli ortofrutticoli freschi che prevedevano prezzi di riferimento e dazi compensativi è stato introdotto un sistema di prezzi di entrata in una versione forse anche più restrittiva di quella prevista per

le importazioni di cereali, l'unico altro comparto dove questa forma di protezione è sopravvissuta. Infatti, oggi se i prodotti ortofrutticoli importati nell'UE hanno un prezzo inferiore a quello di entrata di una percentuale che non supera l'8%, alla normale tariffa si applica anche un dazio pari alla differenza tra i due prezzi. Invece, se il prezzo di importazione è inferiore al 92% del prezzo di entrata, alla tariffa si aggiunge un dazio fisso chiamato equivalente tariffario massimo (etm) la cui dimensione è tale da assumere la forma di un dazio proibitivo.

Tariffe, livello dei prezzi di entrata e degli etm variano nell'arco dell'anno in base alla stagionalità dell'offerta comunitaria di ortofrutticoli freschi in modo da garantire un certo livello di protezione quando questa è presente sul mercato e ridurlo quando invece non lo è, favorendo così l'approvvigionamento dai paesi terzi a costi più contenuti.

È stato osservato (Swinbank e Ritson, 1995; Tangermann, 1996) che i prezzi di entrata sono stati stabiliti intorno a valori non troppo diversi dai vecchi prezzi di riferimento. Inoltre, sebbene tariffe ed etm applicati alle importazioni di ortofrutticoli freschi abbiano subito una riduzione del 20% nei sei anni tra il 1995 e il 2000, non altrettanto si è verificato per i prezzi di entrata. Infatti, questi ultimi sono diminuiti in valore assoluto della stessa entità degli equivalenti tariffari massimi e, dunque, la loro riduzione relativa è stata inferiore al 20%. Ciò non è irrilevante, in quanto il prezzo di entrata contribuisce a determinare il sostegno alla produzione creato dal sistema di protezione alla frontiera degli ortofrutticoli (Cioffi, 2001).

7.1.1 L'applicazione del sistema dei prezzi di entrata

Le modalità di applicazione del regime di importazioni di ortofrutticoli freschi dai paesi terzi sono state definite con il regolamento CEE n. 3223/94. La particolarità di questo regime risiede nel fatto che esso è applicato per consegne, per cui la tariffa da pagare può variare da una partita all'altra. A questo scopo la Commissione, giornalmente per tutti i prodotti ortofrutticoli di importazione, secondo i calendari previsti dall'allegato al regolamento, e per ciascuna origine, calcola un valore forfettario all'importazione (vfi).

Il periodo nel quale i vfi sono calcolati non necessariamente coincide con quello in cui sono previsti gli eventuali prezzi di entrata ed etm.

I vfi sono calcolati per paese e per prodotto a partire dai prezzi osservati sui mercati comunitari ridotti di una percentuale e di una cifra fissa che servono a tenere conto dei costi di commercializzazione. I vfi rimangono in vigore fino a quando variazioni nei prezzi di importazione non li modificano. I vfi sono pubblicati quotidianamente sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee.

Al di là delle modalità di calcolo, è opportuno rilevare che i vfi svolgono una funzione centrale nell'applicazione del sistema di protezione alla frontiera degli ortofrutticoli freschi, in quanto rappresentano l'indicatore dell'andamento dei prezzi all'importazione nell'UE al quale fare riferimento per individuare i diritti di dogana che una partita di importazione dovrà pagare. Infatti, all'atto dell'importazione nel territorio dei paesi membri dell'UE chi effettua l'operazione ha la possibilità di scegliere tra tre metodi di calcolo dei diritti doganali (Commissione Europea, 1999). Il primo, definito metodo della fattura, si basa sul prezzo f.o.b. dichiarato sulla bolla doganale nel paese d'origine. Questo prezzo viene aumentato delle spese di assicurazione e di trasporto alla frontiera del territorio dell'UE. Se il valore ottenuto, che può essere definito prezzo alla "frontiera", supera dell'8% il vfi e, nello stesso tempo, questo è maggiore del prezzo di entrata "soglia" dichiarato al WTO, il diritto di dogana da esigere è pari al dazio ad valorem calcolato sul prezzo alla "frontiera". Nei casi in cui il vfi è inferiore al prezzo di entrata "soglia", mentre il prezzo alla "frontiera" continua ad essere maggiore del prezzo di entrata "soglia", oltre a pagare il diritto di dogana calcolato come prima, è necessario versare anche una cauzione data dalla differenza fra il dazio dovuto in base al vfi e il diritto di dogana calcolato in base al prezzo alla "frontiera". Quando, oltre al vfi, anche il prezzo calcolato alla "frontiera" è inferiore al prezzo di entrata "soglia", accanto al diritto di dogana ottenuto in base al dazio ad valorem, si applica pure il diritto specifico basato sul prezzo alla "frontiera", pari all'equivalente tariffario massimo, e si versa una cauzione data dal dazio che sarebbe stato pagato in base al vfi al netto dei diritti già dovuti.

In questo metodo di calcolo del dazio, l'eventuale cauzione richiesta all'atto della messa in libera pratica della partita di importazione ha la funzione di coprire i diritti doganali che sarebbero stati pagati nel caso in cui il prezzo alla "frontiera" della partita fosse stato uguale al vfi in vigore in quel giorno. Entro un termine di un mese dalla vendita della partita e di quattro mesi dall'importazione, l'operatore ha la possibilità di svincolare la cauzione fornendo prova che la partita è stata commercializzata in condizioni tali da confermare il prezzo dichiarato sulla bolla doganale. In assenza di domanda o dei requisiti per lo svincolo della cauzione, la stessa viene incassata.

Il secondo metodo per il calcolo del dazio, detto deduttivo, è basato sul vfi. All'atto dell'importazione l'operatore che sceglie questo metodo costituisce una cauzione di ammontare pari al diritto di dogana esigibile in base al vfi in vigore in quel giorno. L'importatore ha la possibilità di chiedere lo svincolo parziale della cauzione nei termini già previsti per il metodo precedente, fornendo prova che in base al valore alla frontiera della partita i diritti doganali da pagare erano inferiori alla somma versata sotto forma di cauzione. In assenza di tale prova la cauzione viene acquisita.

Il terzo metodo, detto del vfi, è anch'esso basato su questi indicatori. A differenza dei due precedenti non prevede la costituzione di cauzione, per cui i diritti doganali sono definiti esclusivamente in base al vfi in vigore il giorno di messa in libera pratica nel territorio comunitario.

Tra i tre metodi per il calcolo dei diritti di dogana la preferenza degli operatori è indirizzata sul secondo. Questo metodo appare quello che meglio si adatta alle modalità di formazione dei prezzi degli ortofrutticoli freschi e di impiego più semplice. Infatti il prezzo effettivo di vendita del prodotto può essere anche molto diverso da quello indicato sulla bolla doganale in quanto dipende, in ultima istanza, dalle condizioni di mercato che si avranno nel momento in cui verrà commercializzato. Inoltre, il metodo deduttivo è di applicazione molto più semplice rispetto al primo, in quanto al transito alla frontiera comunitaria si paga il dazio oltre alla eventuale cauzione in base al vfi e solo in un secondo momento, se necessario, si dovrà preparare la documentazione da allegare alla richiesta di restituzione, anche solo parziale, della cauzione.

La particolarità del metodo di applicazione del regime di protezione alla frontiera è che, grazie alla sua flessibilità, l'attuale sistema del prezzo di entrata, a differenza di quanto accadeva in passato, non risulta inutilmente punitivo verso partite di qualità migliore che hanno un valore più elevato. Infatti, se nel giorno di importazione il vfi corrispondente è inferiore al prezzo di entrata e, dunque, sarebbe applicabile l'equivalente tariffario massimo, si costituisce la cauzione che viene poi successivamente liberata mostrando che il prezzo di vendita non è stato tale da giustificare il pagamento del diritto doganale supplementare.

La debolezza del sistema, specie quando si applica il metodo deduttivo, consiste nel fatto che una partita può transitare alla frontiera in un giorno in cui il vfi è tale da non richiedere l'applicazione dell'etm ed essere poi venduta successivamente ad un prezzo che invece lo avrebbe richiesto. Questa debolezza nella rete di protezione allestita per gli ortofrutticoli di produzione comunitaria potrebbe essere sfruttata da agenti con una sufficiente capacità operativa in modo da concentrare i transiti alla frontiera nei periodi in cui i vfi sono superiori ai prezzi di entrata in modo da evitare l'applicazione del pesante dazio supplementare.

7.2. IL RUOLO DELLE PREFERENZE COMMERCIALI

Parte rilevante del funzionamento del sistema di protezione alla frontiera degli ortofrutticoli freschi dipende dalle condizioni preferenziali concesse dall'UE alle importazioni da numerosi paesi. Accessibilità migliore di quella concordata in sede WTO è garantita ai paesi terzi del Mediterraneo (PTM), ai paesi africani, caraibici e del Pacifico aderenti alle convenzioni Cotonou ed al relativo partenariato (ACP), a numerosi altri paesi in via di sviluppo (PVS) che fruiscono del SPG (Sistema di preferenze generalizzate), ad alcuni paesi dell'Europa centro-orientale e ad alcuni paesi della ex-Yugoslavia. Nel complesso tali partner costituiscono i nostri maggiori fornitori esterni di ortofrutta.

Tradizionalmente l'Unione ha gestito il variegato pacchetto dei prodotti ortofrutticoli in un difficile equilibrio tra protezione dei produttori interni, mantenimento dei flussi di importazione consolidati ed esigenza di margini di manovra politico-diplomatici nei rapporti con i PVS (Commissione Europea, 1997; Pomfret, 1986), in pratica applicando una qualche "protezione", sia pure nell'ambito di vincoli molto stringenti e articolati, anche al vantaggio competitivo di tali paesi nei mercati comunitari. La struttura delle preferenze commerciali dell'UE si presenta quindi molto complessa, non solo per la complessità dell'attuale regime di protezione alla frontiera dei prodotti ortofrutticoli, ma anche perché le concessioni ai paesi terzi presentano diversi gradi di "preferenzialità".

7.2.1 La struttura delle preferenze

L'Unione concede riduzioni delle tariffe ad valorem a tutti i paesi con i quali ha rapporti preferenziali. Le percentuali di abbattimento sono piuttosto consistenti - raggiungendo sovente il 100% - sebbene le tariffe nell'ortofrutta non siano particolarmente elevate e non possano essere considerate il

principale meccanismo protettivo. Per alcuni tra i prodotti soggetti a protezione non tariffaria, taluni PTM¹ fruiscono anche di prezzi di entrata inferiori a quelli di “nazione più favorita” (NPF), concessi in ambito WTO² (tavola 1).

Le misure preferenziali sono spesso circoscritte da vincoli stagionali (calendari) e quantitativi (contingenti e quantità di riferimento, con diverse modalità di esercizio), che costituiscono articolazioni fondamentali del sistema preferenziale dell’Unione. Essi infatti garantiscono il mantenimento di una significativa protezione dei mercati comunitari, ma salvaguardano anche l’ordinato funzionamento del sistema, consentendo una “distribuzione” di quote di importazioni ortofrutticole tra tutti i partner che si intende privilegiare. Inoltre, tali vincoli influenzano in misura molto rilevante la destinazione del margine di preferenza e le strategie degli operatori “preferiti”.

Le preferenze in questione penalizzano sia i produttori dell’UE, in quanto attenuano l’azione dei meccanismi protettivi, sia, soprattutto, gli operatori di paesi terzi “non preferiti”. Infatti, il sistema emerso dagli accordi dell’Uruguay Round - in particolare la possibilità di definire l’imposizione doganale in base al prezzo della consegna, unita alle nuove modalità di monitoraggio ex post della conformità al prezzo d’entrata - rende possibile agli esportatori che rispettano il vincolo di prezzo, e appartengono a paesi con agevolazioni tariffarie, di praticare prezzi più bassi dei concorrenti soggetti alla tariffa piena³, introducendo una qualche possibilità di condotta strategica.

Le concessioni sul prezzo di entrata rafforzano l’operatività del meccanismo preferenziale appena illustrato: pur avendo effetti circoscritti ai soli contingenti e, per effetto del prezzo d’entrata, ai soli segmenti di prodotto di qualità elevata⁴, i prezzi d’entrata preferenziali ampliano il margine di preferenza (alla differenza tra tariffa NPF e tariffa preferenziale si aggiunge quella tra prezzo d’entrata NPF e prezzo d’entrata preferenziale), cioè il potenziale margine di manovra per spiazzare gli altri fornitori con politiche di prezzo ad essi inaccessibili.

7.2.2 I vincoli sulle quantità e gli effetti sulle preferenze

I trattamenti preferenziali sono in genere accompagnati da una varietà di vincoli sulle quantità importate. Contingenti tariffari sono molto frequenti, sia per i prodotti che fruiscono di semplice protezione tariffaria (ed es. patate di primizia), sia per i prodotti soggetti a prezzo d’entrata. Per questi ultimi, nel caso siano previste concessioni sulla protezione non tariffaria, vengono imposti anche contingenti di applicabilità di tale concessione (ad es. per i pomodori e le arance provenienti da alcuni PTM) (prospetto 7.1).

In linea di massima, il contingente delimita l’applicabilità delle misure preferenziali e i quantitativi eccedenti tornano soggetti alle protezioni tariffarie e non tariffarie consolidate in ambito OMC. Per altri prodotti - o per gli stessi prodotti, ma provenienti da partner non particolarmente temibili -

¹ Il caso si riferisce a pomodori, arance, clementine, zucchine, carciofi e cetrioli, e riguarda in prevalenza gli scambi con il Marocco.

² La fondamentale clausola NPF impone l’estensione a tutti gli altri membri WTO delle migliori condizioni di accesso concesse da ciascuno di essi a qualunque paese. Trattamenti più liberali, che non fossero estesi automaticamente agli altri membri WTO, contrasterebbero per definizione tale principio di “non discriminazione” commerciale. Tuttavia, qualora gli accordi preferenziali tra paesi siano conformi ai requisiti dell’art.24 del Gatt (coinvolgimento di “sostanzialmente tutto il commercio”, prospettiva di costituzione di un’area di libero scambio o una unione doganale, non incremento in media delle protezioni verso paesi terzi), essi vengono considerati compatibili con l’appartenenza al WTO, in quanto possono essere considerati un progresso nella liberalizzazione degli scambi e non un mero aggiramento discriminatorio della clausola in questione.

³ In precedenza il controllo avveniva considerando sempre la tariffa doganale comune a tasso pieno, quindi, ad esempio, per un prodotto con un prezzo di riferimento di 700 euro/t e una tariffa pari all’11%, il prezzo minimo all’ingrosso che tutti gli esportatori dovevano rispettare sarebbe stato 777 euro/t. Per un paese a regime preferenziale, esentato dal dazio ad valorem, vi sarebbe stato un margine di preferenza di 77 euro/t, che si sarebbe distribuito tra esportatore “preferito” e importatore comunitario in base ai rapporti di forza sul mercato. Attualmente, il pieno impatto della concessione di 77 euro/t potrebbe anche tradursi in un prezzo più basso, sebbene non inferiore a 700 euro/t (in quanto resta in piedi il pesante dazio specifico connesso al prezzo d’entrata). Questa nuova modalità di protezione consente la generalizzazione di una misura preferenziale introdotta in precedenza solo per alcuni prodotti di interesse di alcuni PTM (pomodoro, uva da tavola e agrumi).

⁴ Come si vedrà in dettaglio più avanti, la possibilità di applicare il vincolo per singola consegna da un determinato paese potrebbe rendere ardua l’importazione delle partite di bassa qualità, inadatte ad essere collocate ad un prezzo sufficientemente alto da non incorrere nel pesante dazio specifico.

in luogo dei contingenti vengono definite quantità di riferimento⁵ o viene riconosciuta all'UE la facoltà di imporle. Questa struttura di vincoli, di per sé complessa, è complicata ulteriormente dalla presenza, talvolta, di concessioni tariffarie di minore entità anche sui quantitativi eccedenti il contingente. All'opposto, non mancano esempi più restrittivi, in cui i contingenti sono intesi anche come limiti globali che non consentono alcun quantitativo eccedente (INEA, 2002).

Gli effetti dei vincoli sono molto rilevanti e insistono sia sulle forme organizzative delle esportazioni, che sulla destinazione del margine di preferenza e le strategie di prezzo degli operatori (Tangermann, 1996). Circa il primo aspetto, i vincoli quantitativi rappresentano un ulteriore incentivo ad "organizzare" le esportazioni attraverso marketing board pubblici o forme di coordinamento degli esportatori. Esportatori meglio organizzati non solo possono modulare più efficacemente i flussi nel rispetto del prezzo d'entrata e delle opportunità offerte dalle variazioni dei vfi, ma possono controllare meglio le quantità, soprattutto nel caso di "quantità di riferimento" da non superare per non incorrere nell'imposizione di un contingente.

Per quanto riguarda la distribuzione dei benefici, in presenza di vincoli quantitativi e di strumenti di protezione altri dalle tariffe può essere problematico per gli esportatori riuscire a carpire il margine preferenziale. Se la preferenza tariffaria è accompagnata da un contingente, il risultato dipende dal metodo scelto per allocare le licenze commerciali. Infatti, chi detiene le licenze può aggiudicarsi il margine preferenziale essendo in una posizione di quasi monopolio. Poiché l'UE, nella maggior parte dei casi, distribuisce le licenze alle imprese importatrici registrate nell'Unione, si potrebbe presumere che il vantaggio sia catturato da queste ultime. Se è invece imposta solo una quantità di riferimento, l'eventuale costituzione di monopoli all'esportazione può consentire agli operatori esteri di aggiudicarsi il margine preferenziale. Tuttavia i principali prodotti ortofrutticoli sono soggetti sia a contingenti che a prezzi d'entrata, il che può in parte modificare tali conclusioni. Come visto in precedenza, il sistema di prezzo di entrata adottato dall'UE determina, per gli esportatori "preferiti", la possibilità di strategie diverse nella formazione del prezzo. In presenza di operatori organizzati e in grado di praticare strategie di contrasto del potere di mercato degli importatori, le variabili decisive per determinare l'attribuzione del margine di preferenza saranno il potere di mercato delle parti ed il grado di utilizzo dei contingenti. La varietà di situazioni illustrate nella tavola 1 segnala che spesso i contingenti tariffari non sono interamente sfruttati e può, quindi, esistere un'alternativa tra contendere il margine di preferenza agli importatori o "spendere" tale margine, praticando prezzi più bassi di quelli dei concorrenti soggetti alla tariffa piena, al fine di massimizzare le vendite e ampliare la quota di mercato a svantaggio di tali concorrenti.

⁵ Nel caso delle quantità di riferimento il superamento della quantità dà alla Commissione la facoltà di assoggettare il prodotto a contingente tariffario secondo determinate procedure concordate con il partner preferenziale.

Prospetto 7.1 – Struttura delle concessioni dell’Ue ai principali partner preferenziali nel commercio di alcuni prodotti ortofrutticoli (2001).

Prodotti/Paesi	Import Ue 2000 (tonn)	Concessioni tariffarie			Concessioni non tariffarie				
		Riduzione tariffaria (%)	Contingente 1		Prezzo d’entrata preferenziale (euro/tonn)	Contingente 2		Import/ contingente (%)*	
			dimensione (tonn)*	calendario		dimensione (tonn)***	calendario		
Pomodori									
Marocco	140.871	100	168.757	01/01-31/12	83,5	461	150.676 ⁽¹⁾	01/10-31/03	107,4
Israele	14.526	100	1.000	01/01-31/12	1.452,6	np	-	-	-
Turchia	12.245	100	np	-	-	np	-	-	-
Patate di prim.									
Egitto	102.830	100	109.760	01/01-31/03	59,7	na	-	-	-
Israele	77.477	100	22.400	01/01-31/03	207,3	na	-	-	-
Cipro	60.709	100	110.000	16/05-30/06	46,5	na	-	-	-
Marocco	56.375	100	120.000	01/12-30/04	45,4	na	-	-	-
Arance									
Sudafrica	267.649	100	np	-	-	np	-	-	-
Marocco	164.505	100	380.800	01/01-31/12	43,2	264	300.000	01/12-31/05	45,7
Brasile	69.971	100	np	-	-	np	-	-	-
Israele	54.363	100	200.000	01/07-30/06	27,0	264	200.000	01/12-31/05	25,2
Mele									
Repubblica Ceca	125.660	100	500	-	25.132,0	np	-	-	-
Sudafrica	120.901	100	np	-	-	np	-	-	-
Cile	89.257	100	np	-	-	np	-	-	-
Brasile	56.341	100	np	-	-	np	-	-	-

* quantità massima eleggibile per la riduzione tariffaria.

** le importazioni considerate per calcolare il grado di utilizzo del contingente riguardano i periodi definiti dai calendari dei rispettivi contingenti, quindi coincidono con i valori di import riportati nella seconda colonna solo nei casi in cui il periodo di validità del contingente copre l’intero anno.

*** quantità massima eleggibile per la riduzione di prezzo d’entrata.

(1) contingente ripartito in subcontingenti mensili, con possibilità di riporto da un mese all’altro di massimo il 20% del contingente inutilizzato o utilizzato in eccesso.

np = misura non prevista

na = misura non applicabile

Fonte: INEA (2001); TARIC (2001); Eurostat (2000 e 2001); Reg. (CE) n. 2433/2000

7.3 GLI EFFETTI DEL SISTEMA DEI PREZZI DI ENTRATA

Per individuare gli effetti indotti dal sistema di protezione alla frontiera degli ortofrutticoli freschi sul mercato UE, è stata effettuata un'analisi della distribuzione intertemporale dei vfi pubblicati giornalmente rispetto ai prezzi di entrata. Questa analisi, effettuata sui vfi di arance, mele e pomodori provenienti dai maggiori paesi esportatori verso l'UE, ha puntato ad individuare il verificarsi delle condizioni di applicabilità dei diritti doganali aggiuntivi al dazio ad valorem. Le osservazioni impiegate sono quelle riferite al periodo compreso tra il 1° luglio 1995, data di inizio dell'applicazione del nuovo regime scaturito dall'accordo del 1994, e il settembre 2000.

Nella tabella 7.1 è indicato il numero di giorni in cui i vfi delle mele provenienti da Sud Africa, Cile, Nuova Zelanda e Argentina - che rappresentano i primi quattro paesi esportatori sul mercato UE - sono risultati inferiori ai prezzi di entrata, circostanza che avrebbe richiesto l'applicazione, almeno in forma di cauzione, dei diritti aggiuntivi. Per questo prodotto si osserva che nei sei mesi del 1995 in cui il sistema è stato in vigore ci sono stati numerosi casi in cui i vfi sono scesi sotto il prezzo di entrata. Negli anni successivi questo evento è diventato più sporadico e concentrato per lo più per alcune provenienze.

Ai fini dell'analisi che si vuole compiere, è anche utile conoscere la distribuzione mensile delle giornate in cui i vfi sono stati inferiori ai prezzi di entrata (grafico 7.1). In particolare si osserva che questi eventi sono concentrati nei mesi di ottobre

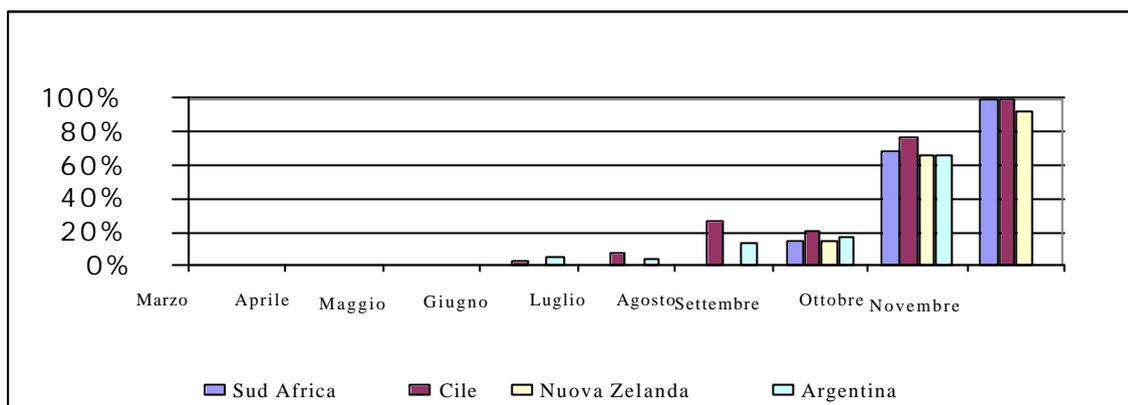
Tab. 7.1 - Numero di vfi delle mele calcolati per anno e numero di giorni con vfi sotto il prezzo di entrata.

	Sudafrica		Cile		Nuova Zelanda		Argentina	
	vfi	vfi<PE	vfi	vfi<PE	vfi	vfi<PE	vfi	vfi<PE
1995	80	16	71	34	94	42	48	11
1996	146	2	138	0	132	1	134	0
1997	145	7	146	31	116	0	158	11
1998	170	22	140	3	111	1	142	0
1999	154	0	134	8	139	12	133	19
2000	136	0	125	0	127	0	111	0

e novembre al termine della campagna di commercializzazione. Poiché le importazioni di mele dai paesi in oggetto si esauriscono in agosto, ne consegue che i vfi inferiori ai prezzi di entrata sono il risultato delle transazioni riguardanti le ultime scorte di prodotto, mentre di fatto la condizione per l'applicazione dei diritti aggiuntivi non si è mai verificata.

Tenendo conto che nel caso delle mele le importazioni provengono da paesi dell'emisfero sud, i vfi scendono sotto il prezzo di entrata solo al termine della campagna di commercializzazione, quando la produzione dei paesi terzi comincia a subire la concorrenza della produzione interna più appetibile per i consumatori in virtù della maggiore freschezza. Viceversa, all'inizio della campagna, quando tale carattere è posseduto dalla produzione dei paesi terzi, i vfi sono molto più alti, indicando che sul mercato comunitario sono avviate solo prodotti di qualità più elevata che avendo prezzi superiori a quelli di entrata riescono ad evitare l'applicazione dell'etm.

Grafico 7.1 - Distribuzione temporale dei vfi delle mele inferiori al prezzo di entrata



Per quanto concerne le arance, i vfi calcolati per la produzione proveniente dal Marocco e da Israele non scendono mai sotto il prezzo di entrata preferenziale e, dunque, queste importazioni entrano senza dover pagare alcun dazio e l'etm non viene mai applicato. Invece, i vfi delle arance provenienti dal Sud Africa osservati nel mese di dicembre sono spesso inferiori al prezzo di entrata. Tuttavia, anche in questo caso va sottolineato che l'evento si verifica quando la campagna di importazione da questo paese è ormai esaurita e i vfi sono riferiti alle ultime scorte di prodotto importato. Per cui anche le importazioni di arance dai tre maggiori paesi esportatori sul mercato UE non sono mai soggette all'etm.

Tab. 7.2. Distribuzione dei vfi delle importazioni di pomodoro dal Marocco.

	vfi	0,92PE < vfi < PE.	vfi < 0,92PE.
1995	60	7	7
1996	121	18	4
1997	134	6	0
1998	116	13	6
1999	120	22	29
2000	64	1	0

Un caso a parte è rappresentato dalle importazioni di pomodoro. L'UE importa quasi esclusivamente dal Marocco, mentre quantità relativamente modeste provengono da Tunisia e Israele. Come si è detto prima, l'UE ha concesso a questi paesi contingenti tariffari a dazio nullo. Mentre per le importazioni dalla Tunisia e da Israele il contingente non è utilizzato a pieno e i vfi sono sempre inferiori ai prezzi di entrata, non altrettanto accade per i pomodori provenienti dal Marocco. Per queste importazioni il contingente è completamente utilizzato e, inoltre, non è infrequente lo sfondamento del prezzo di entrata preferenziale. Nella tabella 7.2 sono riportati i vfi osservati distribuiti per anno e il numero di volte in cui sono scesi sotto il prezzo di entrata in misura inferiore all'8%, che implica l'applicazione di un dazio ad valorem uguale alla percentuale di sfondamento del prezzo di entrata. Nell'ultima colonna è riportato il numero di giorni in ciascun anno in cui i vfi sono stati inferiori al prezzo di entrata preferenziale in misura superiore all'8%, evento che richiederebbe l'applicazione dell'intero etm.

Come si può osservare, negli ultimi anni, in particolare nel 1999, i vfi relativi alle importazioni di pomodoro dal Marocco sono scesi numerose volte sotto il prezzo di entrata preferenziale anche di percentuali superiori all'8%. Questo fatto, se letto congiuntamente alla piena utilizzazione del contingente tariffario che l'UE ha assegnato al Marocco, evidenzia una forte pressione a maggiori concessioni a vantaggio di queste importazioni.

L'esame dell'andamento dei vfi mostra che i casi in cui viene applicato l'equivalente tariffario massimo sono alquanto limitati. Ciò indica la capacità degli operatori di evitare il pagamento di un dazio che di fatto impedirebbe l'esportazione sul mercato comunitario. È certamente vero che uno degli strumenti che possono essere adottati a questo scopo è un'opportuna pianificazione delle spedizioni. Ma

più ancora è indispensabile indirizzare verso il mercato comunitario solo partite di prodotto di qualità più alta che, traducendosi in più alti prezzi di mercato, possono evitare l'applicazione dell'equivalente tariffario massimo. Qui per qualità più elevata deve intendersi non solo prodotti con caratteristiche organolettiche e di presentazione che permettono ai consumatori di esprimere una maggiore disponibilità a pagare, ma anche produzioni offerte sul mercato fuori dalla tradizionale stagione di commercializzazione come avviene per i prodotti provenienti dall'emisfero sud. Dunque, si può concludere che il sistema del prezzo di entrata funziona come un potente meccanismo di selezione delle importazioni che produce il sostanziale isolamento della produzione comunitaria dalla concorrenza internazionale se non quella di qualità più elevata.

7.4 I CRITERI DI GESTIONE DELLE RESTITUZIONI ALLE ESPORTAZIONI

(...)

7.5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: QUALI CAMBIAMENTI NEGLI ACCORDI COMMERCIALI

La discussione svolta ha posto in evidenza che il sistema di protezione alla frontiera UE degli ortofrutticoli freschi, nei casi in cui si estrinseca nel prezzo di entrata e nei periodi in cui è operativo, è particolarmente restrittivo. In tali situazioni esso ha l'effetto di impedire flussi di importazioni di ortofrutticoli freschi a basso prezzo sul mercato comunitario, generando da un lato un moderato sostegno dei redditi dei produttori e contribuendo dall'altro alla stabilizzazione del mercato interno.

La rigida maglia protettiva allestita dall'UE è stata variamente adattata per consentire flussi di importazioni preferenziali da alcuni paesi del Mediterraneo. In molti casi la preferenza concessa è particolarmente rilevante perché, sebbene nell'ambito di contingenti limitati, prevede non solo l'annullamento delle tariffe previste per queste importazioni, ma anche la riduzione del prezzo di entrata convenzionale. Queste preferenze contribuiscono a stimolare flussi di esportazione dai paesi terzi ma nello stesso tempo riducono il sostegno ai produttori comunitari. Si è anche visto che per alcuni di questi prodotti si sta manifestando una pressione crescente sul mercato comunitario sfociata recentemente in un aumento dei contingenti oggetto di trattamento preferenziale. Non è improbabile che in futuro nel quadro del partenariato EuroMediterraneo potranno essere fatte ulteriori concessioni commerciali.

L'eventuale minore protezione dei produttori comunitari di ortofrutticoli rispetto alla concorrenza esercitata dai paesi del Mediterraneo potrà essere ampiamente bilanciata dagli effetti dell'allargamento ai paesi dell'Europa Centro-Orientale. Il mercato degli ortofrutticoli freschi di questi paesi ha enormi potenzialità di sviluppo in quanto i livelli di consumo sono ancora molto esigui e la domanda non potrà non crescere una volta completato il processo di adesione all'UE.

Il contesto concorrenziale definito dalle politiche commerciali del settore potrà subire modifiche anche rilevanti in seguito agli accordi che deriveranno dai negoziati che si stanno avviando. Verosimilmente in tema di agricoltura un accordo potrà muoversi lungo le linee già tracciate a conclusione del negoziato dell'Uruguay round nel 1994. Dei tre punti salienti dell'accordo, considerato il modesto sostegno di mercato offerto ai produttori di ortofrutticoli, potranno essere rilevanti le decisioni in tema di accesso ai mercati e di sussidi alle esportazioni.

In merito all'accesso ai mercati, un eventuale accordo che conservi il sistema dei prezzi di entrata e gli etm, riducendoli ulteriormente insieme alle tariffe con criteri simili a quelli già adottati dopo il 1994, non dovrebbe alterare in maniera significativa il contenuto protettivo degli attuali strumenti posti a tutela del mercato UE degli ortofrutticoli freschi. Non altrettanto si verificherebbe in caso di abolizione dell'attuale sistema di protezione. Tuttavia, sebbene la sopravvivenza dei prezzi di entrata non sia del tutto in linea con l'obiettivo più volte dichiarato nei negoziati commerciali di eliminare tutte le barriere non tariffarie, la marginalità del comparto rispetto a quelli maggiormente rilevanti in termini di flussi commerciali internazionali potrebbe dare luogo a un risultato di questo tipo.

La questione dei sussidi all'esportazione sarà certamente uno dei punti di maggiore frizione tra i paesi coinvolti nel negoziato. Alcuni paesi e la stessa dichiarazione finale della Conferenza interministeriale di Doha chiedono formalmente l'eliminazione di questa forma di sostegno. Anche su questo tema, considerata la resistenza dell'UE a rinunciare alle restituzioni, il risultato più verosimile del negoziato potrà essere una loro ulteriore riduzione rispetto ai tetti massimi stabiliti al termine del periodo transitorio successivo all'accordo del '94. Per i prodotti ortofrutticoli freschi questo evento non dovrebbe sconvolgere gli equilibri del settore come già avvenuto per effetto dell'accordo del 1994.

Non c'è dubbio che nei prossimi anni il comparto degli ortofrutticoli freschi nell'UE e in Italia, in particolare, sarà sottoposto ad una concorrenza internazionale crescente che deriverà sia dalle preferenze accordate ai paesi terzi del Mediterraneo che dalla maggiore apertura del mercato che si avrà in seguito ai futuri accordi commerciali. In questo scenario è del tutto scontato affermare che la capacità competitiva delle produzioni europee sarà sempre più legata a quell'insieme di fattori di cui si discute in altre parti del volume.