

A. SINTESI DELLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI E CONCLUSIONI

Il presente studio è una valutazione dell'Organizzazione Comune di Mercato nel settore del tabacco greggio nel periodo 1993-2001. Cerca di rispondere a una serie di sedici interrogativi di valutazione che analizzano l'impatto dell'OCM sull'equilibrio tra la domanda e l'offerta di mercato in termini di quantità e qualità, sui prezzi, sul reddito dei produttori e sulla redditività economica delle aziende tabacchicole, sulla dimensione sociale e economica nelle zone di produzione e su altri aspetti come l'osservanza degli imperativi di salute pubblica, l'ambiente e le modalità di gestione.

A.1. La posizione dell'Unione europea nel contesto mondiale del tabacco greggio

Con una produzione di 334.000 tonnellate, l'Unione europea è il quinto produttore mondiale di tabacco greggio, dopo la Cina, gli Stati Uniti, l'India e il Brasile. In media, la quota della produzione comunitaria nella produzione mondiale è del 5.4%.

Nel contesto del mercato mondiale, l'UE è il primo importatore, con quasi il 19% delle importazioni mondiali in quantità (posizione più o meno stabile) e il quarto esportatore con quasi l'8% delle esportazioni mondiali in quantità (posizione in calo). Le importazioni comunitarie di tabacco greggio, sia in volume che in valore, sono costituite principalmente da tabacchi trasformati in battuto (strips), provenienti soprattutto da Stati Uniti, Brasile, Zimbabwe, Malawi. Le esportazioni si concentrano su due categorie di prodotti: il tabacco Sun Cured in foglia (compresi i tabacchi orientali greci) e l'insieme dei tabacchi trasformati in battuto e sono destinate in primo luogo a Russia, Stati Uniti, Egitto, Algeria e Giappone.

Il mercato mondiale è caratterizzato da una forte ciclicità dei prezzi, in funzione dell'evoluzione della produzione e dei volumi di stock. Nel periodo 1989-2000, i prezzi mondiali hanno registrato una tendenza di fondo leggermente negativa (-0,82% in media l'anno), malgrado una tendenza positiva dei prezzi all'esportazione del tabacco comunitario (+2,94%). La gamma di prezzi dei diversi paesi esportatori è inoltre molto ampia, in funzione della composizione delle varietà (maggiore o minore richiesta del mercato) e della qualità del prodotto. Il prezzo medio del tabacco comunitario si situa al di sotto (-17%) della media mondiale (1989-2000), ma è in fase di miglioramento negli ultimi anni del periodo.

A.2. L'attività tabacchicola nell'Unione Europea

La produzione comunitaria di tabacco greggio è realizzata da circa 101.000 produttori, in un numero limitato di Stati membri e si concentra in alcune regioni dell'Italia (Campania, Umbria, Veneto), della Grecia (Macedonia Centrale, Macedonia Orientale, Tracia, Sterea Ellada) e della Spagna (Estremadura). Questi tre paesi concentrano quasi l'87,8% della produzione comunitaria. Gli altri Stati membri (Francia, Germania, Portogallo, Belgio, Austria) rappresentano il 12,2%. Il numero di produttori e di superfici coltivate è fortemente in diminuzione. La superficie media per produttore è quindi rimasta a livelli bassi (circa 1,20 Ha), pur con un aumento della produttività. La struttura di prima trasformazione del tabacco greggio è ancora molto frammentata: nel 2001 si contavano 117 industrie private e cooperative (di cui quasi il 58% in Italia e il 28% in Grecia), con un volume medio di trasformazione di 2.850 tonnellate di tabacco greggio in foglia. La maggior parte delle imprese (70% in Italia) fungono da intermediarie e vendono i loro prodotti a altre imprese di trasformazione del tabacco greggio, cosa che aumenta l'inefficienza del sistema industriale.

A.3. La politica comunitaria del tabacco greggio

La politica comunitaria del tabacco greggio risale al Regolamento (CEE) 727/70, che si basava su un regime di prezzi del tabacco greggio in foglia in funzione di 36 varietà di riferimento comprendente un prezzo obiettivo e un prezzo di intervento; un regime di premi ai trasformatori di tabacco e un regime di restituzioni per il prodotto esportato nei paesi terzi.

Per eliminare gli effetti indesiderati e data anche la necessità di sviluppare una politica di qualità, l'Unione europea ha proceduto a una riforma radicale dell'OCM Tabacco greggio, con il Regolamento (CEE) n. 2075/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, eliminando gli strumenti di intervento e le restituzioni (a partire dal raccolto 1993). Gli aspetti essenziali dell'OCM riformata sono i seguenti:

- un regime di contenimento della produzione : fissazione di limiti massimi di garanzia globale di 350 000 tonnellate di tabacco greggio in foglia per ogni raccolta (per la raccolta 1993, il limite è di 370 000 tonnellate) e specifici per ogni gruppo di varietà (classificate per metodo di essiccazione) e per Stato membro, ripartiti in quote in un primo tempo tra le imprese di prima trasformazione e poi direttamente tra i produttori di tabacco greggio a partire dalla raccolta 1995.
- un regime di premi fissi, per kilo di tabacco greggio di ogni gruppo di varietà, per sostenere il reddito dei produttori, limitati alle quantità previste dai limiti di garanzia e maggiorati di un importo supplementare per alcune varietà coltivate in Belgio, Germania, Francia e Austria dopo la sua adesione.
- l'adozione di misure di orientamento della produzione, applicabili mediante la concessione di un aiuto specifico (10% del premio all'inizio del periodo) alle Associazioni di produttori; l'istituzione di un Fondo comunitario di ricerca e informazione del tabacco, finanziato con una trattenuta dell'1% del premio.

Tra il 1992 e il 1998, sono state apportate modifiche al Regolamento 2075/92, in particolare con il Regolamento (CE) n° 1636/98:

- Regime di limitazione della produzione : possibilità di trasferire quote tra diversi gruppi di varietà (nell'ambito della neutralità di bilancio); possibilità di cessione di quote tra singoli produttori; istituzione di una riserva nazionale di quote da ridistribuire ai produttori.
- Regime di premi: per migliorare la qualità del tabacco, il premio è suddiviso in una parte fissa (accordata a tutti i produttori) e una parte variabile (accordata esclusivamente ai produttori membri di un'associazione di produttori), modulate in funzione del prezzo di acquisto pagato dall'impresa di prima trasformazione. Gli Stati membri possono, inoltre, istituire un sistema di vendite all'asta per i contratti di coltivazione.
- Misure di orientamento della produzione: fissazione dell'aiuto specifico al 2% del premio; aumento al 2% del prelievo per il finanziamento del Fondo comunitario del tabacco; istituzione di un regime di riscatto delle quote con corrispondente riduzione dei limiti di garanzia per le quote che non sono acquistate da altri produttori; possibilità di realizzare programmi strutturali di sviluppo rurale per permettere la riconversione verso altre produzioni o attività nelle regioni tabacchicole in difficoltà.

A.4. Gli impatti dell'applicazione dell'OCM

A.4.1. L'equilibrio di mercato e la qualità del tabacco greggio

Il sistema dei limiti di garanzia ha permesso di controllare la produzione comunitaria: il sistema dei

limiti di garanzia ha contribuito a ridurre la produzione comunitaria di tabacco greggio rispetto ai livelli raggiunti prima dell'entrata in vigore del Regolamento 2075/92 (da 430.000 tonnellate nel 1991 a 339.000 tonnellate nel 2001) e soprattutto di stabilizzarla, a differenza di quanto avviene nella maggior parte degli altri paesi produttori: in generale, nel periodo 1989-1992, il divario tipo della produzione è stato di 11.430 tonnellate, contro 4285 tonnellate nel periodo 1993-2001. La produzione effettiva è rimasta inoltre costantemente ad un livello inferiore ai limiti stabiliti dal regolamento.

Gli strumenti dell'OCM hanno contribuito a conseguire l'obiettivo di un migliore equilibrio quantitativo tra l'offerta e la domanda: secondo le indicazioni dei professionisti, la tendenza all'aumento della domanda comunitaria di Flue Cured, Light Cured e Basmás si è accompagnata a un calo della domanda di Dark Cured e Sun Cured e a una stabilità degli altri gruppi di varietà. Lo strumento rappresentato dal trasferimento di quote tra gruppi di varietà ha avuto un ruolo positivo, permettendo l'aumento della produzione delle varietà più richieste e una diminuzione della produzione delle varietà in crisi. In particolare, la produzione di Sun Cured è diminuita del 39,55% (dal 1996 al 2001). L'insieme formato dal sistema dei limiti di garanzia e dal trasferimento è quindi risultato coerente rispetto all'obiettivo di un migliore equilibrio quantitativo tra l'offerta e la domanda, anche se per mancanza di dati non è stato possibile verificare se gli strumenti hanno agito in maniera sufficiente. L'effetto del riscatto è stato invece marginale per questo obiettivo: 1.118 tonnellate sono state riscattate dalla Commissione, ossia lo 0,32% del limite di garanzia.

Non si può però affermare con certezza che sia stato raggiunto un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda in termini di qualità: l'analisi effettuata su griglie di classificazione del tabacco in classi di qualità/prezzo ha rivelato un livello di omogeneità insufficiente e un alto grado di soggettività. Ciò porta a concludere che i prezzi non riflettono sempre la qualità effettiva del tabacco e che il sistema non permette di evitare, a qualità uguale (nell'ambito di una stessa varietà), la formazione di prezzi differenti. Il prezzo del tabacco greggio in foglia rappresenta d'altra parte la sintesi di numerosi elementi che partecipano alla sua formazione. Gli aspetti di qualità sono una parte ma non la totalità e le variazioni dei prezzi non sono immediatamente riconducibili alle variazioni della qualità.

L'indagine svolta presso un campione di interessati ha mostrato che la qualità del tabacco greggio, sotto l'aspetto tecnico e dei servizi, sembra migliorata, anche dopo la seconda riforma dell'OCM nel 1998 e che il grado medio di soddisfazione degli utilizzatori del tabacco comunitario è aumentato, soprattutto grazie alla parte variabile del premio e all'aiuto specifico.

Secondo gli intervistati, il ruolo dell'aiuto specifico nel miglioramento della qualità del tabacco greggio sembra più marcato rispetto al ruolo del premio variabile. Quasi tutte le Associazioni di produttori dichiarano di aver realizzato azioni (formazione, assistenza tecnica, metodi di essiccazione del tabacco, presentazione del prodotto in lotti uniformi, fornitura di sementi certificate) che hanno favorito una maggiore omogeneità delle coltivazioni, un miglioramento della qualità tecnica del prodotto e un miglioramento della qualità del servizio.

Il ruolo dell'OCM sulla formazione dei prezzi commerciali è stato marginale, almeno fino al 1998: l'evoluzione dei prezzi commerciali della maggior parte dei gruppi di varietà, dopo una fase di forte crescita tra il 1993 e il 1996-97 (di 0,319 a 0,957 Ecu/Kg in media) ha avuto una flessione fino al 1999. Negli ultimi due anni si è registrata una ripresa che ha riportato i prezzi a un livello leggermente inferiore a quelli del 1997 (0,907 Euro/Kg in media). Dal raffronto effettuato risulta una corrispondenza sostanziale tra il prezzo commerciale medio comunitario e il prezzo mondiale all'esportazione, fino al 1998. Ciò porta a concludere che gli avvenimenti internazionali e/o le dinamiche concorrenziali hanno avuto un ruolo importante nella formazione dei prezzi commerciali comunitari, non controllabili dall'OCM. Soprattutto in Italia e in Grecia, l'attribuzione di quote direttamente ai produttori anziché via i trasformatori con il Regolamento 711/95 (che non è

propriamente riconducibile all'OCM) avrebbe avuto un'influenza sull'equilibrio dei poteri contrattuali tra i trasformatori e le associazioni di produttori, cosa che avrebbe favorito un aumento del livello dei prezzi commerciali.

A partire dal 1999, il rialzo di prezzo per i gruppi di varietà Flue, Light e Orientali greci e la persistenza al ribasso per i gruppi Dark e Sun Cured sembrano più coerenti con le tendenze della domanda di mercato, ma l'analisi non ha permesso di trarre conclusioni sul contributo della modulazione del premio all'inversione di tendenza dei prezzi (attraverso un eventuale miglioramento della qualità del tabacco). L'analisi dei dati ha comunque mostrato l'esistenza di forti differenze applicative del premio variabile tra gli Stati membri e anche gli effetti si configurano differenziati. L'analisi ha altresì evidenziato il miglior funzionamento del sistema nel primo anno di applicazione in diversi Stati membri: il coefficiente di variazione (Deviazione Standard/media) è diminuito tra il 1999 e il 2000.

L'evoluzione positiva dei prezzi commerciali ha migliorato il rapporto prezzo/premio che resta tuttavia basso: per la valutazione della dipendenza tra entrate dei produttori e sostegno comunitario, l'analisi del rapporto prezzo/premio netto (premio effettivamente riscosso dai produttori, al netto dei prelievi del Fondo Tabacco e dell'Aiuto specifico) ha mostrato che, considerate le modifiche agromonetarie e l'incorporazione dell'aiuto specifico di 10% a decorrere dal 1999, l'importo del premio netto è stato più o meno costante durante tutto il periodo di applicazione dell'OCM. L'evoluzione del rapporto prezzo/premio netto è quindi espressa dall'evoluzione dei prezzi commerciali (da 0,116 nel 1993 a 0,324 nel 2001, in media). Il rapporto resta quindi molto basso per Sun Cured (0,061 in 2001) e Dark Cured (0,173), ma è anche basso per le varietà più apprezzate (0,868 per Basmal).

Il sistema di aste, che avrebbe dovuto contribuire ad aumentare il prezzo commerciale, non è stato applicato: l'analisi qualitativa (interviste) ha evidenziato che le condizioni di struttura e l'opposizione di alcuni soggetti della filiera, che temono di essere «fagocitati» dalle grandi imprese del settore, hanno impedito qualsiasi sperimentazione. Alcune debolezze (applicazione del sistema a tutti i gruppi di varietà e su tutto il territorio nazionale, applicazione delle aste ai contratti e non al prodotto) hanno contribuito a rendere il sistema poco interessante.

A.4.2. I redditi dei produttori e la redditività delle aziende

L'OCM ha contribuito a favorire una concentrazione della produzione in un numero più limitato di aziende più efficaci, ma con un'intensificazione dei metodi di produzione: tra il 1993 e il 2001 la stabilità della produzione di tabacco è stata mantenuta, malgrado una diminuzione del numero di produttori (-40.000) e di superfici (-45.000 ettari). Le aziende, intese come numero di detentori di quote (100.760 nel 2001), avrebbero aumentato la loro dimensione produttiva, soprattutto grazie ad un aumento dei rendimenti (in media da 2,05 a 2,73 tonnellate/ha), cosa che indica l'adozione di metodi di coltivazione più intensivi (con riserve sulle dichiarazioni di superfici).

Dopo il 1998, la concentrazione è stata ulteriormente favorita dallo strumento delle cessioni di quote e (in minore misura) dall'offerta di quote in riscatto. Tra il 1999 e il 2001, più di 36.000 tonnellate di quota hanno cambiato titolare con contratto di vendita e di acquisto tra circa 36.500 produttori. Inoltre, 5.400 tonnellate di quota (su 6.500 tonnellate offerte in riscatto da 3.280 produttori), sono state acquistate da altri produttori. Nei tre anni, i due strumenti dell'OCM hanno favorito il passaggio di 41.400 tonnellate verso aziende che hanno ampliato la loro dimensione produttiva e circa 10.000 produttori (soprattutto di piccole dimensioni) hanno cessato definitivamente la produzione di tabacco.

Il regime di premi dell'OCM ha permesso di garantire ai produttori di tabacco un reddito più elevato, a parità di condizioni strutturali, rispetto ad altre tipologie di esercizio, ma ha permesso di garantire un reddito decente soltanto ai produttori aventi aziende di dimensioni sufficientemente grandi: i risultati dell'analisi (effettuata a partire da dati del RICA) hanno evidenziato che, a livello

generale, il reddito per unità di lavoro (VANE/ULA e REF/UTF) è sensibilmente più basso nelle aziende tabacchicole specializzate rispetto a altre tipologie di aziende a causa di una superficie media più grande. L'analisi ha permesso di verificare che nei paesi e nelle regioni dove la superficie media delle diverse tipologie di aziende è più o meno omogenea, i redditi dei produttori specializzati in tabacco sono più elevati. Gli indicatori di reddito dei produttori specializzati in tabacco aumentano inoltre con le dimensioni delle aziende (e in particolare il REF/UTF). Ciò ha un effetto sui livelli assoluti del reddito medio nelle regioni, in funzione delle differenze strutturali esistenti: ad esempio, il reddito (REF/UTF) realizzato in Umbria (30.360 Ecu in media), dove le dimensioni medie delle aziende tabacchicole sono più grandi e l'uso più efficiente delle risorse è di 6.35 volte il reddito realizzato in Macedonia-Tracia (4.800 Ecu in media) dove le dimensioni medie e i rendimenti per ettaro sono più bassi e l'intensità della manodopera è la più alta. Tutto ciò malgrado il livello più alto del premio.

Non deve quindi sorprendere se la gran parte dei produttori che hanno venduto le loro quote possiedano aziende di piccole dimensioni. Invece, il reddito delle aziende che hanno aumentato la loro dimensione produttiva mediante l'acquisto di quote (grazie a cessioni, quote offerte al riscatto, trasferimenti per gruppi di varietà) sembra aumentato. Si può quindi affermare che gli strumenti che hanno favorito la razionalizzazione strutturale delle aziende hanno anche contribuito a migliorare la redditività media e a garantire un reddito più decente ai produttori.

La redditività delle aziende tabacchicole è possibile solo grazie al sostegno comunitario: sono state considerate redditizie le aziende dove la differenza tra il valore della produzione lorda (o le entrate) e i costi possono permettere di retribuire il lavoro familiare a un livello equivalente almeno al costo medio locale del lavoro salariato agricolo (costo implicito). I risultati dell'analisi hanno mostrato che, senza un sostegno, le aziende tabacchicole specializzate non presentano condizioni di redditività economica. Il valore della produzione lorda copre una porzione limitata dei costi totali (espliciti e impliciti) delle aziende tabacchicole specializzate (44% nel campione totale), indipendentemente dalla classe di dimensioni. Il sostegno comunitario permette invece alle aziende tabacchicole specializzate di retribuire il lavoro familiare a livello del lavoro salariato, in una misura comparabile alle aziende tabacchicole non specializzate e non tabacchicole, e sempre superiore ai produttori di seminativi.

A.4.3. Lo spazio rurale, l'occupazione

L'OCM sembra aver contribuito a ridurre le attività agricole e rurali in alcune zone tabacchicole: l'impatto dell'OCM tabacco sulla dinamica strutturale delle aziende e il basso reddito nelle aziende di minori dimensioni sembrano aver favorito una rimozione alquanto radicale delle aziende tabacchicole marginali (di piccole dimensioni, gestite da produttori anziani, mal strutturate). Ciò dovrebbe inoltre aver comportato l'abbandono della tabacchicoltura e addirittura dell'agricoltura, soprattutto nelle zone dove il grado di specializzazione del territorio è più elevato e quindi più critico (Macedonia Orientale-Tracia, Macedonia Centrale, Campania). Soltanto un piccolo numero di produttori si sarebbe riconvertito ad altre attività rurali.

L'impatto del sostegno al tabacco sull'attività economica e sull'occupazione nelle zone rurali è differenziato, in funzione delle condizioni di partenza e delle tendenze socioeconomiche: l'analisi del contesto e delle dinamiche socioeconomiche delle regioni tabacchicole ha mostrato che la maggioranza delle zone analizzate sono economicamente arretrate e figurano nella categoria della marginalità (Tessaglia, Macedonia Occidentale, Caserta e Benevento in Campania) o del declino (Macedonia Orientale, Tracia, Grecia occidentale). In queste zone, l'attività tabacchicola permessa dal sostegno comunitario ha un grande impatto sull'occupazione e sul valore aggiunto. In queste regioni, il ruolo dell'OCM è importante in termini sociali, anche se non è sufficiente a stimolare percorsi strutturali di sviluppo economico.

Nelle regioni (Macedonia Centrale e Sterea Ellada) rientranti in una spirale dinamica (regioni

mediamente avanzate e in ritardo di crescita, ma con prospettive future), il sostegno al tabacco rappresenta una componente di sviluppo .

In altre regioni arretrate, ma in fase di recupero, come l'Estremadura, dove l'incidenza del valore aggiunto del tabacco sul valore aggiunto dell'agricoltura è forte, il sostegno al tabacco dovrebbe aver contribuito al recupero economico e attivato un flusso immigratorio.

Soltanto le province di Perugia (Umbria) e di Verona (Veneto) appartengono alle zone competitive, economicamente avanzate e in fase di ulteriore crescita. In queste zone il sostegno al tabacco non sembra aver avuto un ruolo essenziale nello sviluppo economico.

Non si può però affermare che l'OCM abbia avuto una grande incidenza sul livello di qualità della vita che nelle zone poco sviluppate resta relegato nella marginalità: la diversità delle situazioni generali socioeconomiche esistenti nelle regioni si riflette anche negli indicatori della qualità della vita (strutture sanitarie, numero di automobili), che si situano a livelli più bassi rispetto alle medie nazionali, salvo per le province di Verona e Perugia. Il rapporto tra il valore aggiunto netto per unità di lavoro annuale (VANE/ULA) nel tabacco e il prodotto interno netto per dipendente (PIN/dipendente) mostra valori molto bassi nelle regioni facenti parte della categoria della marginalità o del declino. La funzione dell'OCM sembra essere quella di permettere il mantenimento di fasce di popolazione attiva in zone con un forte livello di disoccupazione e caratterizzate da PIL che sono tra i più bassi dell'Unione europea.

Senza il sostegno al tabacco la situazione occupazionale sarebbe peggiore: un esercizio di analisi controfattuale per stimare la variazione occupazionale (agenti equivalenti) in caso di riconversione verso altre attività agricole ha mostrato un notevole calo dell'occupazione in quasi tutte le regioni, in particolare nelle regioni greche che rientrano nella categoria del declino o della marginalità. In queste regioni, con un clima economico poco favorevole, il regime di sostegno dell'OCM avrebbe almeno contribuito a rallentare il declino economico.

La riconversione verso altre colture o altre attività rurali non è facile, anche a causa delle limitazioni strutturali e normative: i seminativi (COP) e la coltivazione foraggiera (con l'allevamento) possono essere considerati un'alternativa al tabacco soltanto in caso di ingrandimento delle dimensioni dell'azienda (acquisti o affitti di terreni) e la maggior parte delle coltivazioni permanenti (frutteti, vigne e uliveti) che sul piano economico (rispetto alle condizioni strutturali delle aziende) potrebbero essere più o meno comparabili al tabacco registrano difficoltà, a causa di vincoli normativi (vigne e uliveti) o di mercato (eccedenze di produzione). L'indagine sul campo ha mostrato che le alternative possibili, particolarmente per le aziende tabacchicole di piccole dimensioni, sembrano limitate ad alcune attività : ortaggi in campo e in serra (in quasi tutte le regioni), cotone (in Grecia), luppolo e allevamento fuori terreno (in Francia).

La riconversione potrebbe inoltre essere frenata da condizioni esogene all'azienda (disponibilità di terre in affitto, facilità di accesso al credito, servizi di formazione e assistenza tecnica, ecc.) nonché da condizioni endogene (scarsa riconvertibilità delle competenze professionali e degli investimenti). Nel caso degli investimenti, comunque, le risorse finanziarie derivanti dalla vendita o dall'offerta di riscatto di quote potrebbero facilitare la soluzione del problema.

Il sistema di riscatto di quote non sembra in grado, da solo, di favorire la riconversione : l'indagine sul campo ha mostrato che la maggior parte dei produttori che hanno offerto le loro quote in riscatto hanno cessato l'attività lavorativa, senza reinvestire i proventi del riscatto in altre attività rurali. Tranne in casi particolari, il prezzo del riscatto avrebbe soprattutto favorito il prepensionamento dei produttori. Considerando i limiti strutturali medi delle aziende tabacchicole, il riscatto da solo non sembra poter favorire la riconversione delle aziende tabacchicole, se non è accompagnato da altri strumenti strutturali.

A.4.4. La salute pubblica e l'ambiente

Il ricorso da parte del Fondo comunitario del tabacco alle risorse derivanti dal prelievo del premio, per finanziare progetti di informazione e ricerca, è stato limitato: dalla creazione del Fondo la Commissione ha lanciato tre bandi di gara, nel 1994, 1996 e 2001, per un totale di 9 progetti di ricerca finanziati e 19 progetti di informazione. A partire dal 1996 si registra una sostanziale sospensione delle attività del Fondo, per lo meno a livello del lancio di nuovi progetti; ciò ha comportato una perdita importante di risorse finanziarie. Nel periodo, il Fondo ha avuto un basso tasso di esecuzione di bilancio: il rapporto tra il contributo UE annunciato (43,883 Meuro) e l'importo globale del prelievo (86,684 Meuro) è stato del 50,6%, cosa che ha limitato le potenzialità del Fondo a perseguire i suoi obiettivi.

La documentazione disponibile non era sufficiente per formulare un giudizio sull'impatto dei progetti di informazione contro il tabagismo: i progetti finanziati si sono limitati ad azioni informative in ambienti e configurazioni molto specifici con bilanci di piccola entità (1,16 Meuro in media). Le azioni sembrano quindi aver contribuito scarsamente alla lotta contro il tabagismo. Dal 2001 è in corso una campagna di informazione molto più consistente delle precedenti, con un impegno finanziario considerevole (18 Meuro), ma non è ancora possibile formulare conclusioni definitive.

I progetti di ricerca finanziati dal Fondo hanno conseguito buoni risultati, ma la loro diffusione verso i produttori è stata limitata: il Fondo ha consentito di promuovere ricerche volte a diminuire il livello delle sostanze nocive, ridurre le azioni inquinanti e migliorare le prestazioni del tabacco. Il Fondo ha anche permesso di aggiornare i metodi di ricerca seguiti dagli istituti. Le ripercussioni dei risultati della ricerca si sono però limitate ai promotori: in generale, le interviste presso le associazioni di produttori hanno mostrato una conoscenza scarsa o inesistente dei risultati riconducibili alle ricerche promosse dal Fondo e ciò sottolinea il problema della loro diffusione e attuazione.

Gli strumenti dell'OCM per migliorare la qualità del tabacco greggio non hanno contribuito in maniera significativa al rispetto degli imperativi di salute pubblica e l'aiuto specifico a sua volta non ha contribuito alla riduzione dell'impatto sull'ambiente: l'analisi statistica sul livello d'uso di prodotti fitosanitari e di concimi ha mostrato un'intensificazione dei metodi di coltura (soprattutto nelle aziende di piccole dimensioni e nelle aziende irrigate) che ha favorito il miglioramento della qualità della produzione in termini di colore e integrità delle foglie, ma, probabilmente, un aumento del tenore di residui e un maggiore impatto ambientale. Alcuni soggetti della filiera hanno comunque espresso interesse a ridurre la nocività del tabacco (tenore inferiore di residui, metalli pesanti, nitrosammine, condensato) e alcune associazioni hanno dichiarato di aver sviluppato comportamenti corretti, tramite in particolare l'aiuto specifico (assistenza tecnica, formazione).

L'OCM non sembra inoltre avere un'incidenza significativa sul consumo di sigarette: l'analisi dei dati disponibili ha evidenziato che la domanda di sigarette (e di altri prodotti del tabacco) è soprattutto influenzata dai livelli di prezzo al consumo, in particolare i prelievi fiscali (che gravano dal 69% al 84% sul prezzo al consumo) e dalla pubblicità. I prelievi fiscali, il divieto di pubblicità, le restrizioni al consumo nei luoghi pubblici e le campagne antifumo si sono rivelate le misure più efficaci per limitare il consumo di sigarette.

A.4.5. Le modalità di gestione

Dopo la riforma del 1998 l'efficienza del sistema di gestione del settore è migliorata, ma permangono punti deboli: l'indagine presso gli organismi di gestione e le associazioni di produttori ha evidenziato un miglioramento generale del sistema di gestione dell'OCM che, dopo la riforma del 1998, è generalmente più efficace e efficiente, soprattutto in termini di riduzione dei costi, tempi e trasparenza nella gestione del premio. Tale efficacia sembra d'altra parte frenata da alcune debolezze del sistema: un'eccessiva burocratizzazione delle attività e uno stress finanziario per le associazioni di produttori causato dalla gestione del premio.