

Berlato euronews

Lettera europea d'informazione dell'On. Sergio Berlato, deputato al Parlamento europeo

Anno II - n. 21 del 14 Ottobre 2003 - SPECIALE RIFORMA O.C.M. TABACCO

N.B: Se siete interessati a ricevere regolarmente la nostra lettera o se desiderate essere cancellati dalla mailing-list, prego contattarci al seguente indirizzo di posta elettronica: sberlato-assistant@europarl.eu.int

Sommario:

[Le nostre valutazioni sulla Comunicazione della Commissione COM\(2003\) 554](#)

[Le opzioni di riforma per l'OCM Tabacco](#)

[Comunicazione della Commissione Europea in merito alla riforma delle O.C.M. Tabacco, Olio d'oliva , cotone e zucchero - COM\(2003\) 554 definitivo](#)

Le nostre valutazioni sulla Comunicazione della Commissione

COM(2003) 554

La proposta legislativa sarà probabilmente disponibile nel corso del mese di novembre.

La Commissione si appresta a proporre al Consiglio dei Ministri una riforma della OCM tabacco che si basa sui seguenti elementi:

- Disaccoppiamento totale degli aiuti al tabacco, che verrebbero pagati ai produttori sulla base dei premi ricevuti nel triennio 2000-01-02, inserendoli nel Pagamento Unico Aziendale, e quindi indipendentemente dalla produzione.
- Riduzione dell'ammontare degli aiuti disaccoppiati (20% per le produzioni individuali tra 3,5 e 10 tonnellate; 66% per le produzioni individuali oltre le 10 tonnellate). Tali ritenute affluirebbero ad un Fondo per la Ristrutturazione (o più probabilmente sarebbero aggiunte ai fondi strutturali già esistenti) e dovrebbero essere utilizzate per creare alternative di reddito ed occupazionali nelle aree tabacchicole.
- Applicazione del disaccoppiamento, per le produzioni individuali superiori alle 10 tonnellate, in tre steps successivi, con il mantenimento di un limitato accoppiamento nei primi due steps.
- Eliminazione graduale del Fondo comunitario per il tabacco e la creazione, nell'ambito del secondo pilastro della PAC, di una dotazione finanziaria per la ristrutturazione delle zone produttrici del tabacco. Durante il periodo di tre anni dell'eliminazione graduale dell'attuale regime del tabacco, il Fondo comunitario del tabacco continuerà ad essere utilizzato per il finanziamento di campagne contro il fumo.
- La riforma sarà attuata nell'arco di tre anni. Al termine di questo processo, l'attuale

organizzazione comune di mercato cesserà di applicarsi.

Analisi dei punti deboli della Comunicazione della Commissione

Il tabacco è prodotto in otto Stati membri, in due dei quali, Grecia e Italia, si concentra il 75% della produzione UE.

Negli Stati membri che producono tabacco, c'è un'alta concentrazione geografica: 12 regioni contengono più del 72% dell'area tabacchicola.

Il numero delle aziende è piccolo (1.3% di tutte le aziende agricole UE) e la loro dimensione è molto piccola, in media 1.6 ha di tabacco e 9.4 ha di Superficie Agricola Utilizzata.

Abbandono della coltura a seguito della riforma

Le simulazioni effettuate dalla stessa Commissione nella valutazione d'impatto estesa indicano che l'effetto della riforma sarà l'abbandono della coltura in tutte le zone di produzione. L'impatto socioeconomico sarà altissimo in quanto la coltura è altamente localizzata in alcune regioni o provincie. Ciò significa che l'abbandono della coltura produrrà conseguenze difficilmente riassorbibili all'interno delle stesse aree interessate.

Impatto sul settore occupazione in generale

Non solo un impatto diretto sui coltivatori di tabacco, ma anche più o meno indirettamente su agronomi, venditori grossisti, trasportatori e tutti i lavoratori nell'industria di trasformazione.

Impatto stravolgente su altri settori agricoli in seguito alla riconversione

Ad esempio in alcune regioni quali saranno le conseguenze per i produttori attualmente impegnati nel grano duro dell'arrivo sul mercato di concorrenti che potranno (grazie all'elevatissimo aiuto disaccoppiato) stravolgere gli equilibri dei prezzi e della domanda-offerta)

Sul tema della riconversione, inoltre, occorre evidenziare che la Commissione nelle sue considerazioni non ha tenuto in minimo conto delle fortissime limitazioni esistenti sul tema della riconversione ad altre colture. Tra i molteplici elementi vanno considerate le limitazioni introdotte con il compromesso di Lussemburgo (no ortofrutta e patate, per non perdere i diritti al Pagamento Unico Aziendale); quote di produzione, limiti e barriere esistenti (no vigneti, etc.); struttura, dimensione ed investimenti delle aziende tabacchicole (ad es. in alcune regioni, le aziende hanno una superficie media inferiore all'ettaro che non consente, di certo, di realizzare coltivazioni estensive come i cereali).

Approccio per steps successivi

L'impatto non sarà meno drammatico grazie al cosiddetto "approccio per steps successivi". In primo luogo il parziale accoppiamento dei due primi steps riguarda solo le produzioni sopra le 10 tons e

quindi è del tutto indifferente per i piccoli e medi produttori (che in Italia sono oltre il 90% delle aziende e rappresentano oltre il 50% della produzione. In secondo luogo, le simulazioni effettuate dimostrano che il livello dell'accoppiamento (anche nel primo step) non è tale da indurre i produttori a continuare a produrre.

Impatto sull'industria di trasformazione

L'industria di trasformazione si troverà a poter contare su volumi ridotti ed i suoi costi saliranno immediatamente.

Industria sull'industria manifatturiera

I clienti manifatturieri del tabacco europeo, interessati a fonti di approvvigionamento stabili e durature nel tempo, taglieranno immediatamente i propri acquisti in Europa, sostituendoli con tabacchi prodotti in Paesi terzi.

Idea che "coltivazione tabacco uguale tabagismo"

E' falsa l'idea che eliminando gli aiuti ai coltivatori di tabacco, la qual cosa produrrà un progressivo abbandono totale della coltura, si avranno dei risultati contro il tabagismo.

La tendenza sarebbe quella di invertire la causa con l'effetto e cioè se sarà comunque legale fumare, produrre e vendere i derivati delle colture, è ovvio che le industrie produttrici si riforniranno fuori dall'UE.

In questo senso:

nella discussione sul testo finale della Convenzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per il Controllo del Consumo di Tabacco, l'UE, e per essa la Commissione, ha fortemente avvertato una formulazione che prevedeva l'eliminazione dei sussidi al tabacco come strumento di politica antitabagista. Questa ineccepibile posizione europea è stata alla fine vincente e ogni menzione al "phasing-out" dei sussidi al tabacco è stata eliminata dal testo finale della Convenzione. Non si comprende perché, solo pochi mesi dopo questa vittoriosa azione a difesa degli interessi europei, la stessa Commissione alza bandiera bianca e decide la soppressione traumatica della produzione tabacchicola sul nostro continente.

Riforma dell'OCM Tabacco in relazione alla Riforma della PAC

Premesso che:

- a) Il Consiglio Europeo di Goteborg del giugno 2001 non ha adottato la proposta della Commissione di progressiva diminuzione ed eliminazione degli aiuti al tabacco;
- b) Il Parlamento Europeo ed il Comitato Economico e Sociale hanno espresso a più riprese ed a larga maggioranza il loro sostegno al mantenimento di una politica di sostegno a favore dei coltivatori di tabacco.

La proposta della Commissione per il tabacco va in netta controtendenza con quello che è il compromesso raggiunto dal Consiglio. Infatti:

- La proposta di disaccoppiamento totale non è in linea con gli indirizzi generali della riforma della PAC (che al contrario ha visto il disaccoppiamento totale come eccezione, rispetto ad un variegato panorama di disaccoppiamenti parziali, di accoppiamenti totali, di aiuti nazionali).

- La proposta non garantisce il compromesso sullo stanziamento di bilancio dei fondi destinati all'agricoltura, visto che una parte consistente degli aiuti vengono stornati verso non meglio identificate fonti alternative di reddito.
- La proposta, in definitiva, non solo non garantisce nel lungo termine la produzione del tabacco, ma tende all'eliminazione progressiva a termine della stessa produzione.

Spunti di proposte del Relatore on. Sergio Berlato

Mantenimento della coltura

Si contrasta l'approccio "ideologico" della Commissione che da per scontato lo smantellamento progressivo della OCM tabacco e quindi in definitiva della sua produzione sul territorio dell'UE. Tale approccio deve essere contrastato poiché non è fondato né su basi politiche, né su basi giuridiche bensì sul falso principio della lotta al tabagismo. Lotta al tabagismo che si conduce attraverso una corretta ed equilibrata politica d'informazione e di interdizione. Tale politica d'informazione e d'interdizione sanzionatoria del consumo e dell'utilizzo del tabacco se vuole essere efficace e realista non potrà agire sull'offerta bensì sulla domanda.

Occorrono quindi dei meccanismi di sostegno che garantiscano a lungo termine la produzione di Tabacco.

Seguire per la riforma dell'OCM Tabacco i principi fissati dal compromesso di Lussemburgo

Applicazione delle deroghe consentite agli Stati membri al principio del Disaccoppiamento

e durata analoga a quella prevista dalla riforma della politica Agricola Comune.

Disaccoppiamento totale inammissibile

Il disaccoppiamento totale così come proposto dalla Commissione è inammissibile poiché le aziende la cui produzione è al di sotto delle 10 t rappresentano il 90% delle aziende e oltre il 50% della produzione. La dimensione media delle aziende UE è molto piccola, in media 1.6 ha di tabacco e 9.4 ha di Superficie Agricola Utilizzata.

Disaccoppiamento parziale

L'aiuto parzialmente disaccoppiato e la parte accoppiata alla produzione dovrebbe essere erogata ai produttori come aiuto addizionale per la qualità.

Gli Stati membri dovrebbero poter concedere dei pagamenti supplementari per sostenere l'attività agricola per il miglioramento della qualità e la commercializzazione del prodotto agricolo.

Disaccoppiamento parziale anche per le aziende con produzione inferiore a 3,5 t e proposizione di nuove percentuali per le aziende tra 3,5 t e 10 t e per le aziende oltre le 10t.

Riconversione

Messa in opera di misure volte al riorientamento della produzione agricola tenendo in debito conto eventuali scompensi che il pagamento unico per azienda potrebbe creare su altri settori di produzione agricola. Allo stesso tempo occorre tenere in considerazione che in alcune zone particolari la

riconversione é estremamente difficile e l'impatto sociale di un sicuro abbandono della coltura sarà elevatissimo. Gli Stati membri dovrebbero poter usufruire di fondi supplementari per la ristrutturazione del territorio laddove la riconversione appare impossibile o comunque estremamente difficile. La Proposta della Commissione in tal senso appare troppo limitata per sortire gli effetti desiderati.

Miglioramento della Qualità

A seguito di recenti sviluppi di mercato e modifiche nelle politiche (in particolare, l'introduzione nel 1998 della modulazione dei premi alle Associazioni dei Produttori sulla base di standard qualitativi), vi è stato un riorientamento dei mercati verso la produzione di varietà d'alta qualità e, in grado minore, verso alcune delle varietà orientali.

Occorre quindi continuare con meccanismi di sostegno che hanno come obiettivo il miglioramento qualitativo e il posizionamento del prodotto sui mercati mondiali.

Fondo comunitario del Tabacco

Il Fondo, dal 2002, può finanziare le azioni che consentono ai produttori di tabacco che hanno venduto la loro quota nello schema di *buy back* a convertire la loro produzione ad altre coltivazioni o attività economiche che generano lavoro; oltre a studi sulle possibilità per produttori per convertire ad altre produzioni o attività.

La dotazione finanziaria per il Fondo Comunitario del Tabacco dovrebbe essere maggiore anche al fine di poter meglio attuare una ristrutturazione delle zone produttrici del tabacco in seguito al riorientamento della produzione. In tutti i modi sarà comunque necessario ripensare a fondo le azioni e gli obiettivi del Fondo Comunitario per il Tabacco affinché quest'ultimo acquisti una maggiore utilità nell'ambito della riforma dell'OCM.

[Torna al sommario](#)

Le opzioni di riforma per l'OCM Tabacco

(tratte dalla "Valutazione d'impatto estesa" sul tabacco redatta dai servizi della Commissione europea)

Bozza di traduzione non ufficiale - versione 1.0 del 10/09/2003

OPZIONI DI RIFORMA

Per risolvere i problemi inerenti l'attuale OCM e che attengono ai nuovi obiettivi della PAC, l'Organizzazione Comune di Mercato per il tabacco può essere riformata modificando alcune misure ed adottandone un certo numero di nuove. Tre opzioni principali sono state delineate.

Opzione 1: adattamento dell'attuale OCM

Se viene deciso di prolungare l'attuale OCM, in qualche modo sarà necessario adattare parte dei meccanismi attualmente utilizzati per la gestione del mercato.

- La condizione commerciale del tabacco greggio dell'UE è stravagante, dal momento che **i prezzi al produttore sono molto più bassi dei prezzi all'importazione**. Comunque, la buona qualità del tabacco greggio dell'UE deve assicurare un aumento dei prezzi se si **riducono i livelli del premio**.

- **La soglia di garanzia per varietà** senza sbocchi di mercato certi **deve essere completamente eliminata o ridotta** durante il primo anno dell'applicazione della nuova OCM. Anche l'aiuto supplementare per alcune varietà dovrebbe essere abolito.
- L'abbandono dell'attività per i produttori marginali e più anziani deve essere facilitata attraverso un **programma di riacquisto** con le stesse condizioni attuali.
- La realizzazione obbligatoria dello **schema di vendita all'asta** delle quote deve ulteriormente migliorare la qualità e l'efficienza del mercato. Questo vorrà anche dire che la assai complicata applicazione della modulazione della parte variabile del premio può essere abbandonata.
- Le economie ottenute riducendo i premi ed eliminando o riducendo le soglie possono essere usate per finanziare un Fondo Tabacco ristrutturato.

Opzione 2: il disaccoppiamento lungo le linee di riforma della PAC

Usando un approccio a passi successivi, una parte crescente dell'attuale premio tabacco accoppiato verrà **disaccoppiata ed inclusa nel Pagamento Unico per Azienda**: i sussidi divengono non specifici per la coltivazione e i produttori sono liberi di continuare la produzione di tabacco o di riconvertire ad un uso diverso la loro terra. Il disaccoppiamento può essere introdotto gradualmente ma sarà totale alla fine del periodo di introduzione.

Una **realizzazione a passi successivi** del disaccoppiamento si rende necessaria per evitare la disgregazione della produzione e delle economie locali e permettere che prezzi di mercato si adeguino alle nuove condizioni. Per **evitare grandi cambiamenti nei redditi delle aziende** ad ogni passo successivo una parte fissa dell'attuale premio tabacco accoppiato è disaccoppiata ed inclusa nel Pagamento Unico per Azienda.

Il Fondo Tabacco, come tale, è eliminato e sostituito da un nuovo strumento, una **envelope finanziaria per ristrutturare** le aree di produzione del tabacco, incluse misure per i lavoratori esterni alla famiglia del produttore nelle regioni di produzione. È importante che le risorse per lo sviluppo rurale lavorano insieme all'*envelope* per la ristrutturazione per mantenere e rinforzare la competitività delle zone rurali tabacchicole. Per mantenere il meccanismo **più semplice possibile**, deve essere coerente con gli strumenti esistenti della politica per lo sviluppo rurale e creare sinergie. Non deve essere esclusa la possibilità che vengano aggiunte misure specifiche al quadro dei piani di sviluppo rurale.

Questa scelta non riguarda il problema del finanziamento delle campagne per il controllo del tabacco che rimane indirizzato al contesto attuale.

Principali caratteristiche dell'approccio a passi successivi:

Durante l'introduzione del disaccoppiamento, le quote di tabacco si manterrebbero come mezzi per stabilire l'*envelope* del premio tabacco accoppiato. La produzione fuori di quota sarà permessa ma senza il pagamento di alcun premio accoppiato.

Per evitare effetti di soglia nella fase di eliminazione dei pagamenti accoppiati, viene fatta una distinzione, in termini di volume di produzione per azienda, tra le *tranches* di produzione da 0 a 3.5 t, la quota da 3.5 a 10 t e la quota oltre le 10 t.

Ad ogni passo successivo e per ogni *tranche* di produzione, parte dell'attuale premio tabacco accoppiato viene trasformato in pagamento disaccoppiato al produttore e parte trasferita all'*envelope* finanziaria per la ristrutturazione.

Durante il primo passo, per tutti i produttori, il pagamento accoppiato corrispondente alla *tranche* di produzione da 0 a 3.5 t è **totalmente disaccoppiata ed aggiunta al Pagamento Unico per Azienda di ogni singolo produttore**. Sopra le 3.5 t **solo parte del pagamento accoppiato è disaccoppiata, e parte viene trasferita all' *envelope* per la ristrutturazione**.

Nei due passi successivi, il resto del pagamento accoppiato viene eliminato gradualmente aumentando:

- **la parte da disaccoppiare** ed aggiungere al Pagamento Unico per Azienda ;
- la parte trasferita all' *envelope* finanziaria **per la ristrutturazione**.

Una volta pienamente perfezionato il processo di disaccoppiamento avrà ridistribuito l'attuale premio tabacco accoppiato al Pagamento Unico per Azienda, e sarà disponibile un'Envelope per la Ristrutturazione che ammonterà a circa € 150 Mio. Inoltre, i Fondi Strutturali potranno essere utilizzati per promuovere attività alternative.

Opzione 3: eliminazione graduale dentro un approccio settoriale

Questo approccio mantiene l'attuale struttura ma riduce gradualmente i valori unitari di unità, per esempio in dieci passi cumulativi del 10 %.

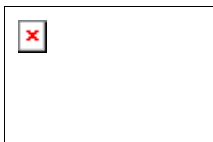
Il sostegno è **eliminato progressivamente** in un **periodo di 10 anni, al 10% l'anno**. Durante questo tempo l'OCM attuale continua ad essere applicata senza modifiche, eccetto per il fatto che lo schema di vendita all'asta per l'allocazione delle quote sarebbe obbligatoria.

Anche il Fondo Tabacco sarebbe eliminato e le economie progressive trasferite completamente all' *envelope* finanziaria per la ristrutturazione per prendere in considerazione le nuove necessità di ristrutturazione in tutto il settore del tabacco. Come per l'opzione 2, i Fondi Strutturali possono essere utilizzati per accompagnare le misure di sviluppo rurale realizzate nelle regioni interessate.

Questa scelta non riguarda il problema del finanziamento delle campagne per il controllo del tabacco che rimane indirizzato al contesto attuale.

[Torna al sommario](#)

Comunicazione della Commissione Europea in merito alla riforma delle O.C.M. Tabacco, Olio d'oliva , cotone e zucchero - COM(2003) 554 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles,
23.9.2003

COM(2003)
554
definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero

{SEC(2003) 1022}

{SEC(2003) 1023}

RELAZIONE

Dal 1992 la politica agricola comune (PAC) è stata oggetto di un processo di riforma radicale il cui obiettivo è promuovere il passaggio da una politica di sostegno dei prezzi e della produzione a una politica più ampia di sostegno al reddito agricolo. La decisione raggiunta dal Consiglio di Lussemburgo, il 26 giugno 2003, in merito alla riforma 2003 della PAC, costituisce l'ultima fase di tale processo con l'introduzione del sistema di pagamento unico per azienda.

Il Consiglio di Lussemburgo ha invitato altresì la Commissione a presentare, nell'autunno 2003, una comunicazione sulla riforma delle organizzazioni comuni dei mercati dell'olio d'oliva, del tabacco e del cotone, basata sui principi della riforma della PAC di giugno. Il presente documento risponde all'impegno assunto dalla Commissione a Lussemburgo, mentre a novembre seguiranno i testi legislativi relativi alla proposta di riforma per i tre settori.

Con la decisione di Lussemburgo, il disaccoppiamento diviene l'elemento chiave del sostegno diretto ai produttori nell'ambito della PAC, sebbene si conservi la possibilità di continuare ad erogare una parte degli aiuti "accoppiati", essenzialmente in risposta alle preoccupazioni degli Stati membri in merito al rischio di abbandono della produzione in alcune zone marginali.

La presente comunicazione segue lo stesso approccio di principio della riforma della PAC di giugno. La maggior parte del sostegno per questi tre settori viene disaccoppiata, in base ai dati storici di riferimento per il periodo 2000-2002, ed integrata nel quadro giuridico del pagamento unico per azienda.

Pertanto, gli obiettivi fondamentali della riforma della PAC saranno conseguiti:

- delineando una prospettiva programmatica a lungo termine per questi settori, nel rispetto della loro dotazione di bilancio attuale, del massimale della rubrica 1 delle attuali prospettive finanziarie e del nuovo quadro per la spesa agricola approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nell'ottobre 2002;
- promuovendo gli obiettivi e l'approccio della riforma della PAC del giugno 2003, ossia rafforzare la competitività, promuovere l'orientamento al mercato, tutelare l'ambiente, stabilizzare i redditi e tenere in maggiore considerazione la situazione dei produttori nelle regioni svantaggiate;
- dando priorità al reddito dei produttori anziché al sostegno alla produzione, facendo confluire, **dal 1° gennaio 2005**, una parte cospicua degli attuali pagamenti diretti legati alla produzione nel sistema di pagamento unico per azienda;
- subordinando questi pagamenti, come tutti i pagamenti diretti della PAC, al rispetto delle norme europee in materia di ambiente e di sicurezza alimentare, attraverso la condizionalità ecologica, a regole che garantiscano buone condizioni agronomiche ed ecologiche, oltre che a meccanismi di modulazione e di disciplina finanziaria.

Inoltre, la presente comunicazione riflette le conclusioni della Commissione, basate sulla valutazione d'impatto approfondita del settore del tabacco dell'UE, in merito ad un orientamento programmatico

sostenibile per tale settore nell'ambito della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile decisa dal Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001.

Riguardo alla coltivazione del tabacco, dell'olio d'oliva e del cotone, lo scopo precipuo è favorire lo sviluppo sostenibile nel settore, riorientando il sostegno in modo da premiare pratiche e prodotti sani e di alta qualità e sviluppando fonti di reddito e attività economiche alternative.

Tuttavia, nell'elaborare le proposte di riforma, la Commissione ha tenuto conto del fatto che in tutti e tre i settori la produzione è concentrata in regioni il cui sviluppo economico conosce un considerevole ritardo. Inoltre, poiché in tutti e tre i settori si riscontrano differenze a livello sia degli attuali regimi di mercato sia delle priorità a lungo termine e dei problemi da affrontare, diverse sono anche le soluzioni previste per la parte accoppiata del rispettivo regime di sostegno.

Per il tabacco, l'obiettivo generale è consentire ai produttori di adattarsi ad una situazione di graduale eliminazione dell'aiuto alla produzione, con il passaggio al disaccoppiamento totale e la conversione di una parte dell'attuale sostegno in misure volte ad aiutare i produttori in questa fase di adeguamento. Per il settore olivicolo, in cui i rischi potenziali riguardano soprattutto l'abbandono degli oliveti nelle zone marginali con conseguenze nefaste sull'ambiente, la parte accoppiata del sostegno mira a garantire la copertura del costo della conservazione degli olivi, lasciando ai produttori la libertà di scegliere il tipo di produzione da portare avanti. Infine, per quanto riguarda il cotone, ci si orienta, in generale, verso una combinazione di forme di sostegno prive di effetti distorsivi sugli scambi (*green box*) e di aiuti con meno effetti distorsivi (*blue box*) volti a ridurre l'incidenza, già marginale, del cotone europeo sui !! mercati mondiali.

Considerando l'impatto potenziale del disaccoppiamento in questi settori, in particolar modo il rischio di abbandono delle produzioni e di riduzione della competitività delle zone rurali, nelle proposte si prevede di riservare una parte della spesa settoriale ai pagamenti per superficie e/o di destinarne una parte alla ristrutturazione.

La presente comunicazione risponde altresì all'impegno della Commissione di presentare nel 2003 una relazione sul regime europeo dello zucchero e le relative prospettive, ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/2001 del Consiglio. La complessità del settore e le difficoltà di varia natura che si trova ad affrontare, tanto sul piano interno che internazionale, sono documentate nell'acclusa valutazione d'impatto approfondita del settore dello zucchero, che illustra l'impatto potenziale di diverse opzioni.

Il settore saccarifero è caratterizzato, tra l'altro, dal fatto di non avere mai subito una riforma radicale fino ad ora. Il Consiglio e il Parlamento non hanno avuto, perciò, l'opportunità di condurre un dibattito politico sui possibili approcci programmatici per questo settore.

Questa comunicazione intende, analogamente a quanto è avvenuto per l'ultima riforma del settore del latte, avviare in un primo tempo il dibattito sulle tre opzioni di riforma individuate per il regime europeo dello zucchero prima di presentare una proposta formale ed invita il Consiglio, il Parlamento e gli altri soggetti interessati a partecipare attivamente a questo dibattito.

A prescindere dalle varie implicazioni delle diverse opzioni prospettate, resta inteso che la riforma del settore dovrebbe attenersi ai principi fondamentali della riforma della PAC già avviata in altri settori, ossia avvicinare i prezzi europei ai prezzi mondiali e passare ad un sistema di sostegno al produttore anziché alla produzione. Oltre a ciò, nell'ambito della riforma del settore dello zucchero, è opportuno valutare attentamente gli effetti sul piano internazionale, soprattutto per quanto riguarda le conseguenze possibili sui paesi in via di sviluppo, in generale, e sui paesi ACP ai quali si applica il Protocollo dello zucchero, in particolare.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero

1. Introduzione

Fin dal 1992 la politica agricola comune (PAC) è stata oggetto di un processo di riforma radicale il cui obiettivo è promuovere il passaggio da una politica di sostegno dei prezzi e della produzione a una politica più ampia di sostegno al reddito agricolo. La decisione raggiunta, il 26 giugno 2003, dal Consiglio di Lussemburgo in merito alla riforma 2003 della PAC costituisce l'ultima fase di tale processo.

La futura PAC sarà imperniata sul pagamento unico per azienda, applicabile dal 2005, il quale scioglie il legame tra il pagamento diretto e il tipo di produzione che il conduttore agricolo decide di intraprendere. Questa svolta politica fondamentale, che renderà più efficace il pagamento diretto in quanto aiuto al reddito, è destinata a migliorare la situazione dei redditi agricoli. In tal modo, per i principali settori agricoli la riforma della PAC del giugno 2003 conclude con successo il passaggio al sistema di sostegno ai produttori, anziché alla produzione, avviato nel 1992.

Nel periodo che ha preceduto l'adozione della riforma della PAC, nel giugno 2003, l'attenzione, non solo del Consiglio, ma anche del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, era concentrata sul *rischio di perturbazione e di abbandono della produzione in determinate zone* connesso al disaccoppiamento. Questa possibile minaccia per il settore agricolo è stata il motivo principale per cui si è consentito agli Stati membri di mantenere parte dei pagamenti legati alla produzione.

D'altro canto, l'ampio sostegno espresso al progetto di accompagnare la riforma con un aumento delle risorse finanziarie destinate al secondo pilastro della PAC, attraverso la modulazione obbligatoria e di estendere il campo di applicazione delle sue misure rispecchiava l'opinione largamente condivisa dagli Stati membri in merito alla necessità di *migliorare la sostenibilità e la competitività delle economie rurali*.

È a queste due condizioni di massima che il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sulla riforma della PAC nel giugno 2003, corredato della seguente dichiarazione:

"Il Consiglio prende atto che la Commissione presenterà il prossimo autunno una *comunicazione sulla riforma delle organizzazioni comuni dei mercati per olio d'oliva, tabacco e cotone*, cui faranno seguito proposte normative.

Come nella comunicazione del luglio 2002, la Commissione fornirà una prospettiva politica a lungo termine per questi settori, in linea con l'attuale pacchetto finanziario e con il nuovo quadro per la spesa agricola concordato dal Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2002. La riforma di questi settori si baserà sugli obiettivi e sull'approccio dell'attuale riforma 2003 della PAC."

Con tale dichiarazione viene, infatti, ribadita l'opinione espressa dalla Commissione nel luglio 2002 e nel gennaio 2003, secondo cui più sono i settori inclusi nel regime di pagamento unico per azienda e maggiori saranno i benefici economici e amministrativi grazie alla semplificazione apportata da questo nuovo sistema. Tuttavia, indipendentemente dagli impegni assunti al momento dell'accordo sulla riforma del giugno 2003, occorre tenere conto

di circostanze specifiche riguardo ai regimi del tabacco, del cotone e dell'olio d'oliva.

In particolare, per il settore del tabacco, il futuro dell'organizzazione comune di mercato era stato affrontato per l'ultima volta dal Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 nell'ambito della strategia europea per lo sviluppo sostenibile.

Per quanto il Consiglio non abbia adottato conclusioni specifiche sul tabacco, dalle discussioni e dal contesto in cui si sono svolte sono emerse evidenti riserve in merito alla sostenibilità del settore europeo del tabacco.

Sono stati espressi dubbi circa la giustificazione sociale dei pagamenti legati alla produzione a favore dei produttori di tabacco, data l'evidente contraddizione tra l'erogazione di tali aiuti e le preoccupazioni che il consumo del tabacco suscita per la sanità pubblica. L'attuale sostegno al settore del tabacco è, infatti, incompatibile con le politiche della sanità pubblica, che figurano tra le priorità della strategia europea per lo sviluppo sostenibile. A queste condizioni, è stata messa in dubbio la redditività a lungo termine della coltivazione del tabacco in quanto attività economica. Tuttavia, il Consiglio era conscio che, per evitare una crisi sociale nelle zone rurali che dipendono fortemente dalla coltivazione del tabacco, nell'eventualità di una riforma di ampio respiro sarebbe stato necessario trovare fonti di reddito alternative per i produttori e le regioni interessate da tale attività.

In quel momento, la Commissione ha risposto consolidando il suo impegno a definire un approccio programmatico sostenibile per il regime di aiuti destinati al tabacco, sulla base di una valutazione degli aspetti socioeconomici ed ambientali del settore. Nel maggio 2002, pertanto, nel suo programma legislativo e di lavoro per il 2003, la Commissione ha deciso di sottoporre le sue riflessioni politiche sul settore del tabacco ad una valutazione d'impatto approfondita, conformemente alla priorità "Economia sostenibile e solidale".

Per quanto concerne il settore dell'olio d'oliva, l'articolo 5 del regolamento n. 136/66/CEE del Consiglio ha già definito un preciso termine di scadenza dell'attuale regime di aiuti. In tal senso, la Commissione considera che la presente comunicazione ottemperi all'obbligo sancito dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1638/98 che recita:

"Il Consiglio, in base ad una proposta presentata dalla Commissione nel 2003, decide l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi al fine di sostituire, a decorrere dal 1° novembre 2004, quella istituita dal regolamento n. 136/66/CEE".

Il regime europeo del cotone, che risale all'adesione della Grecia nel 1981, è stato modificato da ultimo nel 2001 allo scopo di potenziare i meccanismi di riduzione dei prezzi per rendere la disciplina di bilancio più rigorosa e circoscrivere la superficie totale destinata alla produzione intensiva di cotone, associata a problemi ambientali. Gli Stati membri hanno deciso altresì di intraprendere idonee misure ambientali per i terreni agricoli destinati alla produzione di cotone. Nel frattempo, la Commissione ha osservato che, nonostante l'adozione di queste nuove misure, non è stata conseguita la riduzione delle superfici necessaria e si ritiene che ciò non sarà di facile realizzazione. Per tale ragione, la Commissione considera che il Consiglio, nelle sue osservazioni conclusive allegate alla decisione sulla riforma della PAC presa a Lussemburgo nel giugno 2003, abbia offerto la preziosa opportunità di riesaminare il regime attualmente in vigore per il cotone nell'ottica di un orientamento politico in termini di maggiore efficacia e sostenibilità del settore.

Lo zucchero è un caso unico per essere rimasto escluso finora dal processo di riforma avviato nel 1992, che mirava essenzialmente ad aumentare la competitività compensando i tagli dei prezzi istituzionali mediante un sostegno diretto al reddito. Per lo zucchero, invece, l'attuale organizzazione comune di mercato si fonda sulla ripartizione della capacità di produzione su

tutto il territorio della Comunità, conservando quote nazionali di produzione e prezzi elevati sul mercato interno. Completata l'ultima fase a favore della competitività con la riforma di giugno della PAC, la Commissione ritiene che il ruolo del principio di ripartizione nell'attuale regime UE dello zucchero vada attentamente riconsiderato per conseguire gli obiettivi della PAC, vale a dire un maggiore orientamento al mercato e una produzione agricola sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e sociale.

Nel 2001, dopo aver prorogato di cinque anni la durata del corrente regime dello zucchero fino al 30 giugno 2006, il Consiglio ha anche imposto alla Commissione i seguenti obblighi, sanciti dall'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/2001 del Consiglio, che recita:

"All'inizio del 2003 la Commissione, basandosi sugli studi da essa effettuati per quanto riguarda la situazione del mercato, tutti gli aspetti del sistema delle quote, i prezzi, le relazioni interprofessionali e una analisi dell'aumento della concorrenza derivante dagli impegni internazionali dell'Unione europea, presenta una relazione corredata all'occorrenza di proposte adeguate."

Per lo zucchero, in modo analogo al tabacco, il metodo della Commissione è consistito nel sottoporre il regime a una valutazione approfondita dei fattori socioeconomici e ambientali in gioco. Per questo motivo, nel suo programma legislativo e di lavoro per il 2003, pubblicato nel maggio 2002, la Commissione si è impegnata altresì a effettuare una valutazione d'impatto approfondita del settore dello zucchero. La Commissione considera che, unitamente a tale valutazione, la presente comunicazione risponda all'obbligo di presentare una relazione sul regime UE dello zucchero e le sue prospettive.

Alla luce dei diversi impegni assunti, la restante parte della presente comunicazione offre, innanzitutto, una panoramica generale di ciascuno dei quattro settori in esame, oltre alle conclusioni che possono essere tratte dalle valutazioni di impatto approfondite effettuate per i settori del tabacco e dello zucchero e ai documenti di lavoro disponibili per questi settori. Seguono una presentazione della proposta della Commissione sulla riforma dei settori del tabacco, dell'olio di oliva e del cotone, in linea con l'orientamento indicato dal Consiglio e un capitolo conclusivo sulle implicazioni di bilancio relative alle proposte.

Per il settore saccarifero, tuttavia, poiché il Consiglio e il Parlamento non hanno avuto l'opportunità di condurre un dibattito politico al riguardo, la Commissione ha adottato un approccio caratterizzato da due fasi. Basandosi sulle informazioni fornite nella valutazione di impatto approfondita dello zucchero, che descrive le opzioni di riforma disponibili, la Commissione intende avviare in un primo tempo la discussione sul futuro del regime europeo dello zucchero, analogamente a quanto è avvenuto per l'ultima riforma del settore del latte, e presentare in seguito una proposta formale.

2. Panoramica generale dei settori

1. Tabacco

Il tabacco rappresenta solo lo 0,4% della produzione agricola dell'UE. Negli ultimi dieci anni, si è registrato un calo del volume della produzione di tabacco sia a livello mondiale che nell'UE. Con 348 013 tonnellate, pari al 5,4% della produzione mondiale, l'UE è il quinto produttore mondiale, dopo Cina (38%), Brasile (9%), India (8%) e Stati Uniti (7%). Oltre il 75% del tabacco greggio è prodotto da Grecia e Italia.

La produzione di tabacco nell'UE è caratterizzata da un'elevatissima concentrazione geografica: il 70% delle aziende, il 63% delle zone coltivate a tabacco e il 57% del reddito lordo totale sono concentrati in sette regioni. In alcune zone, la produzione di

tabacco rappresenta oltre il 50% della produzione agricola regionale.

Negli anni novanta le superfici coltivate a tabacco nell'UE sono andate diminuendo al ritmo del 2,6% l'anno, mentre la resa media europea è salita da 2 a 2,7 tonnellate per ettaro. Dopo un decennio caratterizzato da un declino pari al 3,6% annuo, nel 2002 il numero complessivo di aziende produttrici di tabacco nell'UE era 79 510. La superficie media per azienda è salita da 1,4 ha nel 1990 a 1,6 ha nel 2000.

Il settore del tabacco dà lavoro a un cospicuo numero di addetti, valutabili in 126 070 unità di lavoro annuali (ULA), equivalenti a 212 960 persone, pari al 2,4% delle ULA totali impiegate nel settore agricolo dell'UE. La domanda di manodopera per la produzione di tabacco greggio è altamente stagionale e la quota di lavoratori a tempo parziale è assai elevata. La manodopera familiare corrisponde a circa l'80% dell'occupazione totale del settore.

Una caratteristica principale delle aziende produttrici di tabacco è la loro estrema eterogeneità a seconda delle regioni e delle tipologie aziendali. In particolare, va osservata la persistenza della dicotomia tra il numero ristretto di grandi aziende, che richiedono una maggiore intensità di capitale e concentrano la produzione sulle varietà migliori, e le numerosissime aziende più piccole, tipicamente di dimensioni ridotte, con una maggiore intensità di manodopera e una minore integrazione nei mercati.

In alcune zone in cui la produzione di tabacco svolge un ruolo sociale ed economico di primo piano, i problemi di ristrutturazione sono ancora particolarmente acuti. In tali zone, in assenza di misure opportune per la creazione di posti di lavoro all'esterno delle aziende agricole, la soppressione troppo rapida di posti di lavoro nel settore potrebbe causare notevoli squilibri sociali e uno spopolamento rurale.

Negli ultimi dieci anni, si è assistito ad un riorientamento verso la produzione di varietà di alta qualità e ad una crescente specializzazione per varietà a livello aziendale e regionale che ha prodotto un aumento dei prezzi, a livello internazionale e comunitario, del tabacco greggio di produzione europea. D'altro canto, il prezzo di mercato del tabacco greggio è troppo basso per coprire i costi di produzione e, attualmente, gli utili si devono unicamente agli aiuti diretti erogati nel quadro della PAC, che rappresentano oltre il 75% delle entrate totali che gli agricoltori ottengono con questa coltura. In generale, il settore del tabacco nell'UE, pur fortemente dipendente dagli aiuti pubblici, è caratterizzato da un livello di reddito strutturalmente basso per unità di lavoro impiegata, mentre il reddito per ettaro è di gran lunga superiore rispetto a quello di altri settori agricoli.

L'UE è ai primi posti nel commercio mondiale di tabacco greggio e lavorato, nelle importazioni come nelle esportazioni. In modo particolare, l'UE importa tabacco greggio ed è un importante esportatore di sigarette e di altri prodotti lavorati.

La riforma del 1992 dell'organizzazione comune del mercato (OCM) del tabacco ha abolito l'intervento e le restituzioni all'esportazione ed ha introdotto le quote di produzione e controlli più severi. In seguito a successivi adattamenti della legislazione del 1992, attualmente gli aiuti ai produttori sono versati mediante un sistema di premi, legati alla quantità prodotta, modulati in base a criteri qualitativi e assoggettati a quote di produzione individuali per ciascun gruppo di varietà di tabacco. L'OCM del tabacco prevede anche misure per convertire la produzione tramite un programma di riscatto delle quote e un fondo comunitario per il tabacco. Nel 2001 la spesa destinata al settore del tabacco nel quadro della PAC è stata di € 973 milioni, ossia una media di circa € 7 700 per ULA o € 7 800 per ettaro, pari al 2,3% della dotazione finanziaria del

FEAOG, Sezione Garanzia.

2. Olio d'oliva

Il settore dell'olio d'oliva è un elemento chiave del modello agricolo europeo. Nel 1998/99, la superficie a oliveti nell'UE era di circa 5,4 milioni di ettari, ossia il 4% della superficie agricola utilizzabile, di cui il 44,5% in Spagna, il 26,3% in Italia, il 18,8% in Grecia, il 9,7% in Portogallo e lo 0,7% in Francia. Il settore occupa approssimativamente 2,5 milioni di produttori, pressappoco un terzo del totale degli agricoltori comunitari, e costituisce un'attività economica e una fonte di occupazione importante nelle maggiori zone produttrici, gran parte delle quali, ad eccezione della Toscana, in Italia, e della Catalogna, in Spagna, sono ubicate in regioni dell'obiettivo 1. La produzione di olio d'oliva ha il vantaggio di offrire lavoro stagionale complementare con altre attività agricole in inverno e di generare un numero considerevole di posti di lavoro esterni all'azienda nei settori associati della spremitura e della lavorazione.

Le aziende specializzate nell'UE sono di dimensioni relativamente piccole, che variano però dai 13,5 ha in media in Spagna e ai 3,2 ha in Grecia. Le strutture di trasformazione per l'olio d'oliva tendono a riflettere la coesistenza di oliveti tradizionali e di impianti moderni a coltura più intensiva, presenti in tutti gli Stati membri produttori. Di conseguenza, si è iniziata a mettere in dubbio l'idea che associa l'olivicoltura ad un'influenza positiva sul paesaggio rurale e sull'ambiente nelle zone in cui è praticata. Gli oliveti tradizionali sono apprezzati per il loro ruolo nella lotta contro la desertificazione e a favore della biodiversità. L'abbandono dell'olivicoltura in tali aziende comporta un aumento del rischio di incendi e di erosione del terreno. D'altro canto, le critiche sono dirette più spesso contro l'impatto negativo delle colture intensive, per via della maggiore dipendenza dai prodotti fitosanitari, dalle tecniche di monocoltura e dalle risorse idriche per l'irrigazione.

L'UE è al primo posto nella produzione mondiale, con un costante aumento dei raccolti negli anni novanta, specialmente in Spagna, fino a raggiungere la quantità record di 2,46 tonnellate di olio d'oliva vergine nella campagna 2001/02. La produzione di olio d'oliva, tuttavia, è nota per le sue fluttuazioni, determinate dal ciclo di produzione biologico e dalla sensibilità alle variazioni meteorologiche. Gli altri principali paesi produttori di olio d'oliva sono la Tunisia, la Turchia, la Siria e il Marocco, che rappresentano all'incirca il 20% della produzione mondiale totale. Se, da un lato la produzione in altre parti del mondo è, rispetto a quella del bacino mediterraneo, attualmente trascurabile, alcuni paesi non tradizionalmente produttori di olio d'oliva sembrano desiderosi di investire nel settore.

Storicamente, il consumo di olio d'oliva tendeva ad essere elevato solo nei paesi tradizionalmente produttori. Sebbene l'olio d'oliva rappresenti ancora solamente il 3% circa del consumo totale di olio, dal 1995/96 la domanda è andata aumentando del 6% circa all'annuo, grazie all'immagine positiva dell'olio d'oliva come alimento sano e di qualità. Oltre all'UE, i principali mercati sono gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada, l'Australia e il Brasile.

Il commercio è pertanto diventato un fattore importante del mercato dell'olio d'oliva nell'UE, che ha visto raddoppiare le esportazioni negli ultimi anni fino a raggiungere quasi 324 000 tonnellate nel 2001/02, essenzialmente di prodotto imbottigliato. Le importazioni, invece, destinate principalmente all'Italia, sono rimaste relativamente stabili, ad eccezione degli anni di scarsa produzione della Tunisia, il maggiore esportatore verso l'UE.

D'altro lato, la produzione crescente di olio d'oliva nel mercato comunitario ha portato ad un calo dei prezzi alla produzione negli anni novanta. Diverse proiezioni di produzione e consumo indicano un equilibrio precario del mercato mondiale dell'olio d'oliva, il quale registrerà considerevoli eccedenze se la produzione mondiale aumenterà più rapidamente della domanda.

L'attuale organizzazione comune di mercato dell'olio d'oliva, istituita originariamente nel 1966, contempla gli aiuti alla produzione quale misura basilare di sostegno al settore. Il precedente sistema di intervento è stato sostituito da un meccanismo di ammasso privato riservato alla gestione dei periodi di crisi, mentre gli aiuti al consumo sono stati aboliti nel 1998. Gli aiuti alla produzione, pari a € 1 322,5 per tonnellata, sono concessi a tutti i produttori in base alla quantità di olio d'oliva e delle olive da tavola equivalenti, effettivamente prodotte, nei limiti del quantitativo nazionale garantito (QNG), che attualmente ammonta a 1,78 milioni di tonnellate. Sono stati attuati meccanismi che modulano l'importo degli aiuti concessi ai produttori, nel caso in cui il QNG di uno Stato membro sia stato superato o sottostimato.

Gli acquisti effettuati dagli organismi di intervento hanno ceduto il posto a un sistema di aiuti per l'ammasso privato. Le restituzioni all'esportazione sono state azzerate dal 1998 senza alcun impatto negativo. Sono concesse anche restituzioni alla produzione per l'olio d'oliva utilizzato per le conserve di verdura e di pesce. Nel 2001 è stato posto l'accento sugli aspetti del controllo e della qualità, in particolare nell'ambito della strategia comunitaria della qualità dell'olio d'oliva, che ha fissato le norme di produzione e di commercializzazione in questo settore.

3. Cotone

Nonostante la ridotta importanza per l'UE, il settore del cotone nel suo complesso, con un contributo limitato allo 0,5% alla produzione agricola finale, ha una forte rilevanza regionale. Con il 79,4% della produzione comunitaria totale pari a 1,55 milioni di tonnellate di cotone non sgranato (greggio), la Grecia ottiene il 9,0% della sua produzione agricola finale grazie al cotone, laddove in Spagna, l'altro principale produttore comunitario, questo settore contribuisce per l'1,5% della produzione agricola. Tra gli altri Stati membri, il cotone viene coltivato solamente in Portogallo, che produce meno di 1 500 tonnellate.

All'interno dei principali Stati membri produttori, gli effetti della distribuzione regionale sono ancor più forti. Dopo aver raggiunto una superficie massima coltivata a cotone di 440 000 ha nel 1995, gran parte dei 380 000 ha destinati attualmente a questa produzione in Grecia è concentrata in tre regioni: Tessaglia, Macedonia-Tracia e Grecia Centrale. In Spagna la produzione si concentra in Andalusia, essenzialmente nelle province di Siviglia e di Cordova. Dopo aver raggiunto 135 000 ha nel 1998, la superficie totale coltivata a cotone in Spagna è scesa a circa 90 000 ha.

Le aziende produttrici di cotone in queste regioni sono particolarmente numerose (71 600 in Grecia e 7 600 in Spagna) e di piccole dimensioni (in media di 4,9 ha in Grecia e di 12 ha in Spagna). D'altro canto, in questo settore le aziende greche sono note per l'elevato grado di specializzazione e la Tessaglia si dedica ormai quasi esclusivamente a questa coltura. Nonostante il ruolo vitale della produzione del cotone in numerose economie rurali locali, la tendenza verso la monocultura ha dato adito a notevoli critiche negli ultimi anni. Oltre alla forte dipendenza dall'irrigazione e dall'uso di fertilizzanti, la produzione del cotone è generalmente associata ad un basso grado di biodiversità e all'impoverimento del suolo. L'uso intensivo di prodotti fitosanitari, soprattutto di insetticidi e di defolianti per facilitare la raccolta, sono tecniche messe

all'indice quali esempi degli effetti ambientali più nefasti sull'agricoltura. Per tale motivo, nel 2001 gli Stati membri si sono impegnati esplicitamente per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente della coltivazione del cotone.

Gran parte delle aziende del settore dei due principali Stati membri produttori appartengono ad organizzazioni di produttori aventi un ruolo gestionale e di coordinamento. Per quanto riguarda la lavorazione, la sgranatura del cotone greggio mediante la quale le fibre del cotone sono separate dai semi è realizzata da imprese private e cooperative. La Spagna, in cui quasi la metà delle 22 aziende esistenti sono gestite da cooperative, mostra una certa sovracapacità nella sgranatura rispetto alla produzione, mentre in Grecia vi è maggiore equilibrio e la gestione in cooperativa interessa un minor numero di imprese (20 su un totale di 75).

Il commercio nel settore si riferisce generalmente al cotone sgranato. Come produttore, l'UE ha un ruolo secondario sulla scena internazionale, con solamente il 2,5% della produzione mondiale totale, oggi pari a 19,9 milioni di tonnellate e praticamente raddoppiata negli ultimi quarant'anni, essenzialmente grazie ai miglioramenti delle rese. I principali paesi produttori che hanno conservato una importanza relativa negli ultimi vent'anni sono Cina (22,6%), Stati Uniti (20,1%), India (13,1%) e Pakistan (9,0%).

Con 708 000 tonnellate di importazioni e 227 000 tonnellate di cotone sgranato esportato, l'UE rappresenta il maggiore importatore netto sulla scena mondiale. La Cina è alternativamente importatore netto o esportatore netto, a seconda dell'andamento del proprio raccolto. Anche il Brasile e il Sud-est asiatico sono grandi importatori di cotone per le rispettive industrie manifatturiere, data la loro produzione interna scarsa o del tutto assente, benché il Brasile stia emergendo come nuovo paese produttore con circa 800 000 tonnellate negli ultimi anni.

Al momento gli USA sono indubbiamente il maggiore esportatore mondiale con 1,8 milioni di tonnellate, ossia il 30% del commercio mondiale pari a 6,0 milioni di tonnellate. I soli altri esportatori nel mondo sono l'Uzbekistan, l'Africa (i paesi della zona CFA) e l'Australia, ciascuno con scambi di circa 800 000 tonnellate.

I principali consumatori di cotone nel mondo sono quelli con un'industria manifatturiera consolidata. La Cina consuma il 25,4% del cotone mondiale, seguita da India, USA e Pakistan, quest'ultimo con un consumo approssimativo del 9%. Il consumo dell'UE, pari a quasi 1,0 milione di tonnellate di cotone sgranato (5,4% del livello mondiale), si situa prevalentemente in Italia, Portogallo e Germania.

Il fatto che l'UE sia un produttore di cotone di importanza marginale implica che l'incidenza della produzione europea sull'andamento dei prezzi di mercato mondiali è trascurabile. Ciò è corroborato dal fatto che l'UE, per questo settore, non contempla sussidi alle esportazioni e consente l'accesso in esenzione da dazi doganali. Per quanto le politiche dei paesi industrializzati e dei paesi in via di sviluppo abbiano inciso significativamente sui prezzi del cotone, il calo dei prezzi è imputabile più alla maggiore concorrenza delle fibre sintetiche sul mercato.

L'organizzazione comune del mercato del cotone risale all'epoca dell'adesione della Grecia alla Comunità europea nel 1981. L'attuale regime è imperniato sugli aiuti diretti per tonnellata di cotone greggio, assoggettati ad un quantitativo nazionale garantito (QNG) per ciascuno Stato membro. Il livello degli aiuti, concessi ai trasformatori i quali versano un prezzo minimo ai produttori, è fissato periodicamente in base alla differenza tra il "prezzo di obiettivo" e il prezzo mondiale. Dalla campagna 1995/96, il prezzo di obiettivo è stato fissato a € 1 063/t, con il prezzo minimo a € 1 009,9/t. Il quantitativo

nazionale garantito è di 782 000 tonnellate per la Grecia, 249 000 tonnellate per la Spagna e 1 500 tonnellate per gli altri Stati membri. Gli importi corrisposti nell'ambito del regime di sostegno possono essere adattati se la produzione non corrisponde, per eccesso o per difetto, ai quantitativi garantiti.

4. Zuccheri

La barbabietola da zucchero è coltivata su 1,8 milioni di ettari nei 15 Stati membri dell'UE, rappresenta l'1,4% della superficie agricola utilizzata e tra l'1,6 e l'1,8% della produzione agricola dell'UE. La coltivano, con altri seminativi come i cereali, oltre 230 000 aziende agricole. In generale, le aziende produttrici di barbabietole da zucchero sono di dimensioni maggiori della media, in termini sia di superficie che di indicatori economici. La superficie agricola complessiva nelle aziende produttrici di barbabietole da zucchero (70 ettari, di cui 8 destinati specificatamente a tale coltura) è maggiore rispetto alla media della totalità delle altre aziende (20 ettari). Anche i redditi sono più elevati: si calcola che il valore aggiunto netto per unità di lavoro annuale (ULA) sia superiore di 1,7 volte rispetto alle altre aziende agricole.

La produzione di zucchero dell'Europa dei 15 oscilla tra 15 e 18 milioni di tonnellate in zucchero raffinato equivalente. Con i dieci nuovi Stati membri, è probabile che le superfici coltivate a barbabietola da zucchero aumentino del 30% e la produzione saccarifera del 15%. Nell'attuale UE vi sono 135 impianti di trasformazione e sei raffinerie.

Sebbene lo zucchero sia prodotto in tutti gli Stati membri ad eccezione del Lussemburgo, la produttività varia significativamente. La Germania e la Francia rappresentano oltre la metà della produzione dell'UE, seguite dal Regno Unito e dall'Italia (ciascuno con l'8%). Sei dei dieci nuovi Stati membri lavorano in totale 3 milioni di tonnellate di zucchero, di cui due terzi la sola Polonia.

L'Europa dei 15 importa ed esporta zucchero, ma in termini netti è un esportatore. In media, per le campagne di commercializzazione dal 1999/2000 al 2001/2002, le esportazioni sono arrivate fino a 5,3 milioni di tonnellate rispetto a 1,8 milioni di importazioni. Le esportazioni nette costituiscono mediamente il 20% della produzione saccarifera e una percentuale tra il 2 e il 3,5% delle esportazioni di prodotti agroalimentari dell'UE dei 15, secondo la definizione dell'Uruguay Round.

L'UE svolge un ruolo di primaria importanza sui mercati mondiali dello zucchero, con una quota pari al 13% della produzione, al 12% del consumo, al 15% delle esportazioni e al 5% delle importazioni. A livello mondiale, le quote dell'EU relative alla produzione, al consumo e alle esportazioni sono diminuite, mentre i paesi dell'emisfero Sud hanno assunto sempre maggiore rilevanza. Dopo che l'UE ha occupato il primo posto nella produzione mondiale per diversi decenni, dal 1996 il Brasile e l'India si contendono tale posizione, detenendo ciascuno una percentuale del 15% dell'approvvigionamento mondiale. L'India ha superato l'UE dei 15 anche per quanto riguarda il consumo.

Per quanto i maggiori paesi produttori di zucchero siano anche i principali utilizzatori, lo zucchero è un prodotto largamente commercializzato. Il commercio internazionale, che sfiora i 40 milioni di tonnellate, rappresenta mediamente il 30% circa della produzione mondiale, pari a 120 milioni di tonnellate in zucchero raffinato equivalente. Oggi è il Brasile a dominare le esportazioni, con una quota che raggiunge un quarto delle esportazioni nel mondo.

I prezzi internazionali dello zucchero sono di notevole importanza, estremamente volatili, e presentano un andamento irregolare. Dopo i picchi storici del 1974 e del 1981, negli anni novanta i prezzi mondiali dello zucchero greggio su base mensile hanno fluttuato tra € 280 a tonnellata nel marzo 1990 e € 110 nell'aprile 1999. Dal 1995 i prezzi registrano una tendenza

al ribasso, spiegata essenzialmente da una produzione generalmente superiore al consumo, come dimostra l'aumento del volume delle riserve rispetto all'utilizzazione. Dopo il minimo della campagna 1999/2000, si è registrato un calo della produzione in parecchi dei maggiori paesi produttori e si è assistito ad un miglioramento dei prezzi nella campagna 2000/2001, fino a raggiungere una media di € 240 a tonnellata. L'anno successivo i prezzi erano scesi nuovamente a € 180 e la media del primo trimestre del 2003 è ulteriormente diminuita a € 170 a tonnellata.

I motivi della volatilità dei prezzi sono molteplici. Le fluttuazioni dei tassi di cambio possono aumentare o diminuire la volatilità dei prezzi dello zucchero per una determinata valuta. La costante crescita del consumo costituisce una forza trainante fondamentale nel mercato dello zucchero, che però non si è tradotta necessariamente in un aumento della domanda di importazioni. L'incremento del consumo è più netto nei paesi in via di sviluppo rispetto agli altri paesi e le importazioni di zucchero dipendono da fattori macroeconomici. La produzione non è particolarmente influenzata dai cambiamenti dei prezzi sui mercati mondiali a causa della protezione dei prezzi nazionali di numerosi paesi, del fatto che la canna da zucchero è una pianta perenne, che rappresenta il 75% delle superfici totali destinate alla produzione saccarifera, e della prospettiva a lungo termine degli investimenti nella trasformazione dello zucchero. Diversamente, l'offerta è particolarmente sensibile agli eventi meteorologici e le revisioni delle stime di produzione spesso provocano adeguamenti significativi dei prezzi internazionali. Inoltre, le esportazioni di zucchero sono concentrate in un numero limitato di paesi che sono anche grandi produttori. Il Brasile, l'Europa dei 15, l'Australia, la Thailandia e Cuba effettuano il 70% delle esportazioni mondiali. Infine, sulla domanda e sull'offerta incidono i vari strumenti politici attuati dai governi.

Nell'ambito dell'Europa dei 15, il settore saccarifero beneficia di un sistema che combina la protezione alle frontiere, il controllo dell'offerta e i prezzi di sostegno. Il prezzo di intervento è attualmente di € 631,9 a tonnellata per lo zucchero raffinato e a € 523,7 per lo zucchero greggio. Negli ultimi anni, il prezzo sul mercato europeo è stato il doppio o il triplo dei prezzi internazionali di riferimento.

La volatilità rende difficile una previsione valida per i prezzi mondiali dello zucchero. Diversi analisti ritengono che i prezzi continueranno a scendere nel breve (campagna 2003/04) e nel medio termine. Nella sua relazione sulle prospettive del settore agricolo del 2003 (*2003 Agricultural Outlook*), l'OCSE prevede un prezzo dello zucchero greggio di € 170 a tonnellata per la campagna 2008/09. Rispetto alla media del periodo di riferimento (dal 1997/98 al 2001/02), ciò significherebbe un calo del 13%. Secondo l'OCSE, il basso livello della proiezione è dovuto fondamentalmente all'aumento dell'offerta e delle esportazioni di zucchero da parte dei paesi che producono a basso costo e al mantenimento dell'elevato grado di sostegno e di protezione in numerosi paesi OCSE. A livello globale, le previsioni relative al consumo indicano un incremento ad una velocità leggermente maggiore rispetto all'offerta e realizzato, per la maggior parte, in paesi non OCSE. Tuttavia, si prevede che l'entità delle riserve mantenga bassi i prezzi nel medio termine.

3. Proposte di riforma e impatto probabile

1. Considerazioni generali

Nel valutare la necessità di riforma dei settori del tabacco, dell'olio d'oliva e del cotone, la Commissione ha tenuto conto di quanto segue:

- la richiesta chiara del Consiglio di una riforma di tali settori basata "sugli obiettivi e sull'approccio dell'attuale riforma 2003 della PAC";
- le analogie tra i settori, per quanto riguarda talune caratteristiche strutturali e produttive,

e le relative politiche, che li rendono adatti all'approccio che caratterizza la riforma della PAC del giugno 2003;

- le caratteristiche specifiche di ciascun settore, in particolare, il rischio di perturbazione e di abbandono della produzione degli oliveti e la necessità di potenziare la sostenibilità e la competitività delle economie rurali.

La Commissione ritiene che una riforma imperniata sugli obiettivi della riforma della PAC del giugno 2003, ossia rafforzare la competitività, promuovere l'orientamento al mercato, tutelare l'ambiente, stabilizzare i redditi e tenere in maggiore considerazione la situazione dei produttori delle regioni svantaggiate, debba mirare a:

- delineare una prospettiva programmatica a lungo termine per questi settori, nel rispetto della loro dotazione di bilancio attuale, del massimale della rubrica 1 delle attuali prospettive finanziarie e del nuovo quadro per la spesa agricola approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nell'ottobre 2002;
- promuovere gli obiettivi e l'approccio della riforma della PAC del giugno 2003, ossia rafforzare la competitività, promuovere l'orientamento al mercato, tutelare l'ambiente, stabilizzare i redditi e tenere in maggiore considerazione la situazione dei produttori nelle regioni svantaggiate;
- dare priorità al reddito dei produttori anziché al sostegno alla produzione, facendo confluire, **dal 1° gennaio 2005**, una parte cospicua degli attuali pagamenti diretti legati alla produzione nel sistema di pagamento unico per azienda;
- subordinare questi pagamenti, come tutti i pagamenti diretti della PAC, al rispetto delle norme europee in materia di ambiente e di sicurezza alimentare, attraverso la condizionalità ecologica, a regole che garantiscano buone condizioni agronomiche ed ecologiche, oltre che a meccanismi di modulazione e di disciplina finanziaria.

I produttori dei settori del tabacco e dell'olio d'oliva già ricevono un importo legato alla produzione, nei limiti dei quantitativi massimi garantiti. Nel settore del cotone, il pagamento per tonnellata di cotone non sgranato, anch'esso assoggettato al quantitativo massimo garantito, è calcolato in base alla differenza tra il "prezzo di obiettivo" e il prezzo mondiale ed è corrisposto all'impresa di sgranatura, che versa un prezzo minimo al produttore.

Se si considera che non si ritengono necessari tagli ai prezzi e che i pagamenti diretti esistono già nei tre settori indicati, la Commissione è del parere che la conversione di tali pagamenti nel pagamento unico per azienda non dovrebbe presentare grandi difficoltà.

Tuttavia, per tutti e tre i settori la produzione è concentrata in regioni il cui sviluppo economico conosce un considerevole ritardo e genera, per l'uso intenso dei fattori produttivi capitale e lavoro a cui è connessa, un numero significativo di posti di lavoro fuori dalle aziende grazie alle importanti industrie di trasformazione associate.

Questo è il motivo che ha indotto la Commissione, nell'ambito della riforma della PAC del giugno 2003, a valutare attentamente l'impatto potenziale del disaccoppiamento in questi settori di notevole valenza regionale, in particolar modo il rischio di abbandono delle produzioni e di riduzione della competitività delle zone rurali in cui tradizionalmente tali produzioni sono localizzate. In linea con la riforma della PAC decisa nel giugno 2003, le regioni ultraperiferiche e le isole dell'Egeo dovrebbero beneficiare di un trattamento speciale in termini di sostegno alla produzione. In tali regioni, perciò, i pagamenti diretti non confluiranno nel pagamento unico per azienda.

1. Tabacco

La valutazione d'impatto approfondita del settore del tabacco ha condotto la Commissione a concludere essenzialmente che un disaccoppiamento per fasi dell'attuale premio per il tabacco, unito ad un'eliminazione graduale del Fondo comunitario per il tabacco e alla creazione, nell'ambito del secondo pilastro della PAC, di una dotazione finanziaria per la ristrutturazione delle zone produttrici del tabacco, rappresenterebbe la strategia più sostenibile per il futuro di questo settore. Con questo sistema, le quote di tabacco andrebbero mantenute per definire la dotazione della parte del premio non ancora disaccoppiata. Di conseguenza, durante il periodo di transizione, le produzioni fuori quota non beneficerebbero del premio corrispondente accoppiato che rimane da pagare. Al termine di questo processo, l'attuale organizzazione comune di mercato del tabacco cesserà di applicarsi.

Questa opzione sembra poter compensare adeguatamente la necessità di scollegare il sostegno al reddito dei singoli produttori dalla coltivazione del tabacco, finanziando nel contempo un riorientamento del settore verso fonti di reddito alternative. Oltre a ciò, dato che, al momento, per coprire costi di produzione variabili è necessario circa un terzo dell'attuale premio del tabacco, si è preferita un'attuazione graduale della riforma per ovviare effetti nefasti sulla produzione e sulle economie locali e permettere l'adeguamento del prezzo di mercato alle nuove condizioni. La riforma sarà attuata nell'arco di tre anni.

La riforma proposta avrebbe inizio con la conversione, in parte o in toto, dell'attuale premio del tabacco in diritti al pagamento unico per azienda. Come appare dalla tabella 1, questa conversione sarebbe integrale per le prime 3,5 tonnellate prodotte, mentre per lo scaglione successivo, compreso tra 3,5 e 10 tonnellate, solamente l'80% dell'attuale premio verrebbe inglobato nel pagamento unico per azienda. Il restante 20% andrebbe ad alimentare la dotazione proposta per la ristrutturazione.

Tabella 1 - Sintesi della proposta di riforma del settore del tabacco

I FASE		Pagamento attuale	Conversione al pagamento unico per azienda	Dotazione per la ristrutturazione
<i>Pagamento per scaglione di produzione</i>				
0 – 3,5 tonnellate		0	Integrale	Nulla
3,5 – 10 tonnellate		0	4/5	1/5
+ 10 tonnellate		2/3	1/6	1/6
II FASE		Pagamento attuale	Conversione al pagamento unico per azienda	Dotazione per la ristrutturazione
<i>Pagamento per scaglione di produzione</i>				
0 – 3,5 tonnellate		0	Integrale	Nulla
3,5 – 10 tonnellate		0	4/5	1/5
+ 10 tonnellate		1/3	1/3	1/3
III FASE		Pagamento attuale	Conversione al pagamento unico per azienda	Dotazione per la ristrutturazione
<i>Pagamento per scaglione di produzione</i>				
0 – 3,5 tonnellate		0	Integrale	Nulla
3,5 – 10 tonnellate		0	4/5	1/5
+ 10 tonnellate		0	1/3	2/3

Con l'attuazione della riforma per le grandi aziende produttrici di tabacco, l'attuale premio, per lo scaglione superiore alle 10 tonnellate, verrebbe decurtato di un terzo ad ogni fase annuale. Per evitare grandi cambiamenti nel reddito delle aziende agricole, un terzo di questa parte del premio verrebbe convertito in diritti al pagamento unico per azienda, mentre l'importo rimanente sarebbe dirottato verso la dotazione per la ristrutturazione.

Le percentuali destinate alla dotazione per la ristrutturazione, che rappresenterebbe un ulteriore finanziamento per velocizzare il processo di riconversione nelle regioni produttrici di tabacco, sono state fissate in base a considerazioni di equità e di efficienza. La dotazione per la ristrutturazione trasferirà il finanziamento a favore delle misure di sviluppo rurale previste dal regolamento sullo sviluppo rurale [regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio]. Lo scopo è quello di includere un maggior numero di beneficiari o di misure oppure rafforzare l'intensità dell'aiuto delle misure esistenti a favore dello sviluppo rurale.

Una volta attuato, questo processo di riforma permetterebbe di ridistribuire oltre il 70% dell'attuale premio per il tabacco al pagamento unico per azienda ed almeno il 20% alla dotazione per la ristrutturazione. La ridistribuzione corrisponderebbe ad un'allocazione media di € 6 900 per unità di lavoro annuale (ULA) familiare tramite il pagamento unico per azienda.

Con un'attuazione per fasi, la riforma dovrebbe comportare un maggiore orientamento al mercato e un incremento del reddito per i produttori, oltre all'impatto positivo della maggiore efficacia dell'erogazione dei pagamenti disaccoppiati, in particolare per le piccole aziende, che saranno le prime a ricevere una quota più consistente del reddito come pagamento unico per azienda.

Durante il periodo di tre anni dell'eliminazione graduale dell'attuale regime del tabacco, il Fondo comunitario del tabacco continuerà ad essere utilizzato per il finanziamento di campagne contro il fumo. La Commissione si impegna a continuare a sostenere tali campagne durante questo periodo nonostante la diminuzione dei sussidi durante questo periodo.

Nel breve termine, si prevede l'abbandono nell'UE della coltivazione di varietà di tabacco meno redditizie. Inoltre, la conversione dell'attuale premio nel pagamento unico per azienda incoraggerebbe senz'altro i produttori, che al momento non arrivano a coprire costi di produzione variabili o che potrebbero passare a colture che generino un maggiore reddito per ettaro o riconvertirsi ad altre utilizzazioni delle loro superfici nel breve termine.

Dalle proiezioni emerge che il conseguente calo nella produzione europea di tabacco sarebbe assorbito da aziende produttrici di maggiori dimensioni e più specializzate, più orientate alla domanda e/o alla qualità a prezzi europei, che si allineerebbero con i prezzi mondiali, a seconda delle varietà prodotte.

Affiancata all'introduzione progressiva, tra le aziende produttrici di tabacco, del pagamento unico per azienda, la dotazione per la ristrutturazione promuoverebbe ulteriormente il passaggio ad una produzione realizzata da aziende strutturate in modo più razionale, aumentando la percentuale del trasferimento di reddito ad aziende produttrici nel periodo di riferimento e incentivando la riconversione della manodopera sul mercato locale del lavoro nelle zone di coltivazione del tabacco.

2. Olio d'oliva

La Commissione considera che la migliore soluzione per le necessità a lungo termine del settore dell'olio d'oliva dell'UE risiederebbe in una riforma basata sull'orientamento impartito dal Consiglio al momento dell'accordo relativo alla riforma della PAC del giugno 2003.

La proposta prevede che gli attuali pagamenti legati alla produzione siano convertiti in una forma di sostegno diretto al reddito mediante la creazione di nuovi diritti al pagamento unico per azienda per gli agricoltori, oltre a quelli istituiti con la riforma della PAC del giugno 2003. L'inclusione del settore dell'olio d'oliva nel sistema del pagamento unico per azienda presenta tre vantaggi principali.

Innanzitutto, il settore dovrebbe orientarsi maggiormente al mercato e aumentare la competitività. Per quanto il settore dell'olio d'oliva goda già di una dinamica commerciale positiva e si sia attivato per adeguarsi alle tendenze dei consumatori con la sua "strategia della qualità", se i livelli della produzione mondiale dovessero superare il consumo, le sfide del futuro potranno essere raccolte solamente da un settore pronto a seguire le tendenze della domanda sui mercati mondiali.

In secondo luogo, l'adesione al sistema del pagamento unico per azienda comporta un reddito più stabile per gli agricoltori, grazie alla maggiore efficacia dell'erogazione degli aiuti, e consente alle regioni di olio d'oliva a bassa resa di mantenere il livello complessivo di aiuto al reddito.

Infine, l'immagine positiva del settore, in termini di trasparenza, fiducia dei consumatori e benefici ambientali e paesaggistici per la società, sarebbe potenziata dall'appartenenza ad un settore agricolo che si muove nella stessa direzione. Con le modalità di riforma proposte sarà riservata un'attenzione particolare ad eventuali tendenze all'interno del settore dell'olio d'oliva in grado di lederne l'immagine positiva, in particolare sotto il profilo ambientale.

Tuttavia, nel settore dell'olio d'oliva la Commissione considera che convertire interamente i pagamenti legati alla produzione nel pagamento unico per azienda potrebbe causare problemi in alcune regioni produttrici tradizionali nell'UE e per gli oliveti a bassa resa. Si rischia, infatti, l'abbandono dell'olivicoltura in vaste zone, che porterebbe a un degrado dei terreni e del paesaggio rurale con eventuali conseguenze a livello sociale. Il problema è accentuato nelle regioni dove le economie locali dipendono fortemente dall'olivicoltura.

Per questi motivi, la Commissione ha concluso che una proposta di riforma, che scolleghi completamente i pagamenti di sostegno e l'olivicoltura, in termini di conservazione degli oliveti in zone sensibili, non terrebbe del tutto conto delle preoccupazioni del Consiglio e del Parlamento in merito al rischio di abbandono delle produzioni e alla necessità di economie rurali sostenibili.

Di conseguenza, la Commissione propone che il 60% dei pagamenti legati alla produzione nel settore dell'olio d'oliva, per il periodo di riferimento, siano convertiti in diritti al pagamento unico per le aziende con una superficie di oltre 0,3 ha. Per motivi di semplificazione dell'attuazione della politica, alle aziende di dimensioni inferiori verrebbero corrisposti pagamenti del tutto disaccoppiati.

Gli Stati membri manterrebbero il 40% dei pagamenti legati alla produzione nel settore dell'olivicoltura, per il periodo di riferimento, sotto forma di dotazioni finanziarie nazionali destinate all'erogazione ai produttori di un pagamento aggiuntivo per oliveto, calcolato per ettaro o per olivo. Tale importo non è legato alla produzione, ma è

destinato alla conservazione degli olivi, la quale permette di proteggere il terreno e l'ambiente, tenendo in considerazione le tradizioni e la cultura locali. Scopo del pagamento aggiuntivo sarebbe garantire la conservazione degli olivi nelle zone marginali o negli oliveti a bassa resa, contribuendo in modo significativo al costo della conservazione degli oliveti in queste aree. Gli Stati membri identificherebbero tali zone in base a criteri oggettivi di sviluppo sostenibile, nell'ambito di un quadro comune dell'UE, quali la conservazione del paesaggio e gli aspetti ambientali, culturali e sociali.

Il calcolo degli ettari di riferimento per il pagamento unico per azienda e la superficie o il numero di olivi per i pagamenti per oliveto sarebbe basato sui dati del sistema di informazione geografica (SIG) compatibili con il SIGC. Saranno escluse dal pagamento unico per azienda e dal pagamento per oliveto le superfici con ulivi messi a dimora successivamente al 1° maggio 1998, tranne quelli inclusi nei nuovi programmi di impianto.

Riguardo alla politica di mercato per l'olio d'oliva, la Commissione propone che le attuali misure per l'ammasso privato dovrebbero restare inalterate, come "rete di sicurezza", ma che occorra abolire le restituzioni per le esportazioni e per la trasformazioni di talune conserve alimentari, che hanno perso il loro scopo.

Infine, per la strategia della qualità dell'olio d'oliva, la Commissione propone che, al fine di sostenere il settore durante l'adeguamento alle condizioni del mercato in evoluzione, siano potenziate le misure esistenti per la qualità e la tracciabilità. Si dovrebbe estendere il numero delle attività ammissibili al sostegno includendo il controllo della qualità dell'olio d'oliva nei programmi pluriennali e rafforzando le attività a livello nazionale, comunitario e internazionale. Il finanziamento necessario supplementare deriverebbe dalle dotazioni nazionali degli Stati membri per i pagamenti per oliveto.

Per gli aspetti inerenti il controllo, si propone che sia soppresso il finanziamento degli attuali enti di controllo dell'olio d'oliva a partire dal 1° novembre 2005. Il controllo del nuovo pagamento per superficie sarà effettuato mediante il SIGC, con l'ausilio del SIG. Per semplificare, non saranno concessi pagamenti per importi inferiori a € 50 per domanda di aiuto. Per quanto riguarda le misure per la qualità, il controllo sui programmi di attività sarà intensificato mediante, tra l'altro, nuovi obblighi di valutazione e controllo.

Per applicare il pagamento unico per azienda dal 1° gennaio 2005, si propone di fare entrare in vigore la riforma del settore dell'olio d'oliva dal 1° novembre 2004.

3. Cotone

La Commissione ha raggiunto la conclusione che, nel complesso, i vantaggi socioeconomici e ambientali di una riforma del settore UE del cotone, basata sull'approccio della riforma del giugno 2003, sarebbero di gran lunga superiori agli svantaggi.

Per tale motivo, la Commissione propone di trasferire parte della spesa FEAOG per il cotone, destinata al sostegno ai produttori durante il periodo di riferimento, al finanziamento di due misure di sostegno al reddito dei produttori: il sistema di pagamento unico per azienda e un nuovo aiuto alla produzione, erogato come pagamento per superficie. La Commissione ritiene che l'aiuto legato alla produzione sarebbe conforme anche all'obiettivo sancito dal Protocollo sul cotone degli Atti di adesione della Grecia e di Spagna e Portogallo di sostenere la produzione di cotone nelle regioni interessate.

Si propone che, per ogni Stato membro, il 60% di tale spesa destinata al sostegno ai produttori sia trasferita al pagamento unico per azienda sotto forma di nuovi diritti. In tal modo, si prevede una migliore risposta dei produttori di cotone agli sviluppi e alle esigenze del mercato. L'inclusione del settore del cotone nel sistema del pagamento unico per azienda andrebbe a vantaggio delle aziende produttrici anche grazie alla maggiore stabilità dei redditi.

Riguardo al controverso legame tra il settore del cotone e il degrado ambientale, va osservato che la riforma della PAC del giugno 2003 offre coerenza e trasparenza nell'applicazione della legislazione comunitaria in merito alle norme di produzione. Dati gli accordi sulla condizionalità ecologica, concordati di recente per tutta la spesa PAC, l'adesione al sistema del pagamento unico per azienda consentirebbe ai produttori di cotone di beneficiare gli stessi diritti degli altri agricoltori, in termini di libertà di scelta del tipo di produzione, estensiva o diversificata.

Infine, la Commissione ritiene che, oltre alla diminuzione significativa dei sussidi con effetti distorsivi sugli scambi già proposta dall'UE nell'Agenda di sviluppo di Doha, tale riforma potrebbe contribuire a risolvere il complesso problema del livello del prezzo del cotone sul mercato mondiale trasferendo gli aiuti dall'attuale meccanismo del "pagamento compensativo" verso una combinazione di misure "blue box" e "green box".

Tuttavia, visto il rischio apprezzabile di perturbazione della produzione, la Commissione propone che gli Stati membri trattengano il 40% della spesa destinata al sostegno dei produttori, nel periodo di riferimento, sotto forma di dotazione nazionale destinata a versare ai produttori il nuovo pagamento per ettaro di cotone nelle zone adatte a tale coltura.

Il livello del nuovo pagamento per superficie è stato fissato per consentire il mantenimento della coltivazione di cotone, su superfici più ridotte rispetto ad oggi, con un margine lordo analogo a quello di colture competitive. L'effetto combinato di assoggettare tanto il pagamento unico per azienda quanto il pagamento per superficie a criteri di condizionalità ecologica porterà ad una coltivazione del cotone più rispettosa dell'ambiente senza ripercussioni di rilievo sui redditi.

Il nuovo pagamento per superficie sarà limitato ad una superficie massima di 425 360 ha (340 000 ha in Grecia, 85 000 ha in Spagna e 360 ha in Portogallo). Le superfici massime sono determinate in base all'andamento degli ultimi anni nelle zone coltivate a cotone e corrispondono all'11% in meno rispetto alle superfici del periodo di riferimento per la Grecia e al 5% in meno per la Spagna. Il livello del pagamento per superficie sarà ridotto proporzionalmente nel caso di domande di pagamento superiori alla superficie massima di uno Stato membro.

Il pagamento per superficie sarà erogato in base a criteri specifici, relativi alla partecipazione dei produttori a un'organizzazione interprofessionale. Ciascuna di queste organizzazioni dovrebbe essere riconosciuta dallo Stato membro, coprire una superficie, se possibile, di almeno 20 000 ha ed essere sottoposta a controlli, che potrebbero comportare l'applicazione di sanzioni pecuniarie o al ritiro del riconoscimento per parte o tutta la superficie loro assegnata.

La metà della dotazione di pagamento per superficie potrebbe essere differenziata in scaglioni interprofessionali che premiano le consegne di produzione in termini qualitativi e quantitativi. Le attività di ciascuna organizzazione interprofessionale sarebbero finanziate dai membri e da un sussidio comunitario pari a € 10 per ettaro. Complessivamente, il sostegno concesso si aggirerebbe sui € 4,5 milioni, che saranno

inclusi nelle dotazioni nazionali degli Stati membri.

Il saldo tra la spesa di mercato totale per il cotone e le due misure di sostegno al reddito dei produttori, di circa € 100 milioni, entrerebbe a far parte nella dotazione di ristrutturazione per le superfici coltivate a cotone. L'importo sarebbe ripartito tra gli Stati membri in funzione della superficie media ammissibile all'aiuto nel periodo di riferimento. Si tratterebbe di uno strumento finanziario aggiuntivo nell'ambito del secondo pilastro della PAC destinato a finanziare misure di sviluppo rurale previste dal regolamento sullo sviluppo rurale [regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio]. Lo scopo è quello di includere un maggior numero di beneficiari o di misure oppure rafforzare l'intensità dell'aiuto delle misure esistenti a favore dello sviluppo rurale.

4. Zucchero

In seguito all'introduzione delle quote di produzione negli Stati membri, l'organizzazione comune di mercato dello zucchero si è sviluppata in direzioni essenzialmente diverse rispetto ad altri settori coinvolti nel processo di riforma della PAC. La decisione di imporre quote per lo zucchero è stata una scelta politica per fare in modo che la produzione fosse ripartita in tutta la Comunità più che per incoraggiare la specializzazione economica nelle regioni più competitive dell'UE.

La forma di sostegno elevato ai prezzi, prevista dall'attuale regime dello zucchero, consente ai produttori delle regioni meno competitive dell'UE, che non hanno un vantaggio comparato nella produzione della barbabietola da zucchero, di coprire almeno i costi di produzione. I prezzi sul mercato interno sono stati mantenuti tramite gli elevati prezzi di intervento e la necessaria protezione alle frontiere.

Negli anni questa politica ha offerto una serie di vantaggi. Innanzitutto, sul mercato interno ha garantito la stabilità e la qualità elevata dell'approvvigionamento di zucchero, sebbene tale risultato avrebbe potuto essere raggiunto con altri meccanismi meno distorsivi. Dal punto di vista dei produttori comunitari, il regime offre stabilità a prezzi relativamente elevati, che a loro volta mantengono i redditi dei produttori. Inoltre, i paesi principali che beneficiano dell'accesso preferenziale al mercato e che esportano attualmente zucchero nell'UE tendono ad apprezzare, in generale, un regime che offra ai loro operatori prezzi favorevoli per quantitativi scambiati stabili. Tuttavia, per una serie di ragioni, questo approccio programmatico è oggetto di crescenti pressioni e gli svantaggi ad esso intrinseci sono divenuti sempre più evidenti.

La critica principale al regime dello zucchero è che incoraggia la produzione di una quantità ingente di zucchero nell'UE a prezzi non competitivi. Di conseguenza, tenendo conto degli impegni dell'UE per le importazioni di zucchero, l'eccedenza comunitaria di zucchero rispetto alle necessità del mercato interno deve essere smaltita sul mercato internazionale al prezzo del mercato mondiale. Sulla base di tali argomentazioni, l'impatto esterno del regime europeo dello zucchero è stato criticato per gli effetti distorsivi sugli scambi e perché ostacola la crescita dell'industria primaria in alcuni paesi in via di sviluppo.

Nell'UE ai produttori comunitari è stato garantito un prezzo elevato a scapito dei consumatori e delle industrie di trasformazione. Non solo il prezzo di intervento comunitario è molto più elevato rispetto al prezzo sul mercato mondiale, ma addirittura il prezzo di mercato dell'UE è rimasto al di sopra di quello di intervento. Inoltre, poiché si basa sulle quote assegnate a ciascun Stato membro, l'OCM porta tipicamente ad un basso grado di integrazione del mercato e ne favorisce la compartimentazione. La politica dei prezzi elevati per incentivare i produttori a coltivare la barbabietola da

zucchero incrementando la resa è criticata dai gruppi ambientalisti, che esprimono la loro preoccupazione anche rispetto la scarsa coerenza tra la politica dello zucchero e gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile.

Si possono individuare vari fattori che inducono a imprimere una svolta alla politica comunitaria dello zucchero, in diversi stadi di sviluppo.

In primo luogo, esiste la questione della coerenza tra l'attuale politica dello zucchero e i nuovi orientamenti per l'agricoltura dell'UE, con la riforma della PAC del giugno 2003, basata sugli obiettivi della strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile. In questo senso, l'importanza della ripartizione della capacità produttiva, attualmente imperniata sul regime delle quote per lo zucchero, deve essere soppesata rispetto alla necessità di evolvere verso un settore saccarifero più competitivo e sostenibile.

In secondo luogo, con le concessioni unilaterali dell'UE per le importazioni a favore dei paesi meno sviluppati attraverso l'iniziativa "Tutto tranne le armi" e dei paesi balcanici, il mercato comunitario dello zucchero potrebbe essere oggetto di un disequilibrio sostanziale a partire dal 2007. In molte regioni dell'UE, questo disequilibrio comporterebbe gravi perturbazioni e il declino del settore.

Infine, sulla scena internazionale, i ricorsi contro il regime europeo dello zucchero devono essere visti in relazione al ciclo di negoziati di Doha, attualmente in corso. Sebbene non sia ancora noto il risultato finale di questi negoziati multilaterali, i punti fondamentali del nuovo assetto dell'economia comunitaria del settore dello zucchero sono già stati consolidati e sono sufficientemente chiari per valutarne l'impatto. Oltre a ciò, indipendentemente dall'opzione da considerare, il regime comunitario delle esportazioni dovrà essere allineato con l'esito dell'accordo nell'ambito del ciclo di negoziati di Doha dell'OMC.

Complessivamente, questi sviluppi alterano le condizioni emerse quando, anni fa, si è raggiunto un compromesso tra i diversi interessi e preoccupazioni in gioco. La Commissione ritiene che l'attuale regime europeo dello zucchero debba essere attentamente riesaminato per raggiungere un nuovo accordo su una politica europea dello zucchero sostenibile e di lungo termine. Dati i cospicui investimenti a lungo termine necessari nell'industria saccarifera, la Commissione considera altresì che ulteriori ritardi in questa decisione nuocerebbero al settore, tanto nell'UE quanto nei paesi in via di sviluppo.

Le opzioni che sfocino in una riduzione del prezzo sul mercato interno avranno un impatto significativo sui paesi che beneficiano del Protocollo dello zucchero nel quadro della convenzione di Cotonou tra l'UE e i paesi ACP. La Commissione valuterà l'impatto della riforma sui paesi ACP che beneficiano del Protocollo dello zucchero e ne trarrà le opportune conclusioni, tenendo conto delle eventuali difficoltà dei paesi interessati.

La Commissione ha proposto tre orientamenti programmatici possibili per il regime comunitario dello zucchero, i quali sono stati analizzati nella valutazione d'impatto approfondita, tenendo in considerazione gli effetti dei vincoli interni ed esterni che incidono sul settore e sulla controversia attualmente in corso in sede di OMC. Inoltre, queste opzioni strategiche dovranno essere considerate alla luce della politica comunitaria sui biocombustibili, approvata di recente e dell'impatto per i paesi ACP e per altri paesi terzi.

Come scenario di riferimento per le opzioni alternative, la Commissione ha innanzitutto

studiato le conseguenze di una proroga del regime attuale al di là del 2006. Ciò consisterebbe nel mantenere inalterata l'attuale organizzazione comune di mercato basata su quote flessibili e sul prezzo d'intervento. Il mercato comunitario sarebbe aperto ad importare determinati quantitativi, a seconda dei diversi impegni internazionali assunti in passato o che saranno assunti in futuro. I dazi doganali, i prezzi interni e le quote di produzione sarebbero ridotti. Per inserire nel contesto gli effetti di questo scenario, per quanto il risultato finale rimanga più o meno invariato, la valutazione d'impatto approfondita ha anche tenuto conto dell'impatto ipotetico della richiesta, da parte dei paesi che partecipano all'iniziativa "Tutto tranne le armi", di attuare tale accordo mediante un sistema di consegne concordato secondo regole ben definite.

Il secondo scenario valutato è stato la riduzione del prezzo interno dell'UE. Una volta stabilizzatisi i livelli delle importazioni e di produzione, le quote verrebbero gradualmente soppresse. In questo caso, il prezzo sul mercato interno verrebbe ad adeguarsi al prezzo di tali importazioni. Tuttavia, poiché la riduzione del prezzo sul mercato comunitario, il cui valore di equilibrio è stato valutato a circa € 450 per tonnellata, rende tale mercato meno interessante per i paesi produttori di zucchero meno competitivi, si è attribuita particolare attenzione all'impatto di questa opzione strategica sui flussi commerciali mondiali. Per mitigare gli effetti della riduzione dei prezzi comunitari dello zucchero, questo scenario ha considerato anche la possibilità di introdurre il pagamento unico per azienda nel settore saccarifero, in linea con la riforma della PAC del giugno 2003. Infine, è stato valutato l'impatto di questo scenario sulle entrate derivanti dallo zucchero per i paesi che attualmente esportano questa merce all'UE.

La terza opzione di riforma è rappresentata dalla totale liberalizzazione rispetto al regime attuale. Ciò significa che il sistema comunitario di sostegno ai prezzi sarebbe abolito e le quote di produzione abbandonate. Di conseguenza, con questa opzione, sono stati studiati gli effetti sul mercato comunitario dello zucchero della completa soppressione delle restrizioni tariffarie e dei contingenti di importazione. Come nel caso della riduzione dei prezzi, sono stati valutati la possibile introduzione del sostegno al reddito per i produttori dell'UE, l'impatto della liberalizzazione sugli scambi mondiali e le implicazioni a livello delle entrate derivanti dallo zucchero per paesi che esportano attualmente zucchero alla Comunità.

Tabella 2 - Sintesi degli effetti delle opzioni strategiche per il settore saccarifero

	Vantaggi	Svantaggi
Proroga del regime attuale	<ul style="list-style-type: none"> ● Mantenimento della produzione e dei redditi dei produttori in gran parte delle regioni, anche se il livello di entrambi diminuisce gradualmente ● Il costo di bilancio del regime diminuisce gradatamente ● Gli attuali benefici per i paesi ACP e dell'iniziativa "Tutto tranne le armi" sono conservati 	<ul style="list-style-type: none"> ● La ristrutturazione e il miglioramento della competitività del settore sono ritardati ● Importazioni non soggette a restrizioni quantitative, nell'ambito di accordi preferenziali, a prezzi non competitivi sono maggiormente attratte dal mercato comunitario ● Si minaccia il mantenimento della produzione comunitaria ● Rimangono distorsioni della concorrenza e ineguaglianze tra produttori ● L'OCM dello zucchero rimane complessa ● Non si è raggiunto alcun miglioramento ambientale ● La dipendenza dal mercato europeo dei paesi in via di sviluppo non competitivi è quindi mantenuta ritardandone la necessaria ristrutturazione
	<ul style="list-style-type: none"> ● La ristrutturazione e il miglioramento della competitività del settore sono agevolati 	<ul style="list-style-type: none"> ● Le entrate diminuiscono per i paesi ACP che beneficiano del Protocollo dello zucchero e i meno

<p>Diminuzione dei prezzi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantisce un migliore equilibrio tra domanda e offerta sul mercato dell'UE e riduce le eccedenze di produzione e gli effetti distorsivi sul mercato mondiale ● Vi sono minori distorsioni della concorrenza e le ineguaglianze tra produttori sono diminuite ● Scendono i prezzi al consumatore per lo zucchero ● Si ha una diversificazione sul mercato dei dolcificanti ● Diminuisce il costo di bilancio del regime ● I produttori dei paesi ACP e dei paesi meno avanzati conservano l'accesso preferenziale 	<p>competitivi potrebbero persino cessare le esportazioni</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Sorge la questione della necessità di introdurre misure di ristrutturazione e/o di riconversione
<p>Liberalizzazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Migliora la competitività del settore nel medio e lungo termine ● Le distorsioni sul mercato mondiale sono ridotte ● Sono soppresse le restituzioni per le esportazioni ● Il costo di bilancio del regime è ridotto al costo delle compensazioni ● L'organizzazione comune di mercato per lo zucchero è semplificata ● Maggiori opportunità di mercato per i produttori a basso costo/competitivi 	<ul style="list-style-type: none"> ● Non è più garantita la stabilità dei prezzi ● Scompare irreversibilmente una buona parte dell'industria saccarifera dell'UE ● Diminuisce il reddito dei produttori con effetti significativi su alcune comunità rurali ● Le entrate diminuiscono per i paesi ACP che beneficiano del Protocollo dello zucchero e la maggior parte saranno probabilmente non competitivi ● Sorge la questione della necessità di introdurre misure di ristrutturazione e/o di riconversione anche per i paesi ACP interessati ● La produzione di dolcificanti non è più competitiva e scompare ● La redditività delle raffinerie di zucchero è minacciata ● Vi è il rischio di una minore rotazione delle colture

1. Considerazioni di bilancio

Compatibilmente con gli obiettivi e con l'approccio della riforma della PAC del giugno 2003, le spese complessive riconducibili alle proposte per i settori del tabacco, dell'olio d'oliva e del cotone saranno in linea con le recenti spese storiche per i premi e gli aiuti nel quadro dei regimi in vigore per i rispettivi settori.

La riforma sarà conforme anche al nuovo quadro per la spesa agricola, approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nell'ottobre 2002. Inoltre, il trasferimento previsto per intensificare le misure di sviluppo rurale avverrà nei limiti del massimale della rubrica 1 (Agricoltura).

Le proposte sono quindi neutrali in termini di bilancio rispetto alla spesa passata, in quanto le riforme si basano su dati storici di riferimento (media 2000-2002) e evitano una redistribuzione di risorse tra Stati membri. I costi annuali rispettano gli scenari di spesa invariata, definiti dalla Commissione per tali settori quando, al momento della presentazione delle proposte sulla riforma della PAC (gennaio 2003), ha reso pubbliche le previsioni di spesa per la PAC per il periodo fino al 2013.

Per lo zucchero, le proiezioni dei costi di bilancio delle varie opzioni sono fornite nell'acclusa valutazione d'impatto approfondita. Per quanto la proroga del regime vigente comporti un certo risparmio, i costi complessivi delle altre due opzioni dipendono dal livello delle compensazioni che saranno concesse.

[Torna al sommario](#)

[contatta l'Onorevole Sergio Berlato](#)

A Bruxelles: Telefono: 0032 2 284 5213 - Telefax: 0032 2 284 9213

E-mail: sberlato@europarl.eu.int

A Strasburgo: Telefono: 0033 3 8817 5213 - Telefax: 0033 3 8817 9213

E-mail: sberlato@europarl.eu.int

A Vicenza: Telefono: 0445 540448 - Telefax: 0445 549469

E-mail: sergio.berlato@tiscalinet.it

A Roma: Ministero delle Politiche Agricole e Forestali - Via XX Settembre 20 - 00187 Tel. 06 4665
(centralino) Tel. 06 46653091 - 06 46653089 - 06 4872226 (diretto) Fax 06 46653125 (diretto)

E-mail: s.berlato@politicheagricole.it

VISITA IL SITO:

www.sergioberlato.it