



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.7.2002
COM(2002) 394 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

Revisione intermedia della politica agricola comune

RELAZIONE

La presente comunicazione scaturisce dall'incarico affidato alla Commissione dal Consiglio europeo di Berlino di presentare una revisione intermedia dell'Agenda 2000, inserendola nel più ampio contesto del recente dibattito pubblico sul futuro della politica agricola comune (PAC).

Da tale dibattito è emerso che, anche se non tutti sono d'accordo su quali siano le aspettative dei cittadini europei nei confronti della PAC, sia i difensori che i detrattori della PAC concordano in ampia misura sugli obiettivi che dovrebbero essere perseguiti dalla politica agricola e dello sviluppo rurale.

Tali obiettivi, che sono sostanzialmente uguali a quelli fissati a Berlino e confermati dal Vertice europeo di Göteborg, devono essere raggiunti nel rispetto del quadro finanziario approvato a Berlino. Si tratta dei seguenti:

- un'agricoltura competitiva;
- metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, in grado di fornire i prodotti di qualità che il pubblico desidera;
- eque condizioni di vita e stabilità del reddito per la popolazione agricola;
- salvaguardia della diversità dei metodi di produzione agricoli, preservazione dei paesaggi e sostegno alle comunità rurali;
- semplificazione della politica agricola e condivisione delle responsabilità tra Commissione e Stati membri;
- giustificazione del sostegno attraverso l'offerta dei servizi che il pubblico si aspetta dagli agricoltori.

Esistono tuttavia notevoli divergenze sul metodo migliore di conseguire i suddetti obiettivi. Per comprendere tali differenze è indispensabile tener conto della difficoltà di conciliare varie esigenze contemporaneamente: migliorare la competitività dell'agricoltura europea e delle aree rurali e al tempo stesso sostenere le spese supplementari connesse all'imposizione di norme più severe in materia ambientale, della sicurezza e della qualità alimentare e del benessere degli animali.

L'acclusa comunicazione respinge l'idea che l'agricoltura europea possa soddisfare le aspettative dei cittadini europei sopprimendo o rinazionalizzando il sostegno all'agricoltura. E non condivide nemmeno l'opinione secondo cui l'agricoltura europea dovrebbe limitarsi ad un ruolo passivo di osservatore degli eventi, senza cercare una risposta politica lungimirante.

L'acclusa comunicazione fornisce invece una risposta esauriente alle preoccupazioni dei cittadini europei nei confronti dell'efficacia della PAC e incentra la revisione intermedia sull'interrogativo politicamente più rilevante, ossia quale sia il modo migliore di sostenere l'agricoltura europea e le zone rurali europee. Allo scopo di migliorare la coerenza degli strumenti politici di cui si è dotata la PAC, essa propone una serie di modifiche decisive, destinate a conseguire i seguenti obiettivi:

Migliorare la competitività dell'agricoltura europea confinando l'intervento al ruolo di pura e semplice rete di sicurezza, permettendo ai produttori europei di rispondere ai segnali di

mercato e proteggendoli dalle fluttuazioni estreme dei prezzi. Per conseguire questo obiettivo si propongono le seguenti misure di mercato:

1. Nel settore dei cereali è prevista una serie di misure allo scopo di portare a compimento il processo di riforma iniziato nel 1992 e portato avanti nel 1999. Si propone di operare l'ultima riduzione del 5% del prezzo di intervento (secondo quanto previsto dall'Agenda 2000), di abolire le maggiorazioni mensili del prezzo di intervento per i cereali e l'intervento per la segala e di modificare il sistema di protezione alle frontiere comunitarie, conformemente ai diritti e agli obblighi internazionali dell'UE.
2. Le altre misure previste nel settore dei seminativi sono:
 - a) la riduzione del aiuto supplementare specifico a favore del frumento duro e l'introduzione di un premio alla qualità;
 - b) la riduzione del prezzo di intervento del riso, che viene riportato al livello del prezzo del mercato mondiale e la concessione di un aiuto diretto per compensare i produttori;
 - c) alcuni aggiustamenti nei settori dei foraggi essiccati, delle colture proteiche e della frutta in guscio.
3. Nel settore delle carni bovine è prevista una considerevole semplificazione del sistema di erogazione degli aiuti diretti per mettere i produttori in sintonia con la domanda dei consumatori di prodotti più sicuri e di qualità.
4. Inoltre, vengono presentate per un dibattito politico quattro opzioni sul futuro regime di sostegno del settore lattiero-caseario.

Promuovere un'agricoltura sostenibile e orientata al mercato, spostando il fulcro del sostegno dal prodotto al produttore, attraverso l'introduzione di un sistema di aiuti diretti disaccoppiati per azienda, basati su riferimenti storici e subordinati al rispetto di norme ambientali, in materia di benessere degli animali e di qualità alimentare (cross-compliance).

Rafforzare lo sviluppo rurale trasferendo risorse dal primo al secondo pilastro della PAC attraverso l'introduzione di un regime di modulazione dinamica, obbligatorio in tutta la Comunità, e ampliando la portata degli attuali strumenti a favore dello sviluppo rurale in modo da includervi la promozione della qualità alimentare, il rispetto di norme più rigorose e il rispetto del benessere degli animali.

Le modifiche proposte alle misure previste dalla PAC consentono la massima flessibilità nelle decisioni circa la produzione e semplificano in maniera considerevole l'erogazione dell'aiuto ai produttori, garantendo la stabilità dei redditi agricoli. Esse contribuiscono inoltre a semplificare decisamente la politica agricola, ad agevolare il processo di allargamento, nonché a rendere più difendibile la PAC in ambito OMC.

La revisione intermedia è stata concepita in modo da rispettare quanto più possibile gli obiettivi fissati dal Consiglio di Berlino sia sul piano agricolo, sia nei limiti del quadro finanziario. Essa si prefigge di rafforzare l'efficacia, la sostenibilità e la sussidiarietà della PAC, semplificandone la gestione e tenendo conto al tempo stesso dell'esigenza di salvaguardare i redditi degli agricoltori in un modo meno distorsivo degli scambi e di rispettare le tendenze manifestate dalle scelte dei consumatori e dell'opinione pubblica più generale.

INDICE

1.	La politica agricola comune - una politica in evoluzione	5
1.1.	Introduzione	5
1.2.	Risultati e lacune	5
2.	Verso una politica agricola comune sostenibile.....	12
2.1.	Obiettivi della revisione intermedia	12
2.2.	Prospettive per i mercati	13
2.3.	Stabilizzare i mercati e migliorare le organizzazioni comuni di mercato.....	15
2.4.	Un sostegno diretto più semplice e sostenibile	20
2.5.	Una ripartizione più equilibrata del sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale sostenibili	24
2.6.	Consolidamento e rafforzamento dello sviluppo rurale	26
2.7.	Bilancio	28
2.8.	Aiuti di Stato	28
2.9.	Prossime tappe	29
3.	Probabili effetti delle proposte	29
3.1.	Effetti interni	29
3.2.	Effetti esterni.....	30
3.3.	Impatto finanziario.....	31
Allegato:	L'evoluzione della spesa agricola nel periodo 2000 – 2006	32

1. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE - UNA POLITICA IN EVOLUZIONE

1.1. Introduzione

Nel 1999 il Consiglio europeo di Berlino ha adottato con l'Agenda 2000 una riforma della politica agricola comune (PAC) che ha costituito un nuovo ed importante traguardo del processo di riforma. L'Agenda 2000 ha rappresentato un approfondimento ed un ampliamento della riforma del 1992 relativamente alle politiche di mercato ed ha riconosciuto allo sviluppo rurale il ruolo di secondo pilastro della politica agricola comune.

L'Agenda 2000 ha definito esplicitamente obiettivi di tipo economico, sociale ed ambientale nell'ambito della riformulazione dei nuovi obiettivi della politica agricola comune coerenti con le disposizioni del trattato di Amsterdam. Lo scopo perseguito era quello di dare vita ad un modello europeo di agricoltura per gli anni futuri e di preservare la diversità dei metodi di produzione agricola in tutte le parti d'Europa, in particolare nelle regioni che presentano problemi specifici. Fra tali obiettivi figurano un maggiore orientamento verso il mercato, un'accresciuta competitività, la qualità e la sicurezza alimentare, la stabilizzazione dei redditi agricoli, l'integrazione delle considerazioni ambientali nella politica agricola, lo sviluppo della redditività economica delle aree rurali, la semplificazione e una maggiore decentralizzazione.

Questi obiettivi sono in linea con la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile approvata dal Consiglio europeo di Göteborg nel 2001, che richiede una valutazione coordinata delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali di tutte le politiche, della quale si deve tener conto nel processo decisionale.

La revisione intermedia offre all'Unione Europea l'opportunità di riesaminare le proprie politiche agricole e renderle più idonee al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2000 e a Göteborg. Nell'ambito degli sviluppi futuri sarà portato avanti anche il processo di adattamento delle politiche chiave agli obiettivi interni ed esterni dello sviluppo sostenibile, fissati dalla Commissione nella sua comunicazione dal titolo "Verso un partenariato globale per uno sviluppo sostenibile " (COM (2001) 82 def.), in particolare in vista del prossimo vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile che si terrà a Johannesburg nel settembre 2002. Tale processo di adattamento risponde alle preoccupazioni in merito all'equilibrio tra i modelli mondiali di produzione e di consumo e garantisce la sussistenza delle popolazioni rurali europee.

1.2. Risultati e lacune

Gli obiettivi realizzati nel corso del processo di riforma dal 1992 ad oggi sono moltissimi. Si è conseguito un migliore equilibrio dei mercati, i redditi agricoli hanno evidenziato un andamento favorevole e sono state gettate basi solide per l'allargamento e i negoziati in corso con l'OMC. In certi settori permangono, tuttavia, delle lacune da colmare tra gli obiettivi stabiliti dall'Agenda 2000 e l'effettiva capacità della PAC di soddisfare le aspettative della società. In generale, i cittadini europei si riconoscono negli obiettivi posti dall'Agenda 2000, ma non sono del tutto convinti che le politiche attuali siano in grado di conseguire appieno tali obiettivi, in particolare nell'ambito delle nuove sfide che l'agricoltura europea deve affrontare.

Redditività economica

Orientarsi verso il mercato - cogliere nuove opportunità

Per aiutare l'agricoltura europea a trarre profitto dai prevedibili sviluppi del mercato mondiale, l'Agenda 2000 si prefiggeva di *migliorare l'orientamento al mercato e la competitività* dell'agricoltura europea, sia sul piano interno che sui mercati esterni. Il sostegno ai prezzi è stato ulteriormente ridotto per i cereali e le carni bovine, settori nei quali i pagamenti diretti sono stati intensificati e ristrutturati in modo da compensare i produttori agricoli, mentre i pagamenti per i semi oleosi sono stati progressivamente allineati su quelli per i cereali. Una riforma analoga è stata decisa per il settore lattiero-caseario a partire dal 2005.

Le riduzioni dei prezzi istituzionali dei cereali hanno ulteriormente migliorato le prospettive sia per il consumo interno che sul piano delle esportazioni, contribuendo a far sì che l'Unione Europea possa mantenere la propria posizione di grande esportatore mondiale e a far scendere le giacenze a livelli contenuti, ad eccezione della segala. I prezzi europei sono ora vicini ai prezzi del mercato mondiale e le prospettive appaiono piuttosto positive, sempre se si esclude la segala. Permangono tuttavia notevoli incertezze in quanto la volatilità dell'andamento dei prezzi e dei tassi di cambio potrebbe ripercuotersi negativamente sulle opportunità di esportazione in determinati anni. Più in generale la produzione europea di cereali subirà probabilmente una pressione crescente da parte dei suoi concorrenti tradizionali e di concorrenti nuovi, in particolare sul mercato degli alimenti per animali.

Anche nel settore delle carni bovine le giacenze di intervento erano scese a livello zero prima della crisi che ha colpito questo comparto, ma si prevede che le scorte di carni conferite all'intervento nel corso della crisi potranno essere smaltite molto prima di quanto inizialmente previsto. Al riguardo, i meccanismi di gestione del mercato adottati con l'Agenda 2000 si sono dimostrati sufficientemente flessibili per agevolare la ripresa del mercato delle carni bovine. In questo settore, però, i livelli effettivi di sostegno del prezzo rimangono elevati rispetto ai prezzi del mercato mondiale, anche se è vero che gli acquisti di intervento sono ormai stati fissati ad un livello che li relega ad un ruolo di semplice rete di sicurezza. I pagamenti diretti nel settore delle carni bovine vengono erogati per capo di bestiame e costituiscono ancora un incentivo a produrre fino al raggiungimento dell'importo massimo dei pagamenti. Per contro, i livelli di sostegno a favore del settore dei cereali sono molto più vicini ai livelli dei prezzi del mercato mondiale e i pagamenti diretti sono già stati disaccoppiati dalla produzione.

L'Agenda 2000 partiva inoltre dall'ipotesi che prezzi istituzionali inferiori avrebbero incoraggiato una maggiore differenziazione dei prezzi sul mercato fra prodotti a basso costo e quelli a elevato valore aggiunto, e avrebbe spinto gli agricoltori ad essere più reattivi ai segnali del mercato. Mentre, tuttavia, in diversi settori del mercato il ruolo dell'intervento si riduce ormai sempre di più al ruolo di rete di sicurezza e gli incentivi alla produzione sono stati considerevolmente ridotti grazie al passaggio dal regime di sostegno di prezzi a quello dei pagamenti diretti, questi ultimi rimangono in parte legati a determinati tipi di produzione o a un particolare uso dei fattori di produzione. Perciò gli agricoltori incontrano difficoltà ad adattarsi alle nuove condizioni e alle nuove opportunità mantenendo nello stesso tempo inalterato il loro livello di reddito. Sono quindi necessarie ulteriori misure per migliorare l'orientamento dell'agricoltura europea verso il mercato.

Maggiore integrazione nella PAC degli obiettivi della sicurezza e della qualità alimentare

I prezzi sono soltanto un aspetto della problematica di un maggiore orientamento al mercato e di una maggiore competitività. Aspetti come *la sicurezza e la qualità alimentare* sono

altrettanto importanti in quanto i cittadini si preoccupano sempre più sia di come gli alimenti sono prodotti sia delle modalità di finanziamento dell'agricoltura. Garantire la sicurezza alimentare ai consumatori, sia all'interno che all'esterno dell'Unione Europea, è un obbligo fondamentale e per la PAC quest'obiettivo deve essere una priorità costante: per i cibi non sicuri, infatti, non c'è mercato.

La promozione della qualità è un altro degli aspetti chiave della nuova direzione verso cui si muove l'agricoltura. I consumatori tendono sempre più ad associare la qualità a fattori non inerenti al prodotto, in particolare alle condizioni di produzione. Permane tuttavia un divario tra la preferenza dei consumatori per prodotti di qualità e il loro comportamento sul mercato. Garantire ai consumatori che la produzione risponde alle loro aspettative in termini di qualità crea una dinamica tra produttori e consumatori, nella quale la politica agricola potrebbe svolgere un ruolo più incisivo. Dedicarsi ad una produzione di elevata qualità, soprattutto quando essa richiede una particolare specializzazione ed esperienza, presenta inoltre per i produttori ulteriori vantaggi in termini di maggiori introiti e qualità del lavoro.

Per garantire una maggiore sicurezza alimentare sono state attuate numerose misure (controllo degli animali, tracciabilità, rimozione di materiali specifici a rischio, tenori massimi per i residui di pesticidi, ecc.), ma gli strumenti a disposizione della politica agricola comune per sostenere la sicurezza alimentare e la qualità degli alimenti rimangono limitati. Gli incentivi e i segnali inviati agli agricoltori devono essere coerenti con gli obiettivi della sicurezza e della qualità alimentare, come pure con le disposizioni in materia ambientale e di salute e benessere degli animali. C'è ampio consenso sulla necessità di fare di più, sul piano della politica agricola, per raggiungere questi obiettivi.

Equilibrio sociale

Redditi agricoli - i pagamenti diretti restano necessari

Assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola e contribuire alla stabilità dei redditi agricoli permangono obiettivi chiave della PAC. Per questo l'Agenda 2000 aveva previsto un'ulteriore compensazione degli agricoltori per le riduzioni dei prezzi agricoli in modo da evitare perdite significative di reddito agricolo e qualsiasi minaccia alla stabilità economica e sociale della popolazione rurale.

Nell'Unione Europea dei Quindici i redditi agricoli pro capite hanno evidenziato un andamento piuttosto favorevole dall'inizio del processo di riforma, ma tale andamento favorevole nasconde la crescente importanza dei pagamenti diretti nei redditi degli agricoltori, come pure sensibili variazioni tra paesi, regioni e settori.

Poiché i redditi di mercato non bastano da soli a garantire un tenore di vita accettabile per molte famiglie rurali, i pagamenti diretti continuano ad avere un ruolo cruciale nel garantire un equo tenore di vita e la stabilità dei redditi alla popolazione rurale.

Sviluppo strutturale e prospettive per il futuro

Come all'epoca della riforma del 1992, i pagamenti diretti previsti dall'Agenda 2000 hanno costituito un ammortizzatore che ha permesso al settore agricolo di adeguarsi ad una logica maggiormente orientata verso il mercato, evitando nel contempo scompigli sociali o ambientali di rilievo. Dalla metà degli anni '90 la forte diminuzione del tasso di occupazione nel settore agricolo che aveva colpito il comparto negli anni precedenti è considerevolmente rallentata. Pur essendo risalita tra il 1999 il 2000, la riduzione del tasso di occupazione registrata nel 2001 è stata pur sempre la più bassa tra quelle registrate dal 1993 in poi. Questa

tendenza generale è sicuramente imputabile, in parte, all'effetto di stabilizzazione dei redditi ottenuto con i pagamenti diretti.

Come nel periodo precedente la riforma del 1992, la tendenza a lungo termine verso una riduzione del numero delle aziende agricole, combinata con una stabilità generale della superficie agricola utilizzata, negli ultimi anni si è tradotta in un aumento delle dimensioni aziendali medie, accompagnato da una crescente specializzazione tra aziende zootecniche e aziende cerealicole a scapito delle aziende miste e da un considerevole incremento delle colture permanenti in alcuni paesi. Occorre conseguire un equilibrio tra i vantaggi economici della specializzazione, soprattutto se abbinata ad una concentrazione della produzione in certe regioni, e le pressioni sull'ambiente che ne conseguono a lungo termine. Nella maggior parte dei paesi si è registrato, in questo periodo, un aumento della superficie agricola data in affitto. Pur con effetti molto diversi da paese a paese, tali tendenze riflettono la pressione alla quale è sottoposta la produzione tradizionale e l'agricoltura mista: quest'ultima è spesso associata a sistemi agricoli e paesaggi ad alto valore naturale e a prodotti tradizionali. Molte delle aziende di questo tipo avranno bisogno di un sostegno più incisivo per aumentarne la capacità di adattamento alle opportunità loro offerte da mercati più aperti e dalla crescente domanda dei consumatori per prodotti di qualità.

Sostegno del reddito – permangono lacune a causa della scarsa partecipazione alla modulazione

L'Agenda 2000 ha riconosciuto l'importanza crescente di tematiche quali la differenziazione e la ridistribuzione del sostegno del reddito degli agricoltori, in particolare sotto il profilo della coesione sociale. Molti commentatori hanno osservato che una minoranza di agricoltori trae beneficio dalla maggior parte dei pagamenti diretti. I pagamenti diretti istituiti dalla riforma del 1992 nel corso degli anni hanno perso qualsiasi effetto compensativo e si sono trasformati in aiuti al reddito, il che ci induce a interrogarci sull'efficacia dell'attuale ripartizione del sostegno diretto.

In linea di massima è lecito aspettarsi che le aziende di grandi dimensioni siano in grado di adattarsi più facilmente alle nuove condizioni grazie ad investimenti e alle economie di scala. I pagamenti diretti istituiti nel 1992 e le riforme adottate con l'Agenda 2000 non dispongono di un margine di manovra sufficiente per aiutare determinate tipologie di conduzione agricola che devono affrontare particolari problemi sociali connessi all'adattamento e alla necessaria ristrutturazione. Sotto questo profilo lo squilibrio tra pagamenti diretti e sviluppo rurale è particolarmente preoccupante, in quanto lo sviluppo rurale offre agli Stati membri una maggiore flessibilità che permette loro di destinare le risorse a favore di svantaggi specifici e portare avanti strategie di diversificazione dei redditi a lungo termine.

L'Agenda 2000 ha istituito un particolare meccanismo su base volontaria, la modulazione, mirante ad ovviare a tali problemi intervenendo sulla distribuzione sociale degli aiuti diretti e riconoscendo la necessità di rafforzare lo sviluppo rurale. Fino ad oggi tuttavia solo un numero limitato di paesi ha dimostrato interesse per questa opzione e se n'è avvalso in misura molto inferiore al massimale ammesso. La scarsa adesione alla modulazione è stata spiegata sia dagli Stati membri che l'hanno applicata che dagli altri Stati membri con diverse motivazioni, come ad esempio gli effetti sulla concorrenza di una modulazione facoltativa, problemi di cofinanziamento, portata limitata, complessità e costi amministrativi, nonché scarso contributo alla coesione economica e sociale.

Dimensione ambientale e salute e benessere degli animali

Ambiente - incentivi giusti significano maggiore ottemperanza

Le riforme attuate nel quadro del pacchetto di misure previsto dall'Agenda 2000 rappresentano un altro significativo passo avanti per l'*integrazione della dimensione ambientale* nella politica agricola comune. Gli Stati membri hanno l'obbligo di attuare misure ambientali appropriate. Nell'adempiere tale obbligo hanno a loro disposizione varie opzioni: applicazione di misure agroambientali e adozione di norme legislative in materia ambientale e di specifici requisiti ambientali. Queste ultime due opzioni possono essere attuate riducendo i pagamenti diretti da erogare nel quadro del primo pilastro della PAC in caso di mancata osservanza delle norme previste.

L'applicazione tali misure dovrebbe permettere agli Stati membri di conseguire un migliore equilibrio tra agricoltura e ambiente, eliminando gli effetti dannosi dell'agricoltura e facendone un settore capace di svilupparsi in armonia con l'ambiente. Restano però ancora molti progressi da compiere. Il rispetto dei requisiti previsti dalla normativa permane ineguale e fino ad oggi si è fatto scarso ricorso ai meccanismi della condizionalità (cross-compliance) e permangono determinate difficoltà. Nel settore zootecnico le risorse nazionali si sono incentrate tendenzialmente più sul sostegno diretto che sulla promozione di sistemi di allevamento più rispettosi dell'ambiente. Molti Stati membri, conduttori agricoli e associazioni ambientaliste hanno segnalato che all'interno dei programmi di sviluppo rurale si potrebbe riservare molto più spazio alle misure agroambientali per poter rispondere alle esigenze a livello locale.

All'interno delle organizzazioni di mercato, il livello di sostegno tuttora offerto attraverso i prezzi e i pagamenti specifici per certi prodotti può finire con lo scoraggiare gli agricoltori ad adottare metodi di produzione più rispettosi dell'ambiente. In certi settori il legame tra pagamenti diretti e produzione o fattori di produzione, come il numero di capi di bestiame, spinge molti agricoltori a mantenere un'intensità di produzione superiore a quella che realizzerebbero se non fosse concesso alcun sostegno, il che, in certi settori, induce una produzione che altrimenti non esisterebbe.

Salute e benessere degli animali - incoraggiare le buone pratiche zootecniche

Nel corso degli ultimi anni l'Unione europea ha adottato numerosi testi legislativi relativi alle norme minime per l'allevamento, il trasporto e la macellazione degli animali. Con il "Protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali", il trattato di Amsterdam, in vigore dal primo maggio 1999, ha introdotto nuove regole di base per l'azione della Comunità europea nel campo *della salute e del benessere degli animali*. Molti cittadini restano tuttavia convinti che si possa fare di più per conformarsi agli obiettivi del rispetto della salute e del benessere degli animali, mentre nello stesso tempo i produttori agricoli sono preoccupati dei costi delle nuove norme in materia di salute e benessere degli animali. Per questo la promozione delle buone pratiche zootecniche presuppone che i servizi forniti dagli allevatori al di là delle buone pratiche agricole siano adeguatamente ricompensati.

Sviluppo rurale

Il futuro del settore agricolo è strettamente legato ad uno sviluppo equilibrato delle zone rurali, le quali rappresentano l'80% del territorio europeo. Le politiche agricole e rurali hanno un ruolo di primo piano nella promozione della coesione territoriale, economica e sociale nell'Unione Europea. In questa dinamica lo sviluppo rurale sta assumendo un'importanza sempre maggiore. Accanto alle misure di mercato e agli aspetti connessi con la competitività

dell'agricoltura europea, lo sviluppo rurale offre, in particolare, una dimensione territoriale specifica per affrontare le diverse esigenze del mondo rurale e le aspettative della società odierna sul piano della qualità e della sicurezza alimentare, nonché sul piano ambientale.

La riforma dell'Agenda 2000 ha comportato una considerevole attività di revisione, semplificazione e consolidamento della politica dello sviluppo rurale all'interno di un unico quadro normativo. La strategia dello sviluppo rurale, che oggi si applica in tutti le aree rurali dell'Unione, è diventata il secondo pilastro della PAC, che accompagna e completa i cambiamenti delle politiche dei mercati e dei prezzi. Gli obiettivi dello sviluppo rurale integrato godono di un ampio sostegno da parte degli agricoltori e, in generale, della popolazione, in quanto hanno permesso di esplorare nuovi modi di affrontare i problemi delle zone rurali con l'applicazione di misure del tipo di quelle previste dall'iniziativa comunitaria Leader+. Il nuovo quadro normativo ha dato più spazio a politiche mirate che si incentrano su investimenti a favore della competitività nelle zone rurali, la redditività, la qualità della vita e l'agricoltura sostenibile.

Soddisfare bisogni crescenti e saper cogliere nuove opportunità

L'attuazione della nuova normativa sarà però limitata fintantoché le risorse non sono commisurate ai bisogni. Attualmente soltanto il 16% della spesa complessiva del FEAOG (Garanzia e Orientamento) per la politica agricola e soltanto il 10% della spesa della sezione Garanzia del FEAOG riguardano lo sviluppo rurale. Migliorare la competitività delle zone rurali e creare nuove opportunità di reddito e nuovi posti di lavoro per gli agricoltori e le loro famiglie, sia all'interno che all'esterno delle aziende agricole, rimangono obiettivi imprescindibili per il futuro, visto che le opportunità di lavoro nell'attività agricola propriamente detta si stanno riducendo. Le zone rurali sono multifunzionali ed occorre stimolare i produttori agricoli a sfruttare tutte le opportunità offerte agli imprenditori rurali. Questo tipo di attività potrebbe senz'altro essere incoraggiato se lo sviluppo rurale godesse di più congrui finanziamenti.

Inoltre, una serie di Stati membri ha sottolineato che le misure attuali non danno sufficiente spazio alle nuove esigenze ed opportunità nelle zone rurali, come la promozione della qualità degli alimenti, il sostegno a favore di produzioni locali tradizionali, il rispetto di norme più rigorose, il miglioramento della certificazione dei prodotti o le possibilità offerte nell'ambito della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile.

Coesione economica e sociale - dare maggiore spazio allo sviluppo rurale

La seconda relazione sulla coesione economica e sociale (COM (2001) 24 def.) del 2001 è pervenuta alla conclusione che, benché le recenti riforme della PAC comportino maggiori benefici per alcuni paesi detti di coesione rispetto al passato, il loro contributo alla coesione territoriale rimane piuttosto variabile e dipende dai sistemi regionali di produzione agricola. Al secondo pilastro della PAC, ossia alla politica dello sviluppo rurale, si deve attribuire una dimensione del tutto diversa, in particolare nelle zone europee maggiormente colpite dai continui cambiamenti nella politica agricola.

Migliorare l'attuazione

Semplificazione e decentralizzazione - centrare i bisogni

Nell'ambito dell'Agenda 2000 e delle decisioni che vi hanno fatto seguito, la Commissione ha adottato tutta una serie di misure intese a promuovere il processo di *semplificazione* della legislazione agricola e della sua attuazione. Il regime dei piccoli agricoltori rappresenta un

precedente importante per la riduzione degli oneri amministrativi. Tuttavia, l'ampia gamma di meccanismi previsti dalle organizzazioni comuni di mercato continua a imporre agli agricoltori obblighi numerosi e complessi e impone agli Stati membri e alla Commissione onerose responsabilità in materia di controlli. Questo sistema farraginoso può costituire un freno all'iniziativa e scoraggiare quanti desiderino scegliere la professione di produttore agricolo. In certi settori, come ad esempio quello delle carni suine, i produttori agricoli possono beneficiare di diversi tipi di premi, subordinati a diversi requisiti, oltre agli obblighi previsti dalla normativa in materia ambientale, di sicurezza alimentare e di salute e benessere degli animali. Si potrebbe conseguire una considerevole semplificazione raggruppando in maniera più integrata i controlli a livello dell'azienda agricola.

Semplificare le condizioni a cui sono subordinati i pagamenti e definire procedure meno legate ai mercati permetterebbe agli agricoltori di dedicarsi più efficacemente alla loro attività e di rispettare i loro obblighi regolamentari. Gli Stati membri inoltre potrebbero concentrarsi sui controlli del rispetto dei requisiti ambientali, della sicurezza alimentare e della salute e del benessere degli animali. Una *maggiore decentralizzazione*, in particolare attraverso il rafforzamento del secondo pilastro, consentirebbe agli Stati membri di affrontare meglio le esigenze a livello locale e di condurre una politica agricola più vicina alle esigenze dei consumatori.

Stabilità del bilancio - gestione armoniosa

La spesa destinata alla politica agricola deve essere giustificata dai prodotti e dai servizi che la società tutta intera si aspetta di ricevere dagli agricoltori e dalle zone rurali. Non è più accettabile né sostenibile una politica agricola comune che incoraggia la produzione di eccedenze, le quali devono a loro volta essere smaltite a costi considerevoli. La spesa pubblica deve avere una contropartita, che può essere in termini di qualità degli alimenti, di tutela dell'ambiente, di rispetto della salute e del benessere degli animali, di salvaguardia dei paesaggi e del patrimonio culturale o di un maggiore equilibrio e una maggiore giustizia sociale.

L'Agenda 2000 ha inserito la *stabilizzazione di bilancio* tra gli obiettivi della politica agricola comune. Nella gestione del bilancio e dei mercati agricoli la Commissione ha adottato le misure necessarie a garantire che la spesa rimanga ben al di sotto dei massimali fissati a Berlino, nonostante il contesto particolarmente difficile connesso alla crisi del settore delle carni bovine. La stabilità del bilancio rimarrà un obiettivo chiave nei prossimi anni.

2. VERSO UNA POLITICA AGRICOLA COMUNE SOSTENIBILE

2.1. Obiettivi della revisione intermedia

Il primo scopo della revisione intermedia è quello di compiere un'attenta valutazione e di individuare i possibili miglioramenti al processo di riforma avviato dall'Agenda 2000, come richiesto dal Consiglio. La Commissione è stata invitata a:

- esaminare l'andamento dei mercati dei cereali e dei semi oleosi e redigere una relazione sulla situazione di questi due settori;
- sorvegliare la situazione del mercato delle carni bovine;
- presentare una relazione sul futuro del regime delle quote nel settore lattiero-caseario in vista della soppressione delle regime attualmente in vigore dopo il 2006 e a
- dare conto dell'andamento della spesa agricola.

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a presentare proposte in merito alle modifiche da apportare, se del caso, alle organizzazioni comuni di mercato per il pieno raggiungimento degli obiettivi della riforma dell'Agenda 2000. Il Consiglio agricoltura ha inoltre richiesto, in occasione della riunione del Consiglio europeo di Göteborg, che nelle revisioni del 2002-2003 la Commissione prenda in esame anche l'impatto sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile.

La revisione intermedia costituisce però anche un'occasione unica per conseguire gli obiettivi fissati a Berlino e a Göteborg e per dare una risposta alle aspettative dei cittadini europei nei confronti dell'agricoltura e della politica agricola. Per la piena attuazione di *un'agricoltura e uno sviluppo rurale sostenibili* sono necessari tutta una serie di adeguamenti agli strumenti di cui si è dotata la politica agricola, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2000:

- le organizzazioni comuni di mercato devono essere adattate allo scopo di rafforzare il ruolo di rete di sicurezza dell'intervento, senza compromettere le opportunità dell'agricoltura europea di trarre vantaggio dalle tendenze positive sui mercati mondiali;
- la produzione agricola deve essere orientata maggiormente verso quei prodotti e quei servizi che il pubblico richiede, e non si devono creare artificialmente incentivi ai prezzi o aiuti legati a prodotti specifici. I pagamenti diretti non devono essere determinanti nelle decisioni dei produttori agricoli sulla produzione da realizzare;
- la sicurezza alimentare è un obiettivo da integrare compiutamente della PAC attraverso i meccanismi della condizionalità (cross-compliance) ;
- il sostegno e la stabilizzazione dei redditi agricoli restano obiettivi cruciali: i pagamenti diretti devono pertanto continuare a contribuire al raggiungimento di un tenore di vita equo per le comunità rurali;
- i metodi di produzione agricola tradizionali ad alto valore naturale richiedono un sostegno più mirato per renderli in grado di adattarsi alle opportunità offerte da un maggiore orientamento al mercato e una maggiore aderenza alla domanda crescente dei consumatori per prodotti di qualità;

- in campo ambientale sono necessarie misure più rigorose per poter rispondere alle aspettative della società in campo ambientale, per rafforzare l'osservanza degli obblighi assunti, per ridurre la pressione negativa dei meccanismi di sostegno e incrementare l'offerta di servizi. La salute e il benessere degli animali è un obiettivo che deve essere completamente integrato nella PAC;
- è necessario raggiungere un maggiore equilibrio nel sostegno offerto dai due pilastri della PAC, in modo da rispondere alle aspettative della società nei confronti di una politica che promuove la qualità degli alimenti, l'ecocompatibilità e la convenienza attraverso il rafforzamento dei programmi di sviluppo rurale. Una volta raggiunto, questo maggiore equilibrio deve contribuire ad una ripartizione del sostegno al reddito socialmente più accettabile e a rafforzare la coesione sociale. Occorre ampliare la portata dello sviluppo rurale per metterlo in grado di rispondere a nuove esigenze e opportunità, in particolare nel campo dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile;
- la stabilità di bilancio deve rimanere un principio guida nell'attuazione delle politiche;
- infine, occorre proseguire la riforma nel senso di una semplificazione della normativa agricola e dei meccanismi di attuazione. È necessario identificare con precisione le decisioni che devono essere adottate insieme a livello europeo e quelle che devono restare di competenza degli Stati membri.

2.2. Prospettive per i mercati

Questo capitolo si basa sulle prospettive a medio termine per i mercati agricoli pubblicate dalla DG Agricoltura nel giugno 2002. Si tratta di previsioni che comportano sempre un certo grado di incertezza, in particolare per quanto riguarda i prezzi del mercato mondiale e l'andamento dei tassi di cambio. Attualmente l'incertezza è aggravata a causa dell'adozione della nuova normativa agricola negli Stati Uniti che prevede un ulteriore incremento dell'agevolazione dei prestiti concessi agli agricoltori e dei prezzi indicativi dei cereali statunitensi ed eserciterà una pressione al ribasso sui prezzi del mercato mondiale.

Cereali

Globalmente le prospettive per il mercato dei cereali appaiono positive. Ci si aspetta una ripresa moderata dei prezzi dei cereali sul mercato mondiale che, abbinata ad una congiuntura valutaria favorevole e all'attuazione della riforma dell'Agenda 2000, dovrebbe contribuire all'equilibrio del mercato europeo dei cereali, ad eccezione della segala. Questo creerebbe i presupposti per una ripresa sostenuta delle esportazioni di cereali. Per il 2009/10 si prevede che le scorte di intervento dovrebbero limitarsi alla segala (grosso modo il doppio della produzione annuale di tale cereale).

Semi oleosi

In base alle previsioni più recenti dei maggiori istituti, l'andamento dei prezzi si profila positivo per la colza e il ravizzone e i semi di girasole, soprattutto grazie alla crescente domanda di oli vegetali. Nell'Unione Europea si prevede un aumento delle superfici investite a semi oleosi per fini alimentari che passerebbero a 4,7 milioni di ettari entro il 2009/10, con una produzione che si attesterebbe sui 13,5 milioni di tonnellate. A fronte di un incremento della domanda di olio vegetale, i panelli oleosi continueranno invece ad essere commercializzati a prezzi piuttosto bassi in ragione della concorrenza esercitata dai prezzi della soia.

Riso

Nel settore del riso la situazione del mercato è caratterizzata dalla presenza di ingenti scorte pubbliche di intervento che corrispondono a circa un quarto della produzione annua. L'attuazione dell'iniziativa "Tutto tranne le armi" comporterà probabilmente un ulteriore deterioramento dell'equilibrio del mercato del riso. Per il 2009/10 si prevede che le scorte pubbliche di riso nell'Unione Europea raggiungeranno livelli insostenibili.

Carni bovine

Nel settore delle carni bovine, dall'inizio della seconda crisi della BSE nell'ottobre 2000 sono state adottate nuove misure per ridurre l'offerta sproporzionata rispetto alla domanda e per rassicurare i consumatori sull'inasprimento delle norme di sicurezza imposte dalla Comunità sulla produzione di carni bovine. Grazie a tali misure, nonostante un rapido incremento delle scorte di intervento che hanno raggiunto 0,26 milioni di tonnellate a metà dicembre 2001, dal marzo 2001 il mercato presenta segni di ripresa e i prezzi delle carni bovine hanno continuato a migliorare. Nel 2002 e nel 2003 si prevede un aumento della produzione netta e un graduale ritorno a condizioni pressoché normali. Per il 2004 si prevede che la produzione di carni bovine raggiungerà 7,7 milioni di tonnellate e si attesterà su questi livelli negli anni successivi. Le scorte pubbliche dovrebbero scendere a livello zero entro il 2005 e ci si aspetta una ripresa delle esportazioni che si aggirerebbero intorno a 600 000 tonnellate.

Prodotti lattiero-caseari

Il mercato dei prodotti lattiero-caseari ha subito un deterioramento nel breve termine a causa di vari fattori: un aumento delle consegne di latte determinato dai prezzi elevati dell'anno scorso e da condizioni favorevoli durante la primavera e un'accresciuta concorrenza internazionale imputabile, in particolare, a ingenti vendite di latte scremato in polvere (LSP) di intervento negli Stati Uniti. Nel medio termine, tuttavia, l'andamento generale sui mercati dei prodotti lattiero-caseari sembra essere piuttosto favorevole. Si prevede un aumento della domanda interna di formaggi, pur se ad un ritmo inferiore a quello evidenziato dalle recenti tendenze a lungo termine. Lo stesso vale per i prodotti lattiero-caseari freschi, dove le previsioni di crescita sono anche superiori. Si prevede che la produzione in questi due settori risponderà ad un aumento della domanda di latte fresco che, in ragione della riforma del regime delle quote latte non sarà più disponibile per la produzione di prodotti sfusi, in particolare di burro e latte scremato in polvere. Si stima che vi sarà una flessione della domanda interna di latte scremato in polvere e quindi anche della produzione di questo prodotto che si usa sempre meno nella produzione di mangimi animali. Anche per il burro si prevede una flessione sia del consumo interno che della produzione, anche se la riduzione dei consumi sarà piuttosto contenuta.

L'incremento dell'impiego di latte fresco per la produzione di formaggi e di prodotti lattiero-caseari freschi contribuirà ad un miglioramento generale dell'equilibrio del mercato, anche per quanto riguarda il latte scremato in polvere e il burro. Di conseguenza ci si aspetta una diminuzione delle esportazioni sovvenzionate, con minori restituzioni all'esportazione e minori aiuti al consumo interno. Nonostante le previsioni di aumento della produzione di latte fresco, grosso modo in linea con l'aumento delle quote, il prezzo franco azienda del latte fresco rimarrà presumibilmente più stabile rispetto al burro e al latte scremato in polvere, per i quali è prevista una riduzione dei prezzi di intervento del 15%.

2.3. Stabilizzare i mercati e migliorare le organizzazioni comuni di mercato

Cereali

Portare a termine il processo di riforma

Secondo la Commissione, le misure proposte nella presente comunicazione sono necessarie per portare a compimento il processo di riforma iniziato nel 1992. Nei prossimi anni se ne potranno così avvertire pienamente i benefici in termini di competitività sul piano interno ed esterno.

Meccanismi di mercato nel settore dei cereali

Nell'Agenda 2000 si era convenuto che, nel settore dei cereali, la decisione sulla riduzione finale del prezzo d'intervento applicabile a decorrere dalla campagna di commercializzazione 2002/03 sarebbe stata presa in funzione dell'andamento del mercato. Per l'UE, che è tra i più grandi utilizzatori ed esportatori mondiali di cereali, è importante che i prezzi sul mercato interno corrispondano per quanto possibile a quelli dei mercati mondiali in modo che le esportazioni non dipendano dalle sovvenzioni all'esportazione.

Benché le prospettive mondiali siano generalmente favorevoli per frumento, granturco e orzo, l'esperienza del passato insegna che da un anno all'altro, e persino nell'arco di una stessa campagna di commercializzazione, possono aver luogo forti fluttuazioni che limitano le possibilità di esportazione. Di conseguenza, la Commissione rimane convinta della necessità di confinare l'intervento al ruolo esclusivo di rete di sicurezza, a cui ricorrere solo raramente, procedendo all'ultima riduzione del 5% (del 20% proposto in Agenda 2000) del prezzo d'intervento, che passerebbe quindi da 101,31 euro/t a 95,35 euro/t a decorrere dalla campagna 2004/05. Tale riduzione sarà compensata come previsto in Agenda 2000.

Oltre alla riduzione finale del prezzo di sostegno, la Commissione propone di abolire le maggiorazioni mensili. Questo provvedimento semplificherebbe notevolmente la gestione del mercato e contribuirebbe alla fluidità dello stesso nel corso della campagna.

A causa del recente andamento del mercato sono sorti problemi nell'attuazione pratica del regime previsto per i cereali e la protezione alle frontiere. La Commissione intende quindi prendere iniziative per negoziare una modifica, nel senso della semplificazione, della protezione alle frontiere dell'UE per i cereali e il riso, il cui funzionamento, nelle attuali condizioni, è insoddisfacente e non risponde agli obiettivi stabiliti.

Segala

Se non verranno prese misure, la situazione particolarmente squilibrata del mercato della segala porterà ad un allarmante accumulo di scorte, per le quali gli sbocchi sul mercato mondiale sono molto limitati. Viste le scarse possibilità di esportazione, la Commissione propone di abolire l'intervento per la segala, un provvedimento che, in contemporanea con la riduzione del 5% del prezzo d'intervento dei cereali, dovrebbe mantenere in equilibrio i mercati dei cereali secondari. Benché a breve termine sia da prevedersi un calo del prezzo della segala, le prospettive a medio termine per i cereali sui mercati interni ed esteri dovrebbero favorire l'equilibrio anche sul mercato della segala.

Frumento duro

Per quanto riguarda il frumento duro, la Corte dei conti ha opinato che l'entità dei pagamenti supplementari specifici non è giustificata dal punto di vista economico e si configura come

una sovracompensazione dei produttori. Tale analisi è stata confermata da uno studio valutativo compiuto da esperti indipendenti, il quale ha evidenziato anche una serie di problemi di qualità. La Commissione propone pertanto di ridurre il supplemento specifico per il frumento duro a 250 euro/ha nelle zone tradizionali e di abolire l'aiuto specifico nelle zone di produzione consolidata. Tra le modifiche saranno attuate nell'arco di un periodo di tre anni.

Si propone inoltre, come misura di promozione della qualità, l'introduzione di un premio specifico da corrispondersi per tonnellata di frumento duro venduto all'industria trasformatrice nel quadro di un contratto che ne specifichi i requisiti di qualità. I requisiti minimi saranno stabiliti a livello comunitario. Si propone che questo premio alla qualità sia pari a 15 euro/t e venga corrisposto a tutti i produttori europei che rispettano i suddetti requisiti a partire dal primo anno di attuazione. Nel complesso, queste misure garantiscono l'equilibrio del sostegno erogato ai produttori di frumento duro nelle varie zone di produzione.

Semi oleosi

Nel settore dei semi oleosi si era deciso, nel contesto di Agenda 2000, di abolire il regime di sostegno specifico e di ridurre i pagamenti diretti allo stesso livello di quelli fissati per i cereali. Il Consiglio europeo di Berlino ha invitato la Commissione a seguire attentamente l'andamento del mercato e a presentare una relazione entro due anni dall'entrata in applicazione del nuovo regime, corredata di opportune proposte nell'eventualità di un grave deterioramento del potenziale di produzione. In conformità con l'incarico affidatole dal Consiglio, la Commissione ha basato il proprio giudizio sulle prospettive a medio termine e su una valutazione del regime di sostegno per i semi oleosi.

La Commissione riconosce che, a breve termine, si è verificata una contrazione della superficie coltivata a semi oleosi, ma è poco probabile che nel prossimo futuro si verifichi un grave deterioramento del potenziale di produzione dell'UE. La proposta riduzione del prezzo d'intervento garantito per i cereali costituirebbe un fattore favorevole in questo contesto. La Commissione non prevede quindi alcuna misura specifica né ritiene necessario, per il momento, stendere ulteriori relazioni. Essa continuerà, nondimeno, a seguire attentamente l'andamento del mercato.

In seguito al divieto delle farine di carne e ossa e in considerazione dell'abbondanza di panelli oleosi disponibili sul mercato mondiale a prezzi relativamente bassi, le importazioni nette di panelli e di semi oleosi nell'UE sono passate da circa 32 milioni di tonnellate nel 1999 a circa 36 milioni di tonnellate nel 2001 (esprese in equivalente farina). Questo incremento riguarda quasi esclusivamente le importazioni di semi e farina di soia, che sono particolarmente idonei a sostituire la farina di carne e ossa. Nello stesso tempo, le attuali proposte permetteranno ai produttori di reagire a tale contesto più favorevole per la produzione di altre oleaginose e l'UE dovrebbe confermarsi come esportatore netto di oli vegetali.

Nell'insieme, queste tendenze e previsioni sembrano indicare che, nonostante il divieto delle farine di carne e ossa, l'UE non ha problemi di approvvigionamento di alimenti proteici e l'accresciuta domanda interna non ha provocato né provocherà squilibri di mercato caratterizzati da sostanziali aumenti di prezzo. Anche qualora la domanda dovesse aumentare ulteriormente, essa verrebbe ampiamente soddisfatta con importazioni di farina di soia, prodotto particolarmente adatto. Il fabbisogno supplementare in proteine sarebbe comunque limitato e, in funzione dei rapporti di prezzo, potrebbe essere in parte coperto dai cereali.

Riso

Al fine di stabilizzare il mercato del riso in una prospettiva a lungo termine e in vista dell'attuazione dell'iniziativa "Tutto tranne le armi", la Commissione propone una riduzione unica del prezzo d'intervento del 50%, per arrivare a un prezzo di base di 150 euro/t, in linea con il prezzo mondiale, per la campagna 2004/05. Sarà introdotto un regime di ammasso privato, che verrà attivato allorché il prezzo di mercato scenderà al di sotto del prezzo di base. L'intervento in quanto rete di sicurezza sarà fissato a 120 euro/t. La riduzione globale del prezzo sarà compensata al tasso dell'88%, equivalente alla compensazione totale per i cereali stabilita dalle riforme del 1992 e dell'Agenda 2000. Si ottiene così una compensazione di 177 euro/t, inclusiva dell'attuale indennità di 52 euro/t. Di questo importo, 102 euro/t, moltiplicati per la resa fissata dalla riforma del 1995, verrebbero concessi sotto forma di aiuto al reddito erogato per azienda. I rimanenti 75 euro/t, moltiplicati per la resa fissata dalla riforma del 1995, verrebbero corrisposti come aiuto specifico alla coltura, in considerazione del ruolo della produzione risicola nelle zone umide tradizionali. La superficie massima garantita (SMG) verrà ridotta e fatta corrispondere al valore più basso tra la media 1999-2001 e il livello dell'attuale SMG.

Foraggi essiccati

Il regime vigente per i foraggi essiccati è stato oggetto di aspre critiche, tra l'altro da parte della Corte dei conti nella relazione "Per una Politica agricola comune più verde". Nella risposta rivolta alla Corte dei conti, la Commissione si è impegnata a studiare l'opportunità di riformare ulteriormente il regime, senza escludere la possibilità di abolirlo completamente. Benché il prodotto finito sia un mangime naturale ad alto valore nutritivo e ricco di proteine vegetali, il modo in cui è prodotto, con un elevato impiego di combustibile fossile per la disidratazione e il ricorso all'irrigazione in taluni paesi, suscita preoccupazioni e critiche.

La Commissione propone perciò di sostituire il regime vigente con una dotazione di 160 milioni di euro destinata a sostenere il reddito dei coltivatori. Questa somma sarà ripartita tra gli Stati membri in proporzione alle quantità nazionali garantite (QNG) per i foraggi disidratati e quelli essiccati al sole. Gli aiuti concessi ai produttori saranno calcolati in base ai quantitativi consegnati all'industria durante un periodo di riferimento. Per facilitare la transizione, sarà mantenuto un unico regime di sostegno semplificato per i foraggi disidratati e quelli essiccati al sole, con un aiuto ridotto pari a 33 euro/t, e le rispettive QNG saranno unificate.

Frutta in guscio

Dato l'importante ruolo svolto dalla produzione tradizionale di frutta in guscio per la salvaguardia dell'assetto ambientale, sociale e rurale in molte regioni, la Commissione propone di mantenere, semplificandolo, il regime di sostegno vigente in questo settore. Essa propone, in particolare, di sostituire le misure esistenti con un pagamento forfettario annuo di 100 euro/ha, lasciando agli Stati membri la facoltà di integrarlo con un supplemento, fino ad un massimo annuo di 109 euro/ha. La superficie massima garantita sarà di 800 000 ettari.

Carni bovine

A Berlino, il prezzo d'intervento delle carni bovine è stato ridotto del 20% e sostituito con un prezzo di base per l'ammasso privato, pari a 2 224 euro/t. Grazie alla riforma, i produttori hanno anche potuto beneficiare di un intervento del tipo "rete di sicurezza", che si innesca quando il prezzo medio di mercato dei tori o dei manzi scende al di sotto di 1 560 euro/t. Il

Consiglio europeo del marzo 1999 ha invitato la Commissione a seguire attentamente l'andamento del mercato delle carni bovine e, se necessario, ad adottare misure pertinenti.

Passate le crisi della BSE e dell'afta epizootica, il mercato delle carni bovine è entrato in una fase di ripresa del consumo, della produzione e delle esportazioni. Le misure adottate dal Consiglio e dalla Commissione nel 2000 e nel 2001 hanno contribuito a riequilibrare l'offerta e la domanda di carni bovine nell'UE. I meccanismi di gestione del mercato istituiti dall'Agenda 2000 si sono quindi rivelati abbastanza robusti e flessibili da favorire la ripresa del mercato bovino. Rimane tuttavia una certa inquietudine quanto all'eccessiva complessità dei meccanismi connessi ai pagamenti diretti, i quali incentivano l'allevamento intensivo, contrariamente alle attese dei consumatori, e rischiano di fragilizzare la ripresa.

Benché sia già stato fatto molto a favore dell'allevamento bovino estensivo, in particolare con la ridefinizione del premio per l'estensivizzazione nel quadro dell'Agenda 2000, nel complesso l'OCM è ancora caratterizzata da strumenti che non sono riusciti a scoraggiare i sistemi di produzione intensivi nella misura auspicata. Si tratta, in particolare, dei pagamenti per capo di bestiame, di una densità di carico calcolata in base ai premi richiesti e non all'effettivo numero di capi, dell'esonero dal limite di 15 unità di bestiame posto alla densità di carico ("piccoli produttori") e della deroga al limite di 90 capi per azienda. Anche se i premi per vacca nutrice sono superiori a quelli per i manzi e i torelli, l'analisi ha dimostrato che, in rapporto alla superficie, i sistemi di produzione intensivi (per esempio torelli) fruiscono di un maggiore sostegno diretto.

La Commissione propone pertanto di disaccoppiare i pagamenti per capo e di sostituirli con un unico aiuto al reddito per azienda, basato sui diritti storici. In concomitanza con un rafforzamento della condizionalità (cross-compliance) e degli obblighi in materia di gestione territoriale, questa misura dovrebbe frenare l'attrattiva esercitata dall'allevamento intensivo e contribuire a ripristinare un certo equilibrio sul mercato. Per il momento non sembrano necessarie altre misure specifiche per il settore bovino, dettate da considerazioni ambientali o di mercato.

Tuttavia, anche dopo la riforma, le esportazioni di carni bovine rimangono fortemente dipendenti dalle sovvenzioni all'esportazione e solo un modesto quantitativo viene esportato senza restituzione. Circa un sesto delle esportazioni sovvenzionate è costituito da animali vivi. Le condizioni di trasporto in questo contesto suscitano crescente preoccupazione quanto al rispetto delle norme sulla salute e sul benessere degli animali. La Commissione intende perciò irrigidire le condizioni e i controlli per la concessione di sovvenzioni all'esportazione di animali vivi.

Nell'insieme dell'UE, circa i due terzi delle carni bovine provengono direttamente o indirettamente da mandrie lattifere. Grazie a questo stretto legame tra il settore lattiero e quello carneo, le carni ottenute da bovini da latte rappresentano un contributo supplementare del 10% nella produzione agricola totale. Sotto questo profilo, l'evoluzione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore lattiero-caseario presenta particolare rilevanza per il settore delle carni bovine.

Latte e prodotti lattiero-caseari

Nell'elaborare le proposte dell'Agenda 2000, la Commissione si proponeva come obiettivo generale di fronteggiare le incerte prospettive del settore, lasciando aperte le varie possibilità di sviluppo futuro. I prezzi di mercato dovevano essere abbassati mediante una riduzione dei prezzi d'intervento del 15%, da operarsi in quattro fasi a partire dal 2000, con il versamento di compensazioni ai produttori, mentre le quote latte dovevano essere aumentate del 2%. Il

Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999 ha tuttavia rimandato l'entrata in vigore dei principali elementi della riforma alla campagna di commercializzazione 2005/06, programmando una riforma nell'arco di tre anni. Le quote sarebbero aumentate del 2,4% circa rispetto alla campagna di riferimento 1999/2000. Il Consiglio si è impegnato a condurre una revisione intermedia sulla base di una relazione della Commissione, allo scopo di porre fine all'attuale regime delle quote dopo il 2006.

La relazione, acclusa alla presente comunicazione come documento di lavoro della Commissione, ha essenzialmente carattere tecnico. Si pongono in evidenza in questa sede soltanto alcuni aspetti salienti. In preparazione a questa relazione, i servizi della Commissione hanno commissionato uno studio basato su un modello econometrico messo a punto da specialisti dell'Institut National de la Recherche Agricole (INRA, Francia) e dell'Università di Wageningen (Paesi Bassi).

Sia le analisi che le proiezioni degli esperti concorrono ad indicare che le riduzioni dei prezzi di sostegno e i limitati aumenti delle quote decisi nel quadro della riforma dell'Agenda 2000 avranno indubbi effetti positivi verso la fine del periodo. Il mercato dovrebbe raggiungere un maggiore equilibrio e le scorte d'intervento dovrebbero assestarsi su livelli moderati, con fluttuazioni limitate. Il settore diventerà molto meno dipendente dalle restituzioni all'esportazione e dagli incentivi al consumo interno. I pagamenti diretti dovrebbero compensare congruamente i produttori per la perdita di reddito dovuta ai tagli dei prezzi. In questo senso, si può affermare che la riforma dell'Agenda 2000 ha ottemperato in misura considerevole alla raccomandazione della Corte dei conti d'intraprendere "una riforma radicale del settore lattiero-caseario, finalizzata al raggiungimento di un equilibrio tra la produzione totale di latte, da un lato, e il consumo interno non sovvenzionato più le potenziali esportazioni non sovvenzionate, dall'altro, assicurando nel contempo un equo tenore di vita ai produttori lattieri e consentendo l'estinzione del regime delle quote".

La decisione di Berlino di posticipare l'attuazione delle misure di riforma non consentirà di avvertirne pienamente i benefici prima del 2008 e negli anni successivi. Questo induce a chiedersi se non sia comunque opportuno tentare di anticiparne l'attuazione. Un secondo interrogativo è se la riduzione del prezzo d'intervento per il burro (il cui prezzo sul mercato interno è più del doppio del prezzo mondiale) non debba essere proporzionalmente maggiore di quella applicata al latte scremato in polvere (il cui prezzo di mercato è più vicino ai livelli mondiali). La Commissione ha esaminato una serie di opzioni per il futuro sviluppo del settore lattiero-caseario, che sono riepilogate di seguito:

OPZIONI PER IL PERIODO 2008-2015	VANTAGGI	SVANTAGGI
1. PROSEGUIMENTO DELL'AGENDA 2000 Semplice mantenimento delle misure dell'Agenda 2000 fino al 2015 (status quo)	• L'equilibrio di mercato è assicurato a lungo termine • Si evita il riapparire di scorte d'intervento • La spesa per restituzioni all'esportazione e incentivi al consumo si contrae sensibilmente • Migliora l'equilibrio del mercato delle carni bovine.	• Cessano praticamente le esportazioni di burro e scendono notevolmente quelle di formaggi • Si esaurisce l'aiuto economico fornito dall'Agenda 2000 e il settore rimane bloccato dalla quota.
2. FEDELTA' ALLA LINEA DELL'AGENDA 2000 Ulteriore aumento delle quote (+3%) e ribasso dei prezzi d'intervento (-15% per il burro e -5% per il latte scremato in polvere)	• L'equilibrio di mercato è assicurato a lungo termine • Si evita il riapparire di scorte d'intervento • Le restituzioni all'esportazione e gli incentivi al consumo diventano molto meno necessari • Aumentano sensibilmente le esportazioni non sovvenzionate, soprattutto dei prodotti ad alto valore aggiunto come i formaggi • Migliore risposta ai segnali del mercato anziché meccanismi di sostegno.	• Inflazione dei costi di bilancio per l'UE a causa dell'aumento dei pagamenti diretti • Si mantiene il regime delle quote con tutte le sue disfunzioni economiche, anche se in minor misura rispetto all'opzione 1 • Lo scambio di quote tra Stati membri sarebbe un semplice palliativo dagli effetti economici limitati e di breve durata
3. INTRODUZIONE DI UN DUPLICE REGIME DI QUOTE Riduzione del 5% della quota UE per instaurare una quota interna "A". Quota all'esportazione "C" illimitata. Soppressi aiuti allo smercio e restituzioni all'esportazione	• L'equilibrio del mercato interno è assicurato da una politica interna restrittiva in materia di quote • E' ripristinata la capacità di esportazione dell'UE • Le restituzioni all'esportazione e gli incentivi al consumo sono soppressi • I costi d'intervento e di ammasso diminuiscono in misura sostanziale.	• Grossa incognita circa la compatibilità con l'OMC • È necessario maggiore rigore nella gestione nel controllo delle quote • Gli stessi operatori economici dovrebbero sobbarcarsi in gran parte l'onere occasionato da questi controlli.
4. ABOLIZIONE DELLE QUOTE Il regime delle quote è abolito dal 2008. Il sostegno all'intervento è decurtato di un ulteriore 25%, riducendosi ad una semplice "rete di sicurezza"	• I produttori potenzialmente efficienti sono sgravati da un pesante onere economico • Vengono a cadere le misure di sostegno artificiale del mercato • I prezzi al consumo riflettono il costo della produzione di latte nell'UE ottenuta con i metodi più efficienti • Si crea una capacità di esportazione autosufficiente, non sovvenzionata • Il settore lattiero-caseario guadagna in trasparenza e semplicità.	• I prezzi si riducono notevolmente senza essere del tutto compensati a livello di reddito settoriale dalle accresciute opportunità di mercato per il latte venduto a basso prezzo • Il potenziale impatto strutturale sui singoli produttori e sulla distribuzione regionale della produzione lattiera potrebbe essere considerevole, anche se difficile da quantificare.

La prima conclusione che si può trarre dall'analisi delle opzioni summenzionate è che il settore lattiero-caseario dell'UE presenta, in generale, buone prospettive per quanto riguarda l'equilibrio del mercato e il livello dei prezzi alla produzione. Ciò nonostante, le quote fissate provocano una crescente penuria di latte sul mercato interno, a scapito delle esportazioni di prodotti ad alto valore aggiunto verso i mercati mondiali in espansione. Al contrario, con un regime lattiero-caseario più competitivo, si eviterebbe la perdita della capacità di esportazione di prodotti lattiero-caseari dell'UE.

2.4. Un sostegno diretto più semplice e sostenibile

Uno degli obiettivi della riforma della PAC sin dal 1992 era quello di spostare il fulcro del sostegno all'agricoltura dal prodotto al produttore. Con le riforme del 1992 e del 1999, questo spostamento è stato operato riducendo i prezzi di sostegno e introducendo pagamenti diretti parzialmente disaccoppiati nel settore cerealicolo, in quello dei semi oleosi e delle colture proteiche e in quello delle carni bovine.

Nonostante le preoccupazioni iniziali, gli effetti positivi di questo processo non hanno tardato a manifestarsi in termini di maggiore orientamento al mercato e di maggiore competitività, di

stabilizzazione dei redditi agricoli e di riduzione degli incentivi dannosi per l'ambiente. Oggi molti auspicano il completo disaccoppiamento, mentre altri mettono in dubbio la necessità di un ulteriore passo in tale direzione.

I pro e i contro del disaccoppiamento vanno accuratamente soppesati. Esso rappresenta la conseguenza logica dello spostamento del sostegno dal prodotto al produttore, un approccio che, per dare i suoi frutti (tenendo allo stesso tempo sotto controllo i rischi che comporta), deve poter espletare pienamente le sue potenzialità.

Perché ciò sia possibile, il disaccoppiamento non deve essere utilizzato come mezzo per perseguire altri obiettivi, raggiungibili con strumenti politici più appropriati. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, nell'eventualità, talora prospettata, di un pagamento generalizzato per superficie negli attuali Stati membri, nel qual caso si confonderebbero gli obiettivi del disaccoppiamento con quelli di una redistribuzione del reddito.

Al fine di massimizzare i vantaggi del disaccoppiamento in maniera equilibrata, la Commissione propone di compiere il passo definitivo sulla via dello spostamento del sostegno dal prodotto al produttore, introducendo un sistema che preveda il pagamento di un unico aiuto al reddito per azienda. Con un simile sistema, la totalità dei pagamenti diretti che un produttore riceve in virtù dei diversi regimi esistenti verrebbe unificata in un unico pagamento, determinato in base ai precedenti storici.

Questa iniziativa, una volta attuata pienamente, semplificherà in modo considerevole il sostegno ai produttori dell'UE, senza pregiudicare l'aiuto che questi ricevono. Ne conseguirà un migliore orientamento dell'agricoltura al mercato, una maggiore rispondenza dell'offerta alla domanda dei consumatori e quindi un accresciuto beneficio per i produttori, che potranno trarre pienamente vantaggio dalle opportunità di mercato. Inoltre, il pagamento diretto potrà essere erogato più facilmente sotto forma di aiuto al reddito, con conseguente miglioramento della situazione dei redditi agricoli. Infine, il disaccoppiamento non potrà che favorire l'integrazione agricoltura-ambiente, grazie all'abolizione degli incentivi legati alla produzione, che sono potenzialmente dannosi per l'ambiente.

Oltre a rispondere ad importanti obiettivi interni, questa impostazione risulta positiva anche sul piano delle sfide esterne. In primo luogo, essa agevolerà l'integrazione dei nuovi Stati membri nella politica agricola comune. In secondo luogo, offrirà un vantaggio non indifferente nell'ambito dell'OMC, poiché la compatibilità del regime con la "green box" farà sì che questi pagamenti siano accettati in un contesto internazionale.

Ovviamente, questo approccio può comportare anche dei rischi, dal momento che potrebbe innescare mutamenti nella produzione in certe zone, con un effetto di trascinamento sull'industria trasformatrice, e in certi casi abbandono della terra. Gli strumenti politici più mirati previsti dalle presenti proposte offriranno tuttavia agli Stati membri la flessibilità necessaria per minimizzare tali rischi. Tutto sommato, la Commissione è convinta che i vantaggi di un simile approccio superino gli inconvenienti.

Disaccoppiamento degli aiuti diretti – istituzione di un aiuto al reddito per azienda

La Commissione propone pertanto l'introduzione di un unico pagamento disaccoppiato a sostegno del reddito per azienda. Tale pagamento, basato sui precedenti storici adattati alla situazione risultante dall'attuazione integrale dell'Agenda 2000, abbraccerà il maggior numero possibile di settori. Le aziende che usufruiranno di questo regime godranno della massima flessibilità per potenziare l'orientamento al mercato, ma dovranno sottostare alle

norme in materia di tutela ambientale, sicurezza alimentare e salute e benessere degli animali (la cosiddetta condizionalità (cross-compliance)).

Campo d'applicazione del regime

In una prima fase, il nuovo regime si applicherà a tutti i prodotti che fanno parte del regime “seminativi” (cereali, semi oleosi e colture proteiche), più le leguminose da granella, le patate da fecola, le carni bovine e le carni ovine. Saranno inglobati nel nuovo regime anche i pagamenti riveduti per il riso, il frumento duro e i foraggi essiccati. Il settore lattiero-caseario verrà ad aggiungersi non appena saranno state attuate le decisioni dell'Agenda 2000. Ulteriormente, il regime potrebbe essere esteso anche ad altri settori la cui riforma è in programma (zucchero, olio d'oliva, taluni ortofrutticoli, ecc.). Più numerosi saranno i settori integrati nel regime, maggiori saranno i vantaggi in termini di semplificazione amministrativa.

Per i prodotti interessati, il nuovo regime sostituirà tutti gli aiuti diretti preesistenti (o istituiti recentemente), tranne alcune eccezioni. Tra queste, il premio specifico alla qualità per il frumento duro, un nuovo supplemento a sé stante per le colture proteiche di 55,57 euro/ha (9,5 euro/t moltiplicati per la resa media di riferimento UE, pari a 5,85 t/ha, nelle regioni di produzione di tali colture) che sostituisce le misure attuali, l'aiuto specifico per il riso e il pagamento per superficie per la frutta a guscio. Questi aiuti specifici alle colture, di carattere eccezionale e di portata limitata, sono stati mantenuti per evitare che l'offerta scenda al di sotto di un certo livello, in particolare nelle zone di produzione tradizionali. In ogni caso, gli aiuti specifici nei settori oggetto della revisione intermedia sono stati semplificati nel quadro dello stesso processo di revisione.

Anche se, in un primo tempo, il nuovo regime non si applicherà a tutti i settori, gli agricoltori che fruiranno del nuovo pagamento disaccoppiato saranno liberi di coltivare qualunque prodotto sulla loro terra, compresi quelli ancora soggetti ad aiuti accoppiati, salvo che si tratti di produzioni esplicitamente ed eccezionalmente escluse. Naturalmente, continueranno ad applicarsi le disposizioni dei regimi accoppiati di sostegno del mercato (quote di produzione, diritti di impianto, ecc.). In questa prima fase, le colture ortofrutticole non saranno ammissibili al nuovo regime.

Costituzione e trasferimento dei diritti

L'aiuto disaccoppiato al reddito per azienda sarà definito a livello di azienda. L'importo complessivo a cui un'azienda ha diritto sarà suddiviso in quote (diritti all'aiuto) per facilitare il trasferimento parziale dell'aiuto qualora sia venduta o affittata solo una parte dell'azienda. Tali trasferimenti saranno soggetti ad una serie di obblighi:

- garantire che, nell'insieme dell'UE, la superficie agricola sia mantenuta in buone condizioni agronomiche e continui ad essere gestita in conformità con le norme ambientali obbligatorie;
- evitare trasferimenti speculativi di diritti all'aiuto, che darebbero luogo all'accumulazione di diritti senza una corrispondente base agricola;
- assicurare che il livello complessivo degli aiuti e dei diritti non superi gli attuali livelli su scala comunitaria, nazionale ed eventualmente regionale;
- infine, salvaguardare la compatibilità dei pagamenti con la “green box” dell'OMC.

A questo scopo si propone di dividere l'importo totale del pagamento per il numero di ettari ammissibili dell'azienda beneficiaria. Si otterrà così un certo numero di diritti all'aiuto di un

determinato ammontare, che potranno essere trasferiti da un'azienda all'altra all'atto del trasferimento della terra. La Commissione fornirà maggiori dettagli in sede di proposte legislative.

Tuttavia, per consentire di far fronte a situazioni particolari con sufficiente flessibilità, gli Stati membri avranno la facoltà di adottare differenti modalità. Vi sarà, ad esempio, la possibilità di definire un certo equilibrio tra diritti individuali (cioè importi individuali per ettaro) e le medie regionali o nazionali. In ogni caso, le regole e i criteri stabiliti dagli Stati membri dovranno comunque rispettare gli obblighi generali sopra indicati. Gli Stati membri comunicheranno alla Commissione le modalità prescelte.

Rafforzamento delle norme in materia di tutela ambientale, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro

La piena erogazione dell'aiuto disaccoppiato al reddito per azienda e di altri pagamenti diretti sarà condizionata all'osservanza di tutta una serie di norme ambientali, sulla sicurezza alimentare, sulla salute e sul benessere degli animali, nonché sulla sicurezza degli agricoltori sul lavoro. Lo scopo della "condizionalità" (cross-compliance), a cui sono subordinati tutti gli aiuti accoppiati e disaccoppiati concessi agli agricoltori, è quello di favorire l'applicazione di buone pratiche agricole conferendo loro la forza di norme obbligatorie. Benché la condizionalità (cross-compliance) sia soggetta a variazioni regionali, per evitare distorsioni della concorrenza occorre una piattaforma comune che poggi su criteri di attuazione uniformi. Gli Stati membri dovranno definire ed applicare le norme in questione, attenendosi ad un quadro di riferimento comune recante i criteri essenziali di attuazione. Nei prossimi mesi la Commissione darà il via ai lavori per la definizione di un siffatto quadro di riferimento.

La condizionalità (cross-compliance) sarà concepita come un pacchetto globale da applicarsi all'insieme dell'azienda, cioè alle superfici agricole utilizzate e inutilizzate; sarà inoltre possibile, qualora gli Stati membri lo ritengano necessario, prevedere condizioni intese ad impedire che i pascoli siano convertiti in seminativi. Sia per i terreni utilizzati sia per quelli inutilizzati vi sarà l'obbligo di rispettare determinati criteri di gestione e di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche. L'impostazione aziendale globale è la conseguenza logica diretta del disaccoppiamento e pone in rilievo la finalità principale della condizionalità (cross-compliance), che è quella di sostenere l'attuazione della legislazione in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali. In caso d'inadempimento di questi obblighi, i pagamenti diretti verrebbero ridotti proporzionalmente al rischio o al danno prodotto.

Audit aziendale

Per rispondere alle esigenze della società e aiutare gli agricoltori a conformarsi ai requisiti di un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo, la Commissione ritiene necessario instaurare e promuovere a livello comunitario un sistema di audit per le aziende agricole commerciali, che sarà messo a punto dagli Stati membri in funzione della dimensione economica delle aziende. L'audit aziendale aiuta gli agricoltori a capire la relazione tra il flusso di materiali e i processi all'interno dell'azienda, da un lato e, dall'altro, le norme in materia di ambiente, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Sapere che i produttori prendono attivamente parte a questo processo sarà un elemento decisivo per riconquistare la piena fiducia dei consumatori. Molti agricoltori e organizzazioni di produttori riconoscono la necessità di una maggiore trasparenza e di una più ampia presa di coscienza riguardo ai metodi aziendali. L'audit aziendale verrà finanziato nel quadro delle misure di sviluppo rurale.

L'obiettivo di massima è quello d'introdurre questo tipo di audit per tutte le aziende agricole commerciali. In un primo tempo, la Commissione propone di istituire un sistema di audit aziendale obbligatorio come uno degli elementi della condizionalità ecologica per i produttori che ricevono più di 5 000 euro all'anno di aiuti diretti. Ciò contribuirà ad accrescere la trasparenza, sensibilizzerà gli agricoltori e favorirà la diffusione del concetto di condizionalità (cross-compliance). Altri produttori potranno aderire al sistema a titolo volontario.

Set-aside ambientale

Al fine di salvaguardare gli effetti positivi del set-aside come strumento di contenimento dell'offerta e, nello stesso tempo, potenziarne il ruolo ecologico nell'ambito del nuovo regime di sostegno disaccoppiato, la Commissione propone una misura di messa a riposo dei seminativi obbligatoria e a lungo termine (per dieci anni). La sostituzione della messa a riposo dei terreni a rotazione con un set-aside ambientale a lungo termine ne migliorerà l'efficacia in molte regioni, semplificandone la gestione e il controllo, in particolare nel quadro del disaccoppiamento. Una delle condizioni imposte agli agricoltori per poter fruire dei pagamenti diretti sarà il ritiro dalla produzione, a lungo termine e senza rotazione, di una parte della superficie a seminativo della propria azienda equivalente all'attuale set-aside obbligatorio.

Sostegno alle colture energetiche – un “credito energetico”

Come indicato sopra, una delle proposte della Commissione è quella di sostituire l'attuale regime obbligatorio di messa a riposo dei seminativi con un set-aside ambientale a lungo termine. Attualmente, il sostegno alle colture energetiche è offerto tramite la possibilità di coltivare colture industriali destinate alla produzione di biomasse su terreni ritirati dalla produzione. Le colture energetiche rappresentano la principale produzione non alimentare sui terreni interessati dal set-aside. La loro importanza andrà crescendo se l'uso di biocarburanti diventerà obbligatorio, come previsto nella recente comunicazione della Commissione. Tuttavia, il nuovo regime di set-aside non si presta più alla produzione di colture energetiche.

La Commissione propone quindi di sostituire le attuali misure a sostegno delle colture non alimentari con un sistema di “credito energetico”, ossia un aiuto non legato ad una coltura specifica, destinato alla produzione di colture energetiche in grado di ridurre la produzione di biossido di carbonio. Tale aiuto sarebbe complementare alle misure d'investimento e d'insediamento a titolo del secondo pilastro della PAC. L'aiuto, dell'ammontare di 45 euro per ettaro di coltura energetica, con una superficie massima garantita di 1,5 milioni di ettari, verrebbe corrisposto ai produttori che stipulano un contratto con un trasformatore. La superficie verrebbe ripartita tra gli Stati membri in funzione della produzione storica di colture energetiche sui terreni ritirati dalla produzione e degli accordi per la ripartizione dell'onere relativo all'impegno di riduzione del biossido di carbonio. Il regime sarà riveduto cinque anni dopo la sua entrata in vigore, alla luce dell'attuazione dell'iniziativa comunitaria sui biocarburanti.

2.5. Una ripartizione più equilibrata del sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale sostenibili

Un miglior equilibrio nella ripartizione del sostegno tra politica di mercato e sviluppo rurale renderà la politica agricola comune più accettabile per la società e creerà maggiori possibilità di trattare nell'ambito del secondo pilastro tematiche relative ai consumatori, all'ambiente e alla salute e al benessere degli animali. Inoltre, il passaggio ai pagamenti diretti disaccoppiati, pur se riduce nell'ambito degli strumenti politici gli incentivi alla produzione dannosa per l'ambiente, può anche favorire una tendenza all'abbandono della terra in alcune zone

marginali. Aumenta quindi considerevolmente l'importanza di strumenti destinati a promuovere un'agricoltura sostenibile in tutta l'UE, quali le misure agroambientali e a favore delle zone svantaggiate, nonché altre misure nell'ambito del secondo pilastro. Per questo motivo è anche necessario garantire che in futuro gli Stati membri siano in grado di sfruttare appieno tali strumenti. La Commissione sorveglierà l'andamento della situazione sotto questo profilo.

Modulazione dinamica

Per realizzare un miglior equilibrio tra strumenti politici al fine di promuovere ulteriormente l'agricoltura e lo sviluppo rurale sostenibili, la Commissione propone di introdurre un regime di modulazione dinamica, obbligatorio per tutti gli Stati membri. Nell'ambito della modulazione dinamica, che rende obbligatorie per tutti gli Stati membri le misure facoltative attualmente in vigore, tutti i pagamenti diretti, accoppiati e disaccoppiati, verranno progressivamente ridotti del 3% all'anno per raggiungere la riduzione massima del 20% prevista dall'Agenda 2000.

Il nuovo regime obbligatorio è destinato a sostituire l'attuale regime facoltativo a decorrere dal 2004. Verranno proposte adeguate disposizioni transitorie per gli Stati membri che stanno applicando la modulazione su base volontaria.

Oltre a migliorare l'equilibrio tra la spesa destinata ai mercati e quella destinata allo sviluppo rurale, la modulazione può contribuire a equilibrare la ripartizione dei fondi. In generale, le aziende agricole di piccole dimensioni richiedono una maggiore intensità di manodopera, sono meno prospere e ricevono meno aiuti, mentre le aziende di grandi dimensioni riescono meglio ad adeguarsi alle nuove tecnologie e a realizzare economie di scala. Al contempo, nelle aziende di grandi dimensioni ad elevata intensità di manodopera i costi dell'adeguamento sono spesso sostenuti dai dipendenti. Si propone quindi di introdurre una franchigia proporzionale alla situazione occupazionale di ciascuna azienda agricola. Fino a 2 unità di lavoro annue - ULA - (a tempo pieno), la franchigia ammonta a 5 000 euro. Ciò garantirà che la maggioranza delle aziende non sarà soggetta alla modulazione. Per ciascuna ULA supplementare occupata, agli Stati membri è lasciata inoltre la facoltà di concedere altri 3 000 euro. Benché siffatta franchigia garantisca la piena esenzione dalla modulazione a circa tre quarti delle aziende agricole europee, queste ultime rappresenteranno complessivamente meno di un quinto degli aiuti diretti versati agli agricoltori.

Previo applicazione della franchigia e della modulazione, l'importo massimo che può essere versato ad un'azienda agricola sarà di 300 000 euro. Le somme che superano tale massimale (e la franchigia) saranno messe a disposizione del secondo pilastro nello Stato membro in questione.

Attualmente, gli Stati membri che modulano i pagamenti diretti su base volontaria accantonano questi "risparmi", e sono tenuti a spenderli per misure aggiuntive di sviluppo rurale entro un certo periodo (3 anni). Si tratta di un'impostazione non ortodossa in termini di bilancio, che non potrebbe essere estesa ad un regime comunitario che implica il trasferimento di importi considerevoli. La Commissione propone pertanto di sostituire il regime attuale con disposizioni più adeguate. Essa effettuerà una stima ex ante degli importi resi disponibili grazie alla modulazione e al massimale negli esercizi 2005 e 2006 e proporrà di ridurre di conseguenza i massimali a titolo della rubrica 1a trasferendo l'importo corrispondente alla rubrica 1b. Le prospettive finanziarie verrebbero modificate secondo la procedura di cui al punto 20 dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio.

Gli importi così risparmiati ogni anno mediante la modulazione verranno distribuiti agli Stati membri in base alla superficie agricola, all'occupazione nel settore agricolo e ad un criterio di prosperità, per rispondere ad esigenze rurali specifiche. Tale chiave di ripartizione esprime il ruolo importante dell'agricoltura nell'ambito dell'utilizzazione del suolo e della gestione territoriale nelle zone rurali. Essa consentirà una certa redistribuzione dai paesi a produzione intensiva di cereali e bestiame ai paesi più poveri, in cui la produzione è più estensiva o montana, con effetti positivi sia per l'ambiente che in termini di coesione. I risparmi derivanti dalla fissazione del massimale verranno redistribuiti in proporzione in ciascuno Stato membro.

Secondo le prime stime, i fondi supplementari del FEAOG, sezione Garanzia da destinare allo sviluppo rurale grazie alla modulazione dinamica ammontano nel 2005 a circa 500-600 milioni di euro, e aumenteranno annualmente di un importo equivalente in concomitanza di ciascun aumento del 3% della modulazione dinamica.

Gli Stati membri possono utilizzare questi fondi aggiuntivi per potenziare i rispettivi programmi di sviluppo rurale. Essi avranno la possibilità di redistribuire tali risorse aggiuntive all'interno dei rispettivi programmi in base ad esigenze individuate nel quadro della valutazione intermedia dei programmi di sviluppo rurale e tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove misure di sviluppo rurale che la Commissione sta proponendo. Agli Stati membri sarà consentito di assegnare gli importi della modulazione a qualsiasi misura di sviluppo rurale ammissibile nell'ambito della rispettiva programmazione dello sviluppo rurale finanziata a titolo del FEAOG, sezione Garanzia. Essi potranno usare gli importi aggiuntivi per aumentare il livello di cofinanziamento comunitario dei rispettivi programmi fino ai massimali regolamentari, oppure finanziare nuove misure, o aumentare la portata di misure esistenti e/o finanziare un numero maggiore di beneficiari.

In linea di principio, i fondi aggiuntivi trasferiti dal primo al secondo pilastro non imporranno agli Stati membri alcun impegno finanziario aggiuntivo se compresi nella rispettiva programmazione dello sviluppo rurale per il periodo 2005-2006.

2.6. Consolidamento e rafforzamento dello sviluppo rurale

La Commissione propone di consolidare e rafforzare il secondo pilastro allargando il campo di applicazione delle misure di accompagnamento e ampliando e chiarendo la portata e il livello di talune altre misure.

Nuove misure di accompagnamento

Le quattro misure di accompagnamento sono finanziate all'interno e all'esterno delle regioni dell'obiettivo 1 dal FEAOG, sezione Garanzia; attualmente comprendono l'ambito agroambientale, le zone svantaggiate, l'imboschimento delle superfici agricole e il prepensionamento. La Commissione propone di estendere la portata delle misure di accompagnamento per rispondere meglio a preoccupazioni in materia di qualità e sicurezza alimentare, per aiutare gli agricoltori ad adeguarsi all'introduzione di norme rigorose e per promuovere la salute e il benessere degli animali. Per agevolare la transizione a tali misure, potranno essere necessarie idonee disposizioni di attuazione. Come per le quattro misure di accompagnamento attuali, i destinatari principali delle nuove misure sono innanzitutto gli agricoltori.

In primo luogo, al regolamento sullo sviluppo rurale verrà aggiunto un nuovo capitolo sulla qualità alimentare, che comprenderà:

- la promozione della partecipazione degli agricoltori a regimi di certificazione e di garanzia della qualità, riconosciuti dallo Stato membro o dall'UE, comprese le

indicazioni geografiche e la denominazione di origine, nonché l'indicazione del metodo di produzione biologico. A questo titolo verranno offerti incentivi agli agricoltori che, su base volontaria, produrranno conformemente ai requisiti di tali regimi. L'accesso a tali regimi sarà aperto a tutti i produttori che rispettano le condizioni fissate. Verrà erogato un aiuto forfettario per azienda agricola per un periodo massimo di cinque anni;

- il sostegno ad associazioni di produttori per attività promozionali di determinati prodotti agricoli designati nell'ambito di regimi di certificazione e di garanzia della qualità, approvati dallo Stato membro o dall'UE, comprese le indicazioni geografiche e la designazione dell'origine e del metodo di produzione biologico. Tale sostegno non si sovrappone, bensì integra le attività nell'ambito della commercializzazione fondate sull'articolo 33 del regolamento sullo sviluppo rurale. Al fine di eliminare qualsiasi possibilità di duplicazione degli aiuti a favore delle attività promozionali agricole sul mercato interno, a partire dal 2005 il sostegno comunitario alla promozione dei prodotti agricoli nell'ambito del primo pilastro riguarderà esclusivamente la promozione sui mercati di paesi terzi.

In secondo luogo, la Commissione propone l'introduzione di un capitolo "Rispetto delle norme" per aiutare gli agricoltori ad adeguarsi a norme rigorose previste dalla normativa comunitaria nei settori dell'ambiente, della sicurezza alimentare, della salute e del benessere degli animali, nonché dell'attuazione di audit aziendali. Tale capitolo contemplerà:

- la possibilità di versare agli agricoltori aiuti temporanei e decrescenti per aiutarli ad attuare norme rigorose imposte dalla normativa comunitaria nei settori dell'ambiente, della sicurezza alimentare, della salute e del benessere degli animali e della sicurezza sul lavoro, che diventeranno parte delle buone pratiche agricole o dei requisiti minimi. L'introduzione e il rispetto di tali norme possono comportare obblighi e costi aggiuntivi per gli agricoltori, e determinare inizialmente una perdita di reddito. La misura si prefigge di accelerare ed estendere l'adozione di tali norme. L'aiuto non sarà in nessun caso erogato qualora la mancata applicazione delle norme sia dovuta al mancato rispetto, da parte di un singolo agricoltore, di norme già integrate nella normativa nazionale. L'aiuto sarebbe concesso sotto forma di pagamento compensativo annuale decrescente, per un periodo massimo di cinque anni, e limitato a un importo massimo di 200 euro/ha nel primo anno;
- il sostegno per gli audit aziendali: gli agricoltori riceverebbero un aiuto forfettario quale contributo ai costi dell'audit, il cui scopo è di individuare e proporre miglioramenti della situazione aziendale esistente per quanto riguarda il rispetto di norme obbligatorie in materia di tutela ambientale, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. In particolare, ciò aiuterà gli agricoltori a prepararsi e a rispettare, come previsto, i requisiti della condizionalità (cross-compliance) per poter percepire i pagamenti diretti. Si applicheranno inoltre le disposizioni già in vigore in materia di formazione e progetti dimostrativi.

In terzo luogo, la Commissione propone di inserire nel capitolo agroambientale la possibilità di offrire pagamenti per la salute e il benessere degli animali a quegli agricoltori che si assumono impegni che vanno oltre un livello di riferimento obbligatorio conforme ai regimi agroambientali. Inoltre, per esprimere la considerevole rilevanza che la Commissione attribuisce all'ulteriore ampliamento delle misure agroambientali, in particolare alla luce della strategia dello sviluppo sostenibile, e a favore delle misure per la salute e il benessere degli animali, si propone di aumentare di 10 punti percentuali il tasso di contributo comunitario fissato per tali misure, che raggiungerebbe l'85% nelle zone dell'obiettivo 1 e il 60% in altre

zone. Tali modifiche sarebbero completate da azioni di sensibilizzazione del pubblico e di promozione delle misure agroambientali.

La Commissione propone, per il periodo 2005-06, di obbligare gli Stati membri ad inserire il capitolo sulla qualità alimentare nei rispettivi programmi di sviluppo rurale (FEAOG, sezione Garanzia), come avviene già oggi per il capitolo delle misure agroambientali che continueranno ad essere obbligatorie anche dopo la loro estensione alla salute e al benessere degli animali.

Altri adeguamenti tecnici del regolamento sullo sviluppo rurale

Ad integrazione delle nuove misure di accompagnamento suindicate, la Commissione propone taluni adeguamenti per le altre misure. Verrà chiarita la portata delle attività di commercializzazione a titolo dell'articolo 33, inserendo un riferimento specifico all'ammissibilità dei costi di istituzione di regimi di certificazione e di garanzia della qualità. Il campo di applicazione dell'articolo 33, terzo trattino, *“l'avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole”* verrà ampliato per comprendere i costi di avviamento di sistemi di audit aziendale.

Inoltre, per quanto riguarda le misure attinenti alla silvicoltura, verrà introdotta la possibilità per gli Stati membri di proporre modifiche dei rispettivi piani di protezione delle foreste contro gli incendi e di classificazione delle zone a rischio tramite la modifica dei programmi di sviluppo rurale. Tale adeguamento è reso necessario dalla prevista abrogazione del regolamento (CEE) n. 2158/92 alla fine del 2002.

2.7. Bilancio

Il Consiglio europeo di Berlino ha ritenuto che la riforma dell'Agenda 2000 sarebbe stata attuata, escluse le misure nel settore veterinario e dello sviluppo rurale, entro un quadro finanziario di 40,5 miliardi di euro a prezzi costanti 1999, e ha chiesto alla Commissione di riferire al Consiglio nel 2002 sull'evoluzione della spesa agricola.

Per rispondere a tale richiesta, la Commissione ha analizzato l'andamento reale e quello previsto della spesa agricola nel periodo 2000-2006. Le ipotesi alla base di tale analisi e i suoi risultati figurano in allegato. I risultati indicano che nell'ipotesi del proseguimento delle politiche attuali non vi sarà superamento della media annuale di 40,5 miliardi di euro.

2.8. Aiuti di Stato

Per accelerare l'attuazione di nuovi regimi di aiuti di Stato, la Commissione sta esaminando la possibilità di adottare regolamenti di esenzione per il settore agricolo, ad esempio un regolamento di esenzione per categoria per vari tipi di aiuti di Stato, che permetterebbe di evitare l'obbligo di notifica ex ante senza allentare nella sostanza gli orientamenti in vigore in materia di aiuti di Stato. La Commissione ha già approvato molti regolamenti simili di esenzione in settori diversi dall'agricoltura. Attualmente la necessaria approvazione ex ante della Commissione comporta inevitabilmente ritardi nella concessione di nuovi regimi di aiuti nazionali nel settore agricolo, che spesso deve essere rimandata di vari mesi. Questa nuova impostazione si tradurrebbe anche in una riduzione del carico di lavoro dei servizi della Commissione ai quali rimarrebbe più tempo a disposizione da dedicare alle denunce e agli aiuti di Stato illegittimi.

Questo tipo di regolamenti sarà adottato a livello di Commissione, nel rispetto del vigente quadro normativo per i regolamenti di deroga per gli aiuti di Stato adottato dal Consiglio. Per gli aiuti di Stato contemplati, la notifica e l'autorizzazione ex-ante verrebbero sostituite

dall'obbligo di relazione e dalla sorveglianza ex-post. In tal modo verrebbero semplificati e abbreviati i tempi di istituzione dei nuovi regimi di aiuti di Stato e gli Stati membri disposti a trasmettere relazioni ex-post sarebbero in grado di erogare più rapidamente gli aiuti a livello nazionale, in particolare quelli necessari per accompagnare misure di riforma nel settore agricolo. Per garantire la sostenibilità di questo approccio, sul piano sia interno che esterno, la Commissione garantirà la conformità degli aiuti di Stato con gli obiettivi della PAC.

2.9. Prossime tappe

Prevista consultazione del Consiglio, del Parlamento e degli altri interessati, la Commissione presenterà proposte legislative nell'autunno 2002. Per i settori di cui è previsto il riesame nel 2003 (olio d'oliva, zucchero ecc.) la Commissione presenterà proposte nel quadro del nuovo regime di aiuto al reddito per azienda.

3. PROBABILI EFFETTI DELLE PROPOSTE

3.1. Effetti interni

Gli adeguamenti proposti per gli strumenti della PAC aumenteranno considerevolmente la capacità della politica agricola e dello sviluppo rurale di realizzare gli obiettivi fissati dall'Agenda 2000. Essi contribuiranno a colmare il divario tra le attese degli agricoltori, dei consumatori, dei contribuenti e delle autorità pubbliche, da un lato, e i risultati economici, sociali e ambientali, dall'altro.

Il settore agricolo

Per il settore agricolo nel suo insieme le prospettive dovrebbero migliorare. Il disaccoppiamento consentirà ai produttori dei settori interessati di concentrarsi sui prodotti che garantiscono loro i maggiori profitti sul mercato in funzione delle loro capacità, della loro iniziativa e delle condizioni agronomiche locali. In molti casi, inoltre, renderà più efficienti i versamenti agli agricoltori e dovrebbe contribuire a migliorare la situazione del loro reddito. La modulazione dinamica fornirà i mezzi finanziari per un sostegno aggiuntivo a favore della qualità, un aiuto transitorio per agevolare il rispetto di norme obbligatorie rigorose e per permettere agli agricoltori di fornire ulteriori servizi ambientali. Insieme alle modifiche proposte delle organizzazioni comuni di mercato, essa contribuirà a migliorare sensibilmente il potenziale di sostenibilità a lungo termine del settore. Gli agricoltori verranno adeguatamente compensati per le riduzioni dei prezzi.

La modulazione dinamica contribuirà a realizzare una ripartizione socialmente più equilibrata del sostegno all'interno del settore, senza pregiudicare - grazie ad altre misure - le opportunità economiche per le aziende di grandi dimensioni. Il pagamento al reddito per azienda rappresenterà una semplificazione fondamentale delle attuali disposizioni. La maggior parte degli aiuti al reddito sarà versata sotto forma di pagamento unico. Tramite il meccanismo dell'audit aziendale, tutti i requisiti in materia di controlli, relativi alle norme in materia di tutela ambientale, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali o sicurezza sul lavoro, verranno raggruppate in un unico quadro.

Consumatori

Per i consumatori queste proposte rappresentano un importante passo avanti verso l'integrazione nella PAC di preoccupazioni riguardanti la sicurezza e la qualità alimentare, la salute e il benessere degli animali. Il disaccoppiamento incoraggerà gli agricoltori a rispondere ai segnali del mercato generati dalla domanda dei consumatori piuttosto che da

incentivi politici connessi alla quantità. L'integrazione nella condizionalità (cross-compliance) delle norme relative alla sicurezza alimentare e alla salute e al benessere degli animali e la loro sorveglianza sistematica nell'ambito dell'audit aziendale miglioreranno la trasparenza e aumenteranno la fiducia dei consumatori. Il potenziamento del sostegno alla produzione di prodotti di qualità e il rispetto di norme più rigorose aiuterà gli agricoltori a rispondere più adeguatamente alla domanda dei consumatori.

Contribuenti

Per i contribuenti gli adeguamenti proposti garantiranno un uso migliore delle risorse pubbliche. Nel quadro della stabilizzazione del bilancio, le presenti proposte permetteranno di migliorare l'efficacia dei necessari aiuti al reddito degli agricoltori, migliorando al contempo l'orientamento verso il mercato. Una serie di organizzazioni comuni di mercato verranno adeguate per migliorarne il funzionamento. Le modifiche ridurranno considerevolmente le probabilità di costituzione di eccedenze.

Cittadini

Le presenti proposte contribuiranno a rispondere alle preoccupazioni dei cittadini. La modulazione dinamica consentirà di concentrarsi maggiormente sul conseguimento di risultati finalizzati al bene pubblico, quali servizi ambientali, la salute e il benessere degli animali nonché sul miglioramento della competitività del settore. Le nuove misure di set-aside aumenteranno i benefici per l'ambiente. Il potenziamento della condizionalità (cross-compliance) garantirà la coerenza della politica agricola con altre norme obbligatorie.

Industria agroalimentare

Le proposte avranno effetti positivi per l'industria agroalimentare in termini di riduzione dei costi delle materie prime in tutta una serie di settori. Se si incoraggiano i produttori a migliorare l'orientamento verso il mercato e a concentrarsi su una produzione di qualità, l'industria di trasformazione potrà reperire più facilmente prodotti più adatti al suo fabbisogno. Lungo tutta la catena alimentare si faranno sentire gli effetti benefici di una rinnovata fiducia dei consumatori nei confronti di cibi più sicuri e di qualità.

Amministrazioni

Per le pubbliche amministrazioni l'aiuto al reddito per azienda e l'audit aziendale rappresenteranno, una volta in vigore, una considerevole semplificazione dei requisiti in materia di attuazione e di controllo grazie all'introduzione di un pagamento unico nei settori interessati e di un quadro di controllo unico. È stata inoltre proposta una considerevole semplificazione delle disposizioni in materia di aiuti di Stato.

Nell'ambito del primo pilastro è stata mantenuta e migliorata una piccola serie di strumenti estremamente mirati, onde evitare la destabilizzazione dei mercati agricoli durante la transizione al regime disaccoppiato, in particolare per i prodotti tradizionali o specializzati. Sono tra l'altro previsti un nuovo aiuto per le colture energetiche in sostituzione delle disposizioni vigenti nell'ambito del regime di messa a riposo e aiuti specifici per talune colture proteiche, riso, frutta in guscio, nonché un aiuto supplementare alla qualità per il frumento duro.

3.2. Effetti esterni

Benché la Commissione abbia proposto i summenzionati adeguamenti per rispondere ad esigenze e attese interne, essi permetteranno all'UE anche di adeguarsi a sfide esterne.

L'impostazione proposta dalla Commissione migliorerà l'integrazione dei nuovi membri nella politica agricola comune. Le modifiche proposte alle organizzazioni comuni di mercato permetteranno di affrontare i problemi di equilibrio dei mercati nell'UE dei Quindici prima dell'allargamento. Il disaccoppiamento contribuirà ad incoraggiare gli agricoltori dei nuovi Stati membri a migliorare l'orientamento verso il mercato invece di concentrare la produzione in funzione delle sovvenzioni. Il pagamento al reddito per azienda rappresenterà una notevole semplificazione rispetto alle disposizioni attuali. La modulazione dinamica si applicherà agli agricoltori dei nuovi Stati membri solo dopo che essi abbiano raggiunto il livello normale di pagamenti diretti dell'Unione. Inoltre, è già stato proposto di aumentare gli stanziamenti loro assegnati per lo sviluppo rurale rispetto al livello normale nell'Unione. Le modifiche proposte per le misure di sviluppo rurale favoriranno l'attuazione delle norme europee in materia di qualità e di sicurezza alimentare, mentre il potenziamento della condizionalità (cross-compliance) aumenterà la fiducia dei consumatori nella produzione dei nuovi Stati membri.

L'impostazione proposta dalla Commissione contribuisce al rispetto degli impegni e al raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Unione Europea a livello internazionale, attraverso una più intensa promozione dello sviluppo sostenibile e della coerenza. In particolare, ci si aspetta che il riorientamento degli aiuti a favore di pratiche agricole più estensive e la concessione di un sostegno interno con effetti distorsivi minimi per gli scambi sia tale da migliorare gli sbocchi di mercato offerti ai paesi in via di sviluppo. L'impatto ottimale sugli scambi a livello mondiale potrà tuttavia essere ottenuto soltanto se anche altri paesi attuano riforme di pari portata. Ci aspettiamo che anche altri Paesi prendano provvedimenti simili nei settori adeguati in modo che ciò possa tradursi in impegni internazionali.

La direzione dell'UE è chiara: ridurre il sostegno che causa distorsioni della produzione e concentrarsi di più sulla qualità e sulla sicurezza alimentare, sullo sviluppo rurale e sull'offerta di servizi ambientali per la società in senso lato. Ciò esprime le aspettative dell'opinione pubblica europea ed è nell'interesse degli agricoltori europei.

3.3. Impatto finanziario

In allegato figura una stima approssimativa delle misure proposte nel presente documento, rispetto alla situazione di riferimento aggiornata.

ALLEGATO: L'EVOLUZIONE DELLA SPESA AGRICOLA NEL PERIODO 2000 – 2006

Introduzione

Ai fini della stabilizzazione della spesa agricola in termini reali e al di là delle misure di riforma decise nel contesto dell'Agenda 2000, al punto 22 delle conclusioni del Consiglio europeo di Berlino veniva chiesto alla Commissione e al Consiglio di perseguire risparmi ulteriori così da garantire che la spesa totale, escluse le misure nel settore veterinario e dello sviluppo rurale, nel periodo 2000–2006 non superasse una spesa annua media di 40,5 miliardi di euro. La Commissione veniva pertanto invitata a presentare nel 2002 una relazione al Consiglio sull'evoluzione della spesa agricola, corredata eventualmente di proposte appropriate.

In risposta alla richiesta del Consiglio europeo, è stata esaminata l'evoluzione della spesa agricola effettiva nel 2000 e nel 2001; per il periodo 2002–2006 sono state elaborate previsioni di spesa aggiornate che costituiscono un nuovo scenario di riferimento da mettere a raffronto con i massimali delle prospettive finanziarie. Le ipotesi alla base del nuovo scenario e i suoi risultati sono illustrati di seguito. Occorre sottolineare che i singoli importi previsionali per settore sono indicativi e non rappresentano assolutamente massimali o obiettivi di spesa per ciascuno dei settori interessati.

Metodologia delle previsioni aggiornate

L'aggiornamento delle previsioni di spesa per settore nel periodo 2002–2006 è stato effettuato in base ai seguenti elementi:

- la spesa effettiva nel 2000 e nel 2001;
- gli stanziamenti iscritti al bilancio 2002 e proposti nel progetto preliminare di bilancio (PPB) 2003;
- le previsioni per il periodo 2004–2006.

Le previsioni per il 2004–2006 sono fondate sui seguenti elementi:

- tasso di cambio 1 euro = 1 dollaro;
- la valutazione più recente delle prospettive di evoluzione dei mercati agricoli, in particolare per quanto riguarda i seminativi, le carni e il latte e i prodotti lattiero-caseari;
- l'ipotesi che per i settori oggetto delle riforme dell'Agenda 2000, le superfici di base per i seminativi e i diritti al premio nel settore animale verranno utilizzati integralmente a decorrere dall'esercizio 2004 (2006 per il settore del latte).

Si è tenuto conto inoltre degli effetti di atti legislativi adottati dopo l'Agenda 2000, che hanno modificato talune organizzazioni comuni di mercato o altri regimi (zucchero, ortofrutticoli, lino e canapa, cotone, tabacco, olio d'oliva, carni ovine e caprine e i programmi per le isole e le regioni ultraperiferiche, per citare solo le modifiche più importanti).

Per i settori nei quali sono in vigore quantitativi massimi garantiti, l'esperienza dimostra che in generale essi sono utilizzati integralmente (si tratta in particolare dei settori dell'olio d'oliva, dei foraggi essiccati, dei legumi da granella, degli ortofrutticoli trasformati). Per le previsioni relative a questi settori ci si è quindi basati sui relativi quantitativi massimi garantiti.

Per i settori oggetto delle riforme dell'Agenda 2000 e per taluni altri settori per i quali sono state successivamente adottate importanti modifiche legislative, si riportano di seguito osservazioni specifiche.

Seminativi

Le stime dell'Agenda 2000 si fondavano sull'ipotesi che le superfici di base per i seminativi sarebbero state utilizzate integralmente e che prezzi mondiali elevati (in dollari) avrebbero consentito esportazioni senza restituzioni o con restituzioni molto basse.

I primi effetti della riforma sul bilancio si sono fatti sentire a decorrere dall'esercizio 2001.

Fino al 2002 l'aiuto per ettaro è rimasto al di sotto delle stime dell'Agenda 2000 perché alcuni Stati membri non avevano utilizzato integralmente la superficie di base. Il PPB 2003 presuppone che tale sottoutilizzazione continuerà. Tuttavia, le stime per il periodo 2004–2006 sono state elaborate in base all'aiuto per ettaro risultante dall'applicazione delle rese storiche di riferimento all'intera superficie di base e comprendono la spesa per gli aiuti diretti previsti dall'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa, di cui è stata recentemente adottata la riforma.

Nonostante prezzi mondiali più bassi rispetto all'epoca dell'Agenda 2000, la parità euro/dollaro ben al di sotto di 1 ha consentito di minimizzare le restituzioni all'esportazione e i costi dell'intervento; la spesa per le misure di mercato nel 2001 e 2002 è rimasta quindi al di sotto del livello previsto al momento dell'accordo di Berlino.

A partire dal 2004, le previsioni di spesa per le misure di mercato divergono da quelle di Berlino. Dato che si prevedono prezzi mondiali inferiori a quelli dell'epoca dell'Agenda 2000 e si ipotizza un tasso di cambio alla pari, la spesa per le misure di mercato risulta superiore.

Zucchero

Le restituzioni all'esportazione rappresentano oltre l'80% della spesa nell'ambito di questa organizzazione di mercato; di conseguenza la spesa nel settore risente in misura considerevole dell'andamento dei prezzi mondiali e della parità euro/dollaro.

Dal raffronto tra le previsioni di spesa che si stanno elaborando per il periodo 2003–2006 e quelle dell'Agenda 2000 emergono le seguenti osservazioni:

- le ipotesi in merito al livello dei prezzi mondiali e alla parità euro/dollaro contenute nell'Agenda 2000 e quelle della presente relazione esercitano un'influenza contraddittoria sul livello degli stanziamenti richiesti. Pertanto, le ipotesi in merito al livello dei prezzi e alla parità euro/dollaro si controbilanciano;
- la considerevole riduzione dell'importo degli stanziamenti attualmente considerati necessari rispetto alla previsione dell'Agenda 2000 è dovuta innanzitutto all'abolizione del rimborso delle spese di ammasso decisa con la riforma del 2001 dell'organizzazione di mercato, applicabile a decorrere dal 2001/02.

Piante tessili

Nel luglio 2000 il Consiglio ha adottato la riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa. A decorrere dal 2001/02 il lino e la canapa destinati alla produzione di fibre sono inclusi nel regime per i seminativi e l'aiuto per ettaro a favore del lino e della canapa è stato ridotto allo stesso livello dell'aiuto per i seminativi (costo annuale

stimato di circa 40 milioni di euro allorché le disposizioni saranno pienamente operative, da aggiungere all'aiuto per i seminativi e da detrarre dagli importi per le piante tessili).

La seconda parte della riforma prevede un aiuto per la trasformazione della paglia, stimato a circa 26 milioni di euro l'anno e che rimane a carico del capitolo "Piante tessili". La spesa prevista dovrebbe rimanere stabile, in quanto il regime si fonda su una QMG e un aiuto fisso per tonnellata.

Anche per il cotone il Consiglio ha deciso, nell'aprile 2001, una revisione del regime di aiuto applicabile a decorrere dal 2001/02. La modifica principale consiste nell'introduzione di penalizzazioni progressive in funzione dell'entità della produzione, al fine di rafforzare il meccanismo di stabilizzazione.

Nonostante il sistema dello stabilizzatore, la spesa nel settore del cotone rimane fortemente influenzata dal livello dei prezzi mondiali (in dollari) e dall'andamento della parità euro/dollaro. Nel periodo 2000–2002 si sono verificate fluttuazioni: nel 2002 in particolare, l'aumento della spesa è dovuto al crollo dei prezzi mondiali del cotone rispetto a quelli considerati nell'Agenda 2000, i cui effetti sono ancora considerevoli nonostante una parità euro/dollaro inferiore a 1.

Dal 2003 in poi è prevista una lieve ripresa dei prezzi mondiali. Le previsioni in merito ai quantitativi sovvenzionati sono uguali a quelle dell'Agenda 2000, ossia circa 1,5 milioni di t.

Ortofrutticoli

Per l'Agenda 2000, il costo finanziario era stato calcolato in base alla stima finanziaria elaborata dopo l'adozione della riforma del 1996. Tale stima comprendeva un importo considerevole per i fondi di esercizio.

A fine 2000 il Consiglio ha adottato una miniriforma, che ha introdotto una serie di modifiche, in particolare:

- la semplificazione del regime di finanziamento dei fondi di esercizio, nel cui ambito il massimale di contributo comunitario è stato fissato al 4,1%,
- la razionalizzazione dei regimi per gli agrumi, le pesche, le pere e i pomodori trasformati.

Si è inoltre tenuto conto delle proroghe successive del regime per la frutta in guscio, adottate dal Consiglio in attesa di una nuova proposta.

Le stime di bilancio fino al 2006 sono state elaborate alla luce dei nuovi aiuti, limiti e massimali fissati e considerando la scadenza di taluni regimi (ad esempio quello per la frutta in guscio). Le nuove previsioni sono sensibilmente inferiori a quelle dell'Agenda 2000. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le previsioni relative alle organizzazioni di produttori e ai ritiri sono state riviste al ribasso e in parte perché le previsioni relative ai pomodori trasformati indicano che la spesa si stabilizzerà in conseguenza delle modifiche adottate a fine 2000.

Settore vitivinicolo

L'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo è stata oggetto di riforma nell'ambito dell'Agenda 2000 e le previsioni ne tengono conto a decorrere dal 2001, primo anno di incidenza della riforma sul bilancio. La riforma ha previsto la progressiva riduzione della distillazione di crisi fino alla sua scomparsa definitiva in conseguenza della prevista

stabilizzazione del settore e comprende una spesa per la ristrutturazione dei vigneti, stimata a 443 milioni di euro l'anno a regime pienamente operativo.

La spesa nel settore rimane influenzata da un ricorso alla distillazione di crisi maggiore del previsto, in conseguenza di una produzione relativamente elevata e di un calo strutturale dei consumi.

Latte

All'epoca delle decisioni di Berlino era stato previsto che la spesa annua nel settore del latte nel periodo 2000–2005 sarebbe stata relativamente stabile e sarebbe poi aumentata a decorrere dal 2006 in conseguenza dell'introduzione del regime di aiuti diretti concordato nell'ambito dell'Agenda 2000.

In realtà, all'inizio del summenzionato periodo la spesa è stata considerevolmente inferiore alle previsioni di Berlino in ragione di una situazione del mercato interno ed esterno molto più favorevole rispetto a quella prevista dall'Agenda 2000. Per il 2000 e il 2001, la domanda sostenuta di formaggi e la stabilità dei prezzi interni ed esterni, in particolare per quanto riguarda il latte in polvere, sono stati i fattori fondamentali che hanno consentito di ridurre i tassi delle restituzioni all'esportazione e i tassi interni degli aiuti per lo smaltimento del latte scremato e del grasso di burro.

Le stime di spesa per il 2004–2006 si fondano sulle recenti previsioni a medio termine dell'andamento dell'offerta e della domanda. Per i principali prodotti lattiero-caseari, tali previsioni indicano minori differenze tra offerta e consumi interni rispetto alle previsioni dell'Agenda 2000.

Carni bovine

I primi anni della riforma sono stati influenzati in particolare dalla crisi della BSE, scoppiata a fine 2000, e dall'epidemia di afta epizootica nel Regno Unito nel 2001.

Nel 2000 la Commissione ha adottato una serie di misure per affrontare la situazione conseguente al crollo dei consumi e delle esportazioni e per ripristinare l'equilibrio tra offerta e domanda (regime speciale di acquisto a fini di distruzione, adattamento del regime d'intervento, ecc.).

Nel 2001 è stato presentato al Consiglio un piano, adottato nel giugno 2001, per conseguire un migliore equilibrio di mercato a breve e medio termine.

Benché il mercato sia stato destabilizzato nel 2000 e nel 2001, la crisi non è stata così grave come si temeva inizialmente e vi è stata una ripresa. Tuttavia, per il periodo dal 2001 al 2003 la spesa nel settore delle carni bovine rimane lievemente al di sopra degli importi inizialmente previsti nonostante una contrazione della spesa per i premi diretti imputabile ad una sottoutilizzazione dei diritti al premio.

Le stime per il periodo dal 2004 al 2006 si fondano sui seguenti elementi:

- le prospettive a medio termine dell'offerta e della domanda. Si prevede che la produzione netta scenda ai livelli previsti nell'Agenda 2000. La prevista ripresa dei consumi dovrebbe consentire lo smaltimento delle scorte d'intervento,
- l'utilizzazione integrale dei diritti al premio diretto.

Le summenzionate stime sono superiori alle previsioni elaborate all'epoca dell'accordo di Berlino perché si è fatto ricorso più del previsto al premio all'estensivizzazione e perché le stime di Berlino relative alle restituzioni all'esportazione si sono rivelate troppo ottimistiche.

Carni ovine

La riforma decisa nel 2001 si è basata sulla stima globale di spesa elaborata all'epoca dell'accordo di Berlino (che considerava un'utilizzazione al 92% dei diritti al premio).

Conclusioni

Come risulta dall'allegata tabella 1, i risultati del presente aggiornamento indicano che le spese della rubrica 1a rimarranno nei limiti dei corrispondenti massimali delle prospettive finanziarie per tutto il periodo 2000–2006. La spesa effettiva è risultata inferiore al massimale di quasi 1,1 miliardi di euro nel 2000 e di circa 2,3 miliardi di euro nel 2001. Il bilancio per il 2002 e il progetto preliminare di bilancio (PPB) per il 2003 prevedono un margine di circa 2,3 miliardi di euro al di sotto dei rispettivi massimali per questi due anni.

Per il periodo 2004–2006, sulla base della metodologia suesposta si prevede un margine annuale al di sotto dei massimali pari a poco meno di 1 miliardo di euro nel 2004 e a poco più di 1 miliardo di euro nel 2005 e nel 2006.

Per quanto riguarda l'importo medio annuo di 40,5 miliardi di euro a prezzi 1999, di cui ai punti 21 e 22 delle conclusioni di Berlino, il calcolo figurante alla tabella 2 indica che tale importo verrà rispettato, in quanto l'effettiva spesa media annuale comparabile dovrebbe essere inferiore al previsto di circa 1,5 miliardi di euro.

Incidenza finanziaria delle proposte

Le stime precise dell'incidenza finanziaria di ciascuna delle misure illustrate nella revisione intermedia verranno elaborate nell'ambito della presentazione di proposte legislative formali.

Tuttavia, anche se le stime elaborate nella fase attuale possono soltanto essere preliminari, si prevede che le modifiche previste nei singoli settori interessati e il disaccoppiamento degli aiuti diretti determineranno un risparmio annuale complessivo di circa 0,2 miliardi di euro rispetto alla spesa di riferimento di cui alla tabella 1.

Tale risparmio sommato al margine previsto di circa 1 miliardo di euro costituisce il necessario margine per gli imprevisti (deprezzamento del dollaro, gravi epizootie ecc.) e per far fronte ai costi inerenti a misure di riforma che dovessero rendersi necessarie in settori non trattati dalla presente revisione intermedia.

TABELLA 1
Spesa e previsioni per settore per la rubrica 1a
(Nuova situazione di riferimento– status quo senza le proposte intermedie)

milioni di euro

	2000 Esecuzione ⁵	2001 Esecuzione	2002 Bilancio	2003 PPB	2004 Previsioni	2005 Previsioni	2006 Previsioni
Seminativi	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- aiuti diretti	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- altre misure	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Zucchero	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Olio d'oliva	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- aiuti diretti	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- altre misure	53,9	55,0	68	55	66	66	66
Foraggi essiccati e legumi da granella	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- aiuti diretti	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- altre misure	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Piante tessili	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- aiuti diretti	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- altre misure	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Ortofrutticoli	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- aiuti diretti	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- altre misure	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Vino	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tabacco	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- aiuti diretti	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- altre misure	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Latte e prodotti lattiero-caseari	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	2747
- aiuti diretti	-	-	-	-	-	-	979
- altre misure	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Carni bovine	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- aiuti diretti	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- altre misure	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Carni ovine e caprine	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- aiuti diretti	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- altre misure	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Altri prodotti agricoli ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
- aiuti diretti ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- altre misure	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Prodotti della pesca	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Azioni di controllo e di prevenzione	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Liquidazione dei conti	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Misure promozionali	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Altre misure (aiuti agromonetari)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
- aiuti diretti	948,0	480,6	271	55	-	-	-
- altre misure	-14,9	-10,8	0	0	-	-	-
Misure nel settore veterinario ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Totale della rubrica 1a	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
- aiuti diretti ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- altre misure	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Massimale della rubrica 1a	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Differenza	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

¹ Sementi, luppolo, riso, carni suine, uova, pollame, apicoltura, prodotti non compresi nell'allegato I, aiuto alimentare, isole e regioni ultraperiferiche.

² Sementi, luppolo, riso, isole e regioni ultraperiferiche.

³ Compresi a decorrere dal 2004 i regimi di abbattimento selettivo (BSE).

⁴ Aiuti diretti corrispondenti all'elenco di cui all'allegato del regolamento (CE) n. 1259/1999.

⁵ Compresi 29 milioni di euro dichiarati su stanziamenti riportati dal 1999.

TABELLA 2**Rispetto della media annuale di 40 500 milioni di euro (prezzi 1999)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media 2000 - 2006 (prezzi 1999)
1. Massimale medio								40 500
2. “Vecchie” misure di accompagnamento (2 760 milioni di euro a prezzi correnti)								2 552
3 = 1 - 2 Massimale adeguato								37 948
4a. Spesa rubrica 1a escluso il settore veterinario a prezzi correnti	36 188	37 154	39 091	40 230	41 162	40 975	41 480	
4b. Spesa rubrica 1a escluso il settore veterinario a prezzi 1999	35 478	35 711	36 836	37 166	37 282	36 385	36 111	36 424
5 = 3 - 4b Differenza								1 524