



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.5.2008
SEC(2008) 1886

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento delle

Proposte di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. /2008 al fine di adeguare la politica agricola comune

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

DECISIONE DEL CONSIGLIO recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007–2013)

Sintesi della valutazione di impatto

{COM(2008) 306 definitivo}
{SEC(2008) 1885}

1. INTRODUZIONE

La "valutazione dello stato di salute" della PAC si prefigge come obiettivo di fare il punto sull'esperienza della riforma del 2003 e di apportare adeguamenti intesi a semplificare e razionalizzare la politica agricola comune, affinché questa possa cogliere le attuali opportunità di mercato e affrontare nuove sfide.

Le prime indicazioni che si possono ricavare dalla valutazione della riforma del 2003 sono generalmente positive e rivelano che, per il rimanente periodo delle prospettive finanziarie in corso (cioè fino al 2013), la PAC non ha bisogno di una nuova riforma radicale. Tuttavia, altri sviluppi paralleli a livello di mercato e di politica, unitamente all'esperienza maturata nell'attuazione della riforma, denotano un contesto in rapido mutamento per l'agricoltura dell'UE e la necessità di adeguare la PAC secondo orientamenti che non erano prevedibili al momento della riforma del 2003.

Le tre principali questioni politiche alle quali la "valutazione dello stato di salute" tenta di rispondere si ricollegano ai tre regolamenti fondamentali della PAC:

il regolamento (CE) n. 1782/2003 disciplina tutti gli aspetti collegati al fulcro dell'attuale sostegno all'agricoltura, il regime di pagamento unico (RPU);

il regolamento (CE) n. 1234/2007 disciplina l'organizzazione comune unica dei mercati (OCM unica);

il regolamento (CE) n. 1698/2005 ha per oggetto la politica di sviluppo rurale (PSR).

La valutazione d'impatto (VI) passa in rassegna tutti questi aspetti e analizza l'impatto delle potenziali modifiche della PAC, dopo aver esaminato una molteplicità di studi esistenti, sia interni che esterni.

È stata organizzata una vasta consultazione pubblica dei portatori di interesse, comprendente due seminari aperti al pubblico: uno volto a presentare la "valutazione dello stato di salute" nell'insieme, l'altro incentrato sui problemi del settore lattiero-caseario. I portatori di interesse sono stati invitati a contribuire all'elaborazione di proposte sulla base di un questionario. Ne è scaturito un gran numero di contributi ampiamente rappresentativi dei vari Stati membri e settori.

2. REGIME DI PAGAMENTO UNICO

La riforma del 2003, con l'introduzione dell'RPU, ha fatto del sostegno disaccoppiato per azienda l'elemento centrale della PAC. Gli Stati membri avevano la scelta essenzialmente tra due modelli di attuazione dell'RPU: il modello storico e quello regionale. La normativa vigente non contiene una "clausola di ripensamento" che permetterebbe agli Stati membri di adeguare il loro modello di RPU.

Tuttavia, con l'integrazione di un maggior numero di settori nell'RPU, nell'ambito della riforma in corso della PAC, vi sono meno motivi per escludere a priori tale possibilità. Per valutare il potenziale impatto di una disposizione che consenta agli Stati membri di orientarsi verso una forfettizzazione degli aiuti, sono state analizzate quattro alternative.

Il passaggio ad un'aliquota forfettaria per ettaro nell'insieme dell'UE avrebbe implicato una radicale riforma e un'ingente redistribuzione degli aiuti tra gli Stati membri. Trasformare

L'RPUS, il regime provvisorio di pagamento per superficie applicato nei nuovi Stati membri, in un regime permanente valido per tutta l'UE sarebbe stato in contraddizione con il principio stesso del sostegno disaccoppiato, in quanto un simile sistema non si sarebbe basato su diritti fissi. Una transizione mirata verso un'aliquota forfettaria attraverso l'armonizzazione dei pagamenti in un contesto regionale, secondo la duplice opzione per diritto o per ettaro, è stata considerata la soluzione più equa dal punto di vista della distribuzione degli aiuti e, nel contempo, atta a minimizzare l'impatto di ingenti spostamenti di aiuti sul valore della terra.

È stato ritenuto auspicabile anche un rimaneggiamento dell'articolo 69 della normativa sull'RPUS. Originariamente inteso ad agevolare il passaggio al disaccoppiamento, questo articolo si presta anche alle esigenze di adeguamento derivanti dalle modifiche proposte in sede di "valutazione dello stato di salute". Tali sfide riguardano per lo più i rischi che corrono talune regioni in conseguenza della graduale estinzione delle quote latte e dell'ulteriore disaccoppiamento, nonché la necessità di disciplinare a livello politico la gestione dei rischi. Questa revisione autorizzerebbe gli Stati membri ad utilizzare una parte degli aiuti disponibili nell'RPUS a sostegno di determinati settori e regioni con specifiche esigenze di carattere economico, sociale o ambientale, attenuando così gli effetti negativi sul reddito, salvaguardando la vitalità delle zone rurali e promuovendo pratiche colturali rispettose dell'ambiente.

Per evitare il rischio di recedere dall'orientamento generale della PAC in favore del disaccoppiamento, occorre dividere le conseguenti dotazioni nazionali in due sottomassimali distinti. Una dotazione servirebbe ad adeguare il sostegno disaccoppiato nel senso di pagamenti forfettari più elevati nelle regioni potenzialmente a rischio a causa dell'estinzione delle quote latte e dell'estensione del disaccoppiamento, o ad introdurre misure di gestione dei rischi conformi ai criteri della "scatola verde". L'altro sottomassimale verrebbe utilizzato per misure mirate di sostegno accoppiato o altre misure di gestione dei rischi.

Poiché la condizionalità crea una correlazione tra sostegno all'azienda e legislazione applicabile all'azienda, ne è stato analizzato il contenuto per esaminare se i CGO e le BCAA possano essere più mirati, se si possano prendere maggiormente in considerazione le problematiche dei cambiamenti climatici e della gestione idrica e se sia possibile salvaguardare, in questa sede, i benefici ambientali della messa a riposo. Sono state prese in considerazione due opzioni. La prima consisteva nell'individuare i requisiti la cui abolizione avrebbe alleviato l'onere amministrativo senza alterare l'essenza della condizionalità, come quelli non direttamente legati alle attività agricole e ai terreni agricoli, il cui inadempimento non può essere imputato ad un singolo agricoltore, che ricadono sotto la responsabilità dello Stato membro anziché dell'agricoltore e che sono quindi difficili da controllare nell'ambito della condizionalità.

Il secondo approccio studiava la possibilità di estendere il campo di applicazione della condizionalità ad alcuni importanti atti legislativi pertinenti alle attività agricole, che contribuirebbero ad affrontare le nuove sfide e/o a salvaguardare i benefici ambientali della messa a riposo. È stata esaminata anche la possibilità di inserire la gestione delle risorse idriche nell'ambito della condizionalità, per esempio tra le BCAA. Al fine di salvaguardare i benefici ambientali della messa a riposo, si è ritenuto opportuno aggiungere un criterio relativo alle fasce cuscinetto e rafforzare quello del mantenimento degli elementi paesistici.

Alcuni settori dispongono di un sostegno parzialmente accoppiato. Il rimanente sostegno accoppiato dovrebbe diventare completamente disaccoppiato per favorire l'orientamento al mercato e stimolare la competitività. In certi casi, ciò potrebbe compromettere i benefici

ambientali procurati dagli attuali strumenti politici, come pure la vitalità delle zone rurali. L'analisi evidenzia un rischio maggiore nei settori e nelle regioni in cui i premi accoppiati rappresentano una parte considerevole dei guadagni dell'agricoltore, come per le vacche e le pecore nutrici. Le conseguenze non sarebbero tanto gravi nel settore dei cereali e in altri comparti bovini.

Quanto ai limiti ai pagamenti, la situazione è attualmente caratterizzata da un numero ridotto di pagamenti estremamente elevati e da un gran numero di pagamenti di entità esigua. È stata valutata l'introduzione di limiti individuali come mezzo per ottenere una distribuzione più equa dei pagamenti tra gli agricoltori. L'analisi dimostra che una simile misura colpirebbe pochissime aziende in un numero limitato di Stati membri, soprattutto nell'UE-10, e darebbe luogo a notevoli tagli dei pagamenti diretti percepiti da queste aziende, con il rischio di frazionamento dell'azienda al fine di eludere i massimali. D'altra parte, limiti individuali progressivi, pur consentendo un'applicazione più generalizzata della misura nell'insieme dell'UE, avrebbero un impatto molto più mite sull'importo dei pagamenti diretti e sul reddito delle aziende interessate.

È stato esaminato un aumento dei limiti inferiori nell'intento di alleggerire l'onere amministrativo per gli Stati membri. A seconda del livello a cui è fissato il limite, la percentuale di beneficiari esclusi dai pagamenti varia notevolmente all'interno degli Stati membri. Lasciando a questi ultimi la scelta tra una superficie minima e un importo minimo, verrebbero rispettate meglio le esigenze specifiche di ciascuno Stato membro.

3. COGLIERE LE OPPORTUNITÀ DI MERCATO

Le opzioni proposte per l'adeguamento dell'intervento sui cereali e della messa a riposo sono state valutate sotto il profilo dell'attitudine a migliorare la competitività e l'orientamento al mercato dei settori interessati, mantenendo nel contempo la funzione dell'intervento come rete di sicurezza in caso di crisi di mercato, ad aiutare gli agricoltori ad adeguarsi alle condizioni del mercato, nonché a reperire misure che possano procurare benefici ambientali analoghi a quelli della messa a riposo qualora l'abolizione di quest'ultima rischi di compromettere tali benefici.

L'azzeramento dei quantitativi ammissibili all'intervento per tutti i cereali da foraggio consente di sostenere l'insieme dei mercati cerealicoli in caso di necessità (dal momento che i prezzi dei cereali presentano un andamento parallelo), senza pregiudicare artificialmente la competitività dell'orzo. L'introduzione della procedura di gara semplifica le norme sull'intervento per i cereali, armonizzandole con quelle delle altre OCM.

L'abolizione della messa a riposo obbligatoria rimetterà probabilmente in produzione una superficie pari a circa la metà di quella attualmente a riposo. Al fine di salvaguardare i benefici ambientali della messa a riposo, è stato proposto di imporre una percentuale fissa della superficie totale come "area di compensazione ambientale/prioritaria", caratterizzata da taluni elementi paesistici. Una simile misura, tuttavia, tenterebbe di risolvere in modo uniforme, nell'insieme dell'UE, un potenziale problema che è attualmente ripartito in modo molto diseguale tra gli Stati membri, con il rischio che le perdite ambientali non verrebbero necessariamente compensate là dove si verificano. Se la percentuale fissa di terreno ritirato dalla produzione per tutti gli agricoltori è sostituita da nuovi requisiti che contemplino i suddetti elementi paesistici, un elenco allargato di BCAA garantirebbe una migliore tutela di tali elementi rispetto a quella assicurata attualmente dagli Stati membri. Inoltre, il potenziamento della messa a riposo nell'ambito del secondo pilastro consentirebbe di prendere

in considerazione i benefici ambientali in modo più mirato, là dove sono più necessari, anche se l'impatto dipenderà dalle disposizioni dei programmi di sviluppo rurale esistenti nei diversi Stati membri.

Le quote latte impediscono al settore di realizzare gli obiettivi della riforma della PAC, in quanto rispecchiano ancora le preoccupazioni di vent'anni fa e non rispondono assolutamente alle opportunità attuali. È stata valutata l'abolizione graduale delle quote latte e sono state messe a confronto varie opzioni politiche, prendendo come riferimento il mantenimento del regime delle quote. Nell'ipotesi del mantenimento, il contenimento della produzione associato all'espansione della domanda provoca un aumento del prezzo del latte, mentre l'orientamento al mercato e la competitività di produttori e trasformatori sono ostacolati.

D'altra parte, nell'ipotesi dell'estinzione, una volta scomparse le quote nel 2015/16, la produzione balza in su per adeguarsi alla domanda, provocando un crollo dei prezzi. Il calo dei prezzi e l'adeguamento della produzione sono più morbidi nelle due ipotesi di estinzione graduale, che differiscono tra loro solo per l'entità della progressione. L'aumento annuale delle quote a tasso più ridotto consente un adeguamento più progressivo dei prezzi durante il periodo di transizione; in entrambi gli scenari di estinzione graduale, tuttavia, il prezzo del burro scende al livello del prezzo d'intervento.

L'estinzione graduale delle quote nel corso di una fase transitoria ha effetti sociali e ambientali positivi. Negli scenari di estinzione graduale, la transizione morbida evita frettolose ristrutturazioni e lascia il tempo di preparare e mettere a punto misure di accompagnamento per ovviare ai potenziali problemi sociali e ambientali che potrebbero insorgere.

Infine, per una serie di regimi di sostegno minori, l'opzione dello *status quo* è in contrasto con le linee della riforma del 2003 in fatto di competitività, orientamento al mercato e semplificazione dei regimi. Benché il completo disaccoppiamento avrà conseguenze positive sul reddito aziendale nella maggior parte delle regioni grazie alla maggiore efficienza di trasferimento del sostegno diretto, esso potrebbe tuttavia recare pregiudizio a determinate regioni in cui la produzione locale ha un'importanza vitale per la sussistenza della catena agroalimentare o per l'ambiente; da qui la necessità di una transizione, in misura variabile secondo i settori.

È stata anche condotta un'analisi sul modo migliore per soddisfare la crescente esigenza degli agricoltori di avere a disposizione degli strumenti di gestione dei rischi, esigenza determinata dall'impatto dei cambiamenti climatici e dal maggiore orientamento al mercato. L'introduzione di strumenti di gestione dei rischi dovrebbe contribuire a stabilizzare il reddito aziendale senza inutili oneri amministrativi né eccessivi costi di bilancio.

Gli agricoltori sembrano essere sufficientemente tutelati contro i rischi di prezzo dalla rete di sicurezza dell'intervento e dalla flessibilità offerta dal disaccoppiamento, per cui non occorrono altri strumenti di gestione di questo tipo di rischio. Anche l'estensione dell'RPU a settori al momento non coperti può contribuire positivamente ad attenuare la volatilità dei prezzi nel settore agricolo.

Quanto all'esigenza potenzialmente crescente di strumenti legati ai rischi di produzione, un regime per l'insieme dell'UE non sembra attualmente fattibile. In effetti, un simile regime sarebbe troppo costoso e implicherebbe un accresciuto onere amministrativo per gli agricoltori e gli Stati membri. Data l'eterogeneità dei rischi e delle crisi cui si trova a far fronte

L'UE, la migliore soluzione per aiutare gli agricoltori a cavarsela in situazioni di crisi sembra essere quella di affrontarle con misure eterogenee. Un'armonizzazione a livello dell'UE dei regimi di aiuti attualmente sovvenzionati con aiuti di Stato può favorire la trasparenza tra Stati membri e, nel contempo, consentire alla PAC di contribuire più efficacemente alla stabilità dei redditi agricoli.

L'introduzione di nuovi strumenti di gestione dei rischi all'interno degli strumenti esistenti della PAC, prospettata come opzione in sede di revisione dell'articolo 69, non inciderebbe sul bilancio generale dell'UE. I contributi nazionali dipenderebbero dalle scelte degli Stati membri, ma in ogni caso la misura verrebbe introdotta in via facoltativa. Oltre a ciò, i programmi di sviluppo rurale contengono misure attinenti alla gestione dei rischi agroforestali e a sostegno integrativo di interventi preventivi nei campi degli investimenti materiali e della formazione del capitale umano.

4. AFFRONTARE NUOVE SFIDE

La comunicazione sulla "valutazione dello stato di salute" ha rilevato una serie di sfide, più o meno nuove, cui è confrontata la PAC (cambiamenti climatici, bioenergia, gestione delle risorse idriche, biodiversità) e che potrebbero essere opportunamente affrontate nel quadro della politica di sviluppo rurale (PSR). L'analisi dei programmi di sviluppo rurale ha evidenziato che le misure esistenti offrono già varie soluzioni per affrontare le nuove sfide e che gli Stati membri hanno già inserito numerose misure di questo tipo nei loro programmi per il periodo 2007–2013.

La valutazione d'impatto delle opzioni proposte per affrontare le "nuove sfide" attraverso misure di sviluppo rurale si è concentrata sull'attitudine di tali proposte a migliorare la reattività dell'UE alle nuove sfide tramite l'adozione di un maggior numero di misure del secondo pilastro da parte degli Stati membri. Sono state esaminate quattro opzioni, volte a destinare i fondi supplementari ricavati dalla modulazione alle misure esistenti connesse alle nuove sfide, con obbligo di relazione in merito ai nuovi finanziamenti e agli indicatori delle misure nelle regioni in cui le nuove sfide sono state prese in considerazione.

Tuttavia, i vincoli imposti al bilancio della PSR dalla decisione sulle prospettive finanziarie del 2005 rappresentano un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi del secondo pilastro durante il periodo di programmazione in corso. Un potenziamento delle risorse finanziarie è altresì necessario se si vuole compiere un ulteriore sforzo per affrontare le nuove sfide ravvisate dalla comunicazione sulla "valutazione dello stato di salute".

Sono stati analizzati livelli di modulazione alternativi, valutandone l'incidenza sui trasferimenti finanziari netti tra Stati membri e sul livello di finanziamento della PSR, nonché sul reddito agricolo delle aziende e dei settori interessati. Non essendo state ancora decise le modalità di ripartizione dei proventi della modulazione tra gli Stati membri, dopo che i nuovi Stati membri avranno aderito al sistema, lo scopo era di illustrare il potenziale impatto delle ipotesi prospettate. Sono state esaminate diverse opzioni, che supponevano un incremento globale della modulazione, ottenuto per scatti annuali dal 2009 in poi, ma in base ad ipotesi differenti quanto al contributo dei nuovi Stati membri. L'opzione prescelta è una variante dell'idea sostenuta dal Parlamento europeo, che prevede l'introduzione di un elemento progressivo nella modulazione, concepito in funzione di soglie di incremento dei pagamenti, e che risponde a criteri di equità in materia di limitazione dei pagamenti per i produttori individuali.

5. CONCLUSIONI

Il proseguimento delle politiche vigenti nell'ambito della PAC denota che l'attuale quadro politico, scaturito dalla riforma del 2003, fornisce tuttora un valido contributo alla realizzazione dei principali obiettivi della PAC. L'analisi evidenzia le aree in cui un adeguamento delle attuali politiche potrebbe generare soluzioni migliori.

Riguardo al regime di pagamento unico, la sua attuazione e la graduale estensione del disaccoppiamento ad un maggior numero di settori rendono necessario autorizzare gli Stati membri ad adeguare il loro modello di RPU nel senso di una forfettizzazione dei pagamenti. Tale evoluzione risponde alle preoccupazioni della società civile circa una ripartizione iniqua dei pagamenti tra gli agricoltori.

Un ulteriore disaccoppiamento e l'estensione del sostegno al produttore a settori non ancora integrati nell'RPU potrebbero incoraggiare notevolmente l'orientamento al mercato della PAC, ma in alcuni settori il disaccoppiamento può richiedere misure transitorie per far fronte a problemi economici, sociali o ambientali. Si possono trovare soluzioni mediante una revisione dell'articolo 69 e introducendo periodi transitori.

Una revisione del campo di applicazione della condizionalità permetterebbe di alleggerire l'onere amministrativo e di affrontare nuove sfide che non erano così pressanti nel 2003. I benefici ambientali della messa a riposo possono essere salvaguardati grazie all'effetto congiunto degli adeguamenti apportati alla condizionalità e di misure di sviluppo rurale.

Sul fronte dei mercati agricoli, l'estinzione graduale delle quote latte e l'abolizione della messa a riposo obbligatoria consentirà agli agricoltori di adattarsi meglio alle situazioni di mercato.

Infine, un'analisi approfondita ha rivelato che la gamma di misure attualmente disponibili nei programmi di sviluppo rurale è sufficiente per affrontare le nuove sfide. Il miglior modo per rafforzare il ruolo di queste misure nell'ambito della PSR sembra essere la creazione di meccanismi che incoraggino gli Stati membri a farne più ampio uso, nonché l'allocazione di finanziamenti supplementari ottenuti tramite una modulazione progressiva.