

Bozza del 14.01.08

Proposte della Commissione Europea per il “controllo dello stato di salute” (*health check*) della Pac

Questionario

Il 6 dicembre scorso, in occasione del primo incontro con gli operatori, la Commissione europea ha diffuso un questionario in merito alle proposte della *health check* della Pac.

E' possibile rispondere entro il 15 gennaio 2008 alle domande formulate dalla Commissione. Le risposte saranno prese in considerazione in occasione della valutazione di impatto che sarà successivamente predisposta.

Ecco la lista delle domande distinte per argomento.

Semplificazione del pagamento unico

1. Come potrebbe essere semplificato il pagamento unico disaccoppiato senza compromettere il funzionamento del sistema?
 - *R. Premesso che la riforma del 2003 non è stata ancora applicata completamente, non è auspicabile intervenire nuovamente su un sistema che ha invece bisogno di stabilità, anche per verificarne le possibili anomalie. In questa fase ci si potrebbe limitare a confermare il sistema e, semmai, cercare di ridurre sensibilmente le forme di “accoppiamento parziale” ancora vigenti in alcuni Stati membri. Un’ulteriore notevole semplificazione potrebbe derivare dall’applicazione di un limite “dal basso” ai pagamenti diretti (v. anche risposta alla domanda n. 11).*
2. Siete d’accordo che gli Stati Membri possano modificare il loro modello di pagamento disaccoppiato in modo da andare verso un sistema di pagamento uniforme, a livello nazionale o regionale?
 - *R. Dal momento che è del tutto prematuro intervenire prima di un assestamento completo e definitivo della riforma (v. risposta precedente), non si concorda sull’opportunità di concedere agli Stati questa facoltà. D’altronde, il sistema opzionale rischia di introdurre ulteriori disparità di trattamento tra agricoltori dei vari Paesi membri.*
3. Quale impatto attendereste da livelli uniformi di sostegno tra gli agricoltori?
 - *R. Anche in base alle prime simulazioni effettuate da Confagricoltura, nelle regioni in cui si registra un’elevata variabilità dei livelli dei pagamenti disaccoppiati, un livello uniforme di sostegno, ancorché raggiunto gradualmente, comprometterebbe seriamente la sostenibilità economica dei processi produttivi, con il rischio di abbandono dell’attività in molti comparti. La redistribuzione che*

si verrebbe a determinare, penalizzerebbe d'altronde le imprese dinamiche e presenti sul mercato che realizzano, anche grazie ai pagamenti diretti comunitari, degli investimenti aziendali. Senza contare la possibile anomalia che si verificherebbe attribuendo pagamenti a superfici non destinate all'attività agricola e/o scarsamente rilevanti, sul piano economico, relativamente ai processi produttivi.

Condizionalità

4. Che risultati comporterebbe mantenere la condizionalità agli attuali standard richiesti?
 - *R. L'applicazione graduale degli impegni di condizionalità avviata nel 2005 deve ancora essere completata. Su questi aspetti occorre una valutazione di impatto, pur se è già abbastanza chiaro che gli impegni vanno semplificati e razionalizzati, così come le procedure di controllo. E' necessario, inoltre, identificare con chiarezza quali sono gli adempimenti da rispettare, evitando che ogni Stato membro possa diversificare le regole e/o rendere più restrittivi i criteri di controllo.*
5. Quale effetto potrebbe essere determinato a vostro avviso dalla possibile aggiunta/cancellazione di alcuni requisiti o norme di condizionalità?
 - *R. L'aggiunta di ulteriori requisiti è assolutamente da evitare. Va invece presa in considerazione una riduzione degli impegni, specie di quelli introdotti ex novo da parte degli Stati membri-Regioni che comportano vincoli aggiuntivi e carichi burocratici, spesso molto onerosi, per la gestione ordinaria dell'azienda agricola.*

Sostegno parzialmente accoppiato

6. Il disaccoppiamento dovrebbe essere totale per tutti i settori? Quali potrebbero essere gli effetti di una simile opzione?
 - *R. Il disaccoppiamento totale consente alle imprese agricole una maggiore libertà di scelta, ed allo stesso tempo può indurre una disattivazione dei processi produttivi nelle zone sensibili, dove il conto culturale è negativo o solo in equilibrio. Qualora il fenomeno si verifichi - specie in presenza di una filiera strutturata e di comparti essenziali per l'economia di areali produttivi vocati (v. anche risp. 8) - anche al fine di assicurare gli approvvigionamenti, è opportuno attivare azioni che indirizzino le scelte verso la produzione.
Di conseguenza, si ritiene auspicabile un disaccoppiamento totale esteso a tutti i settori produttivi salvo quei casi particolari dove la presenza di una filiera strutturata e/o il rilievo delle produzioni per determinate aree tradizionalmente vocate richiedono invece misure particolari.*
7. Il disaccoppiamento dovrebbe essere totale ma gli effetti negativi mitigati da misure di accompagnamento? Quali misure?
 - *R. Un eventuale rischio di disattivazione potrebbe essere vantaggiosamente contrastato da pagamenti diretti "accoppiati" transitori e comunque di durata tale da consentire un riorientamento delle produzioni e delle filiere.*

8. Ci sono settori per i quali dovrebbe rimanere accoppiata una parte del sostegno? Quali problemi ritenete che tale sostegno possa ridurre?
- *R. Sicuramente va confermato, anche per gli anni successivi al 2010, il pagamento accoppiato per il tabacco. Vanno pure confermati i “pagamenti specifici” per grano duro, proteiche, riso, frutta in guscio, sementi. Ciò può ovviare ai rischi di disattivazione (v. risp. 6). Il pagamento accoppiato deve in ogni caso essere coniugato con logiche che tengano conto dell’essenzialità della coltivazione per le aree vocate interessate e/o per la filiera (v. risp. 6 e 7).*

Limiti inferiori e superiori ai pagamenti

9. Quanto ritiene possa essere efficace il plafonamento nel risolvere il problema della distribuzione non equa dei pagamenti tra gli agricoltori?
- *R. L’attuale distribuzione dei pagamenti è equa in quanto parametrata sulla base delle unità di produzione. Il processo di allargamento della dimensione aziendale, peraltro fortemente auspicato, ha determinato l’attuale distribuzione dei pagamenti, che non è iniqua ma semplicemente speculare alla struttura economica delle imprese. Non si riconosce quindi alcuna efficacia al plafonamento; che, al contrario, potrebbe avere effetti disincentivanti e punitivi sul piano produttivo ed occupazionale.*
10. Quali sarebbero a suo avviso vantaggi e svantaggi tra l’applicazione di una soglia massima dei pagamenti in forma assoluta ed una in forma progressiva?
- *R. In entrambi i casi si penalizzerebbero eccessivamente le aziende dimensionalmente più strutturate, che garantiscono auto-provvigionamento ed occupazione. Quindi occorre semplicemente non applicare limitazioni dei pagamenti “in alto” che non sono giustificate e metterebbero a repentaglio la sopravvivenza stessa delle imprese interessate. La differenza di meccanismo (soglia assoluta o graduale) non sembra rilevante: si registrerebbe comunque, infatti, una maggiore tendenza alla frammentazione aziendale, come per altro ritiene la stessa Commissione europea. Oltre determinate soglie, il prelievo per azienda sarebbe in ogni caso consistente e tale da disincentivare le aziende ad aumentare la propria dimensione strutturale ed economica, fattore essenziale di competitività.*
11. Tenendo conto che un grande numero di agricoltori riceve importi significativamente bassi, spesso anche al di sotto dei costi amministrativi, quale potenziale impatto vede nell’opzione di adottare una soglia minima di pagamenti?
- *R. Una soglia inferiore ai pagamenti, determinerebbe un alleggerimento delle procedure e dei costi di controllo e di gestione delle pratiche; peraltro generando un gettito di risorse disponibili che, come nel caso dell’Italia, potrebbe essere anche consistente. E’ in ogni caso opportuno che la soglia inferiore sia fissata in misura tale da evitare la concessione di pagamenti che di fatto hanno scarsa o nulla incidenza sui conti economici aziendali e che le somme non corrisposte a causa del limite inferiore rimangano interamente nella disponibilità degli Stati membri.*

Intervento per i cereali

12. Qual è a suo avviso il modo migliore per mantenere un ruolo di “rete di sicurezza” all’intervento per i cereali?
- *R. Alla luce della crescente incidenza dei fattori climatici sulla produzione e dell’espansione dei consumi alimentari a livello mondiale, l’intervento rappresenta lo strumento per costituire le indispensabili “scorte strategiche” di cereali, da utilizzare per la stabilizzazione dei prezzi e per il mantenimento di un adeguato livello di approvvigionamento interno nella Comunità. In questo senso, l’intervento dovrebbe essere aperto annualmente, per ciascuna specie di cereale, per un quantitativo pari ad almeno 2-3 mesi di consumo comunitario.*
13. Quali sarebbero gli effetti dell’estensione del “modello mais” agli altri cereali per l’alimentazione del bestiame?
- *R. Una fase durevole di prezzi sostenuti dei cereali foraggieri, anche per effetto di una richiesta crescente dei Paesi meno sviluppati, ed una concomitante disattivazione progressiva dell’intervento, secondo il “modello mais”, avrebbe riflessi molto negativi sul settore zootecnico. In una situazione di mercato caratterizzata da una forte domanda di cereali per il consumo umano (v. frumento) e per i biocarburanti (v. mais), la produzione di cereali da foraggio, infatti, si ridurrebbe inevitabilmente a vantaggio delle altre utilizzazioni. Valgono pertanto in questo caso le stesse considerazioni espresse al punto 12.*
14. Quali effetti prevede con il mantenimento del sistema di intervento solo per il frumento panificabile di alta qualità?
- *R. Gli effetti sarebbero certamente positivi; tuttavia, considerata la determinante influenza del clima sulla qualità del frumento, non sembra opportuno disattivare l’intervento per le altre tipologie di frumento tenero, sempre in funzione dell’esigenza di disporre di una “rete di sicurezza” per tutti i cereali.*

Set-aside

15. Considera appropriata l’eliminazione del *set-aside* nell’attuale contesto di mercato e di sviluppi nelle politiche?
- *R. Senz’altro, nell’ottica della semplificazione amministrativa e della gestione dell’attività aziendale. Occorre tuttavia precisare che l’eliminazione del set-aside deve poi comportare l’eliminazione dei titoli “da ritiro” ed una redistribuzione degli importi relativi a questi titoli sul valore dei titoli ordinari a livello aziendale.*
16. Quali misure considera adeguate al fine di garantire i benefici ambientali associati al *set-aside*?
- *R. Le misure di condizionalità per le terre disattivate e gli incentivi nell’ambito di sviluppo rurale già previsti sono di per sé sufficienti a garantire i benefici apportati dalle superfici a riposo in termini di tutela della biodiversità.*

Quote latte

17. Alla luce delle nuove opportunità di mercato, considera il sistema delle quote latte ancora funzionale ai suoi obiettivi?
- *R. Il sistema delle quote è sicuramente funzionale al mantenimento in equilibrio del mercato. Una sua eventuale abolizione riproporrebbe - per altro inevitabilmente - i passati squilibri produttivi e di mercato. La congiuntura del 2007, potrebbe rappresentare un evento straordinario, come dimostrano i dati sulle prospettive di mercato del Gruppo Previsioni del Gruppo di lavoro "Latte e Prodotti Lattiero Caseari" della DG Agri. Fino a quando il mercato non si sarà stabilizzato e non sarà chiara la capacità produttiva, in particolare in Oceania, il sistema delle quote latte sarà perfettamente funzionale ai suoi obiettivi.*
18. Non intervenire e lasciare semplicemente scadere il regime delle quote latte nel 2015 quali benefici e quali rischi comporta a suo avviso?
- *R. Premesso che, in linea di principio, il sistema potrebbe anche essere mantenuto anche al di là della prevista data di scadenza del 2015, in caso d'eventuale modifiche alla situazione attuale del regime prima di quella data, non si può non prevedere la contestuale concessione d'indennizzi in favore di coloro che, in applicazione del regime, hanno acquistato diritti a produrre. Dopo oltre 20 anni d'applicazione le quote latte rappresentano difatti un valore patrimoniale, in molti casi costituito anche a seguito d'ingenti investimenti economici, e la loro abolizione non adeguatamente indennizzata causerebbe non solo ingiustificate perdite patrimoniali ma anche difficoltà finanziarie; in alcuni casi, infatti, il valore delle quote è stato conteggiato per la concessione di prestiti (la norma italiana prevede che la quota latte sia oggetto di pegno). Non intervenire subito permetterebbe di valutare con più attenzione l'evoluzione strutturale del mercato mondiale. Inoltre, una maggiore garanzia di prezzo e di mercato consentirebbe agli allevatori di poter meglio far fronte all'aumento del prezzo dei mangimi. Infine, non intervenire lascerebbe aperta la possibilità di procrastinare il sistema dopo il 2015.*
19. Quali effetti prevede da un *phasing out* delle quote attraverso un aumento graduale dei quantitativi annuali? Cosa proporrebbe in alternativa come misura di accompagnamento transitoria?
- *R. L'aumento progressivo dei quantitativi avrebbe come inevitabile conseguenza la diminuzione del prezzo del litro latte e quindi arrecherebbe una rilevante perdita economica, soprattutto a danno delle aziende ubicate nelle aree meno vocate, con possibile conseguente abbandono dell'attività produttiva da parte di numerose realtà. Ciò emerge anche dall'analisi della Commissione Europea. La diminuzione del prezzo sarebbe maggiore se si dovesse confermare la tendenza di mercato descritta dal Gruppo Previsioni del Gruppo di lavoro "Latte e Prodotti Lattiero Caseari" della DG Agri. In ogni caso, il comparto del latte europeo non sarebbe competitivo dato che il prezzo rimarrebbe comunque superiore a quello del mercato internazionale. Di conseguenza, aumenterebbe solo la competizione tra i produttori europei. A riguardo, uno studio Unalat-Ismea testimonia che, in Italia, le importazioni di latte proveniente dagli altri paesi europei aumenterebbero fino al 34,8%, nel 2015, mentre l'aumento delle esportazioni di prodotti lattiero caseari italiani nei paesi terzi sarebbe solo dell'1,4%.*

Infine, va considerato che sono poche le realtà produttive realmente in grado di produrre più latte. Molti paesi già attualmente non riescono a coprire la propria quota nazionale, mentre altri, come l'Italia, dovranno necessariamente ridurre la propria produzione a causa dei forti vincoli ambientali imposti dalla normativa vigente, e della sempre più scarsa remunerazione ottenuta dall'attività allevatoriale.

Come misura di accompagnamento transitoria, entro il 2015 andrebbe definita una adeguata rete di protezione che tuteli le imprese in caso di future crisi di mercato.

Altre misure di controllo dell'offerta (pagamenti specifici foraggi essiccati, frutta in guscio, credito carbonio, proteiche etc.)

20. Quali sono le implicazioni, a suo avviso, dell'applicazione del disaccoppiamento a questi settori?
- *R. Premesso che va effettuato preventivamente un esame approfondito degli effetti che tali misure di sostegno hanno avuto sull'offerta dal momento della loro introduzione ad oggi, l'eventuale incorporazione nel sistema di pagamento disaccoppiato degli aiuti specifici per il riso, per le sementi e per il frumento duro, considerati i costi elevati di produzione e, per il frumento duro, anche i bassi rendimenti ad ettaro, porterebbe sicuramente ad una riduzione delle produzioni.*
Minori conseguenze potrebbero invece verificarsi per le colture proteiche, tenuto conto della costante riduzione delle superfici registrata negli ultimi tre anni, nonostante la presenza del pagamento specifico.
La soppressione dell'aiuto alle colture energetiche, invece, sarebbe in contrasto con l'obiettivo di perseguire l'obiettivo di immettere sul mercato carburanti ottenuti da materie prime rinnovabili nella misura minima del 5,75% entro il 2010 e del 10% entro il 2020.
21. Ci sono casi in cui considera il sostegno accoppiato essenziale per conservare vantaggi economici a livello locale? In questo caso come potrebbe essere più efficiente e mirato?
- *R. Per la prima domanda si rinvia ai punti precedenti (8 e 20). Le attuali regole di applicazione dei pagamenti specifici per riso, sementi e frumento duro sono già sufficienti ad assicurare efficacia e funzionalità al sostegno accoppiato.*

Gestione dei rischi

22. Considera adeguati gli attuali strumenti per la gestione dei rischi legati al prezzo? Vede la necessità di ulteriori misure e se sì quali?
- R. Gli strumenti di gestione dei rischi di mercato disponibili a livello europeo sono insufficienti.*
Vanno sicuramente previste ulteriori contromisure che consentano di intervenire rapidamente, efficacemente e con parità di trattamento per i produttori (nessuna differenza tra Paesi e tra comparti, compresi quelli non coperti da Ocm). Si propone di prevedere un indennizzo diretto a favore dei produttori colpiti da crisi di mercato (nel caso di riduzioni dei ricavi per un certo periodo di tempo). Uno

degli strumenti da incentivare è di certo quello assicurativo su base volontaria. E' auspicabile al riguardo la definizione di un quadro generale comunitario dei prodotti assicurativi da destinare ai rischi di mercato e di una dotazione finanziaria adeguata per promuovere tali interventi nei Paesi membri. Gli interventi vanno in ogni caso ad integrarsi con quelli collegati alle calamità naturali ed alle malattie animali.

23. Considera adeguati gli attuali strumenti per la gestione dei rischi collegati alle calamità naturali ed alle malattie? Vede la necessità di ulteriori misure e se sì quali?
- *R. Fermi restando gli attuali strumenti che vanno confermati ma che sono insufficienti, appare opportuno che la Commissione preveda di intervenire maggiormente nella realizzazione delle misure di profilassi, attivandosi, allo stesso tempo, anche per la concessione di indennizzi sia alle aziende direttamente colpite che alle altre strutture produttive interessate dalla limitazione forzata della commercializzazione. In ogni caso, a fronte di un probabile aumento significativo dei rischi da calamità naturali e da malattia epizootica, è necessario un rafforzamento delle attuali misure, in particolare di quelle di tipo assicurativo sempre su base volontaria. Si propone, come anticipato per gli interventi sui rischi di mercato, la disponibilità a livello comunitario di risorse per promuovere interventi assicurativi in ogni caso da integrare con le azioni di intervento sui rischi di mercato.*
24. Ritiene che le misure per contrastare i rischi legati all'andamento delle quotazioni e delle produzioni debbano essere applicate a livello comunitario o piuttosto a livello di Stato membro e a livello locale?
- *R. E' essenziale evitare discriminazioni, e quindi le misure vanno previste assolutamente a livello comunitario, in modo da non avere alcuna differenza tra Paesi e tra comparti, compresi quelli non coperti da Ocm.*

Cambiamento climatico, bioenergia, gestione delle acque e biodiversità

25. Ritiene che gli strumenti oggi previsti dai due "pilastri" della Pac siano sufficienti a rispondere a queste sfide?
- *R. Non possiamo pensare che queste quattro sfide, di portata globale, siano risolte solo tramite una rivisitazione degli strumenti della Pac. Gli strumenti a disposizione non possono quindi di per sé essere sufficienti; le risorse sono limitate e le misure inadeguate rispetto agli obiettivi. La programmazione è già impegnata su altri obiettivi e condizionata da altre priorità politiche; di ciò risente anche l'uso delle risorse. Gli strumenti e le risorse previsti per le bioenergie, ad esempio, sono insufficienti, se si vuole sviluppare adeguatamente l'energia prodotta da biomasse. Ci si riferisce, in particolare, all'energia elettrica e termica prodotta da biomasse di origine agricola nell'ambito delle stesse aziende agricole che intendono non solo autoconsumare l'energia prodotta ma anche diversificare la propria attività. Al fine di incentivare lo sviluppo della produzione di energia elettrica e termica da parte delle aziende agricole occorre modificare l'impostazione della misura 121: nel rispetto dei criteri di approvvigionamento della materia prima e della potenza degli impianti (1 MW) è necessario eliminare il vincolo dell'autoconsumo prevalente. Inoltre,*

nel caso della direttiva nitrati per l'Italia, quantomeno per le aree di nuova designazione, vanno previsti incentivi, anche al fine di diminuire le emissioni atmosferiche di ammoniaca.

26. Se ritiene che si debba rafforzare ancora di più le misure di Sviluppo Rurale cosa propone per affrontare al meglio queste sfide?
- *R. L'assenza di una regia nazionale o sopranazionale ha rappresentato un limite all'ottimale uso delle risorse. E' quindi essenziale una programmazione comunitaria verticale e separata da quella locale, che affronti obiettivi di così ampio spettro.*

Rafforzare lo sviluppo rurale

27. Ritiene che la proposta di incremento della modulazione contribuirà a raggiungere gli obiettivi dello Sviluppo Rurale specie quelli legati alle nuove sfide?
- *R. L'incremento della modulazione sottrae risorse alle imprese e quindi non agevolerà il raggiungimento degli obiettivi dello Sviluppo Rurale. Nel quadro regolamentare e programmatico, è rimasto ancora irrisolto il problema connesso alla "libertà" di utilizzo dei fondi, che nei fatti si traduce in incentivazioni rivolte verso altri settori produttivi, senza che sia presente alcun vincolo di reciprocità. La destinazione dei fondi del "secondo pilastro" alle sole imprese agricole ed agroalimentari va strettamente rispettata, in modo da favorire gli investimenti produttivi ed a sostegno della redditività. Sfide di così grande portata vanno affrontate con risorse nuove e non con la sottrazione agli agricoltori di entrate essenziali per il conto colturale, al punto da pregiudicare la tenuta economica delle imprese.*
28. Come ritiene che questi fondi aggiuntivi debbano essere allocati per rispondere al meglio a quelle nuove sfide?
- *R. In un piano nazionale, o anche comunitario, che metta a disposizione risorse finanziarie direttamente a favore degli agricoltori che si orientano e investono in queste "sfide", coniugando i risultati anche ai fini di una rinnovata competitività. Occorre mantenere le misure previste nell'Asse 2 per gli agricoltori che optano per l'adozione di criteri più rigorosi ambientali e di benessere animale. Per una migliore e più flessibile gestione delle risorse del secondo pilastro, è inoltre necessario rivedere la normativa comunitaria, prevedendo una programmazione finanziaria a livello nazionale, che consenta di spostare, a livello di Piano strategico nazionale (PSN), le risorse da un Programma di sviluppo regionale (PSR) all'altro. Si favorirebbe, in tal modo, una gestione ottimale di fondi, indirizzando i finanziamenti ove ci sono maggiori iniziative e più assorbimento di risorse.*