

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles,
SEC(2003)

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Regime del tabacco

Valutazione d'impatto estesa

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Economia del settore e attuale OCM.....	7
2.1.	Economia del settore	7
2.1.1.	Produzione di tabacco	7
2.1.1.1.	Produzione e resa globale.....	7
2.1.1.2.	Produzione per gruppo di varietà	8
2.1.1.3.	Paesi candidati e in via di adesione	9
2.1.2.	Strutture produttive	10
2.1.2.1.	Strutture produttive nell'UE-15	10
2.1.2.2.	Analisi regionale	11
2.1.3.	Settori a valle della filiera produttiva.....	11
2.1.4.	Prezzi del tabacco.....	12
2.1.4.1.	Prezzi del tabacco greggio.....	12
2.1.4.2.	Competitività dell'Unione europea	13
2.1.4.3.	Prezzi per gruppi di varietà	13
2.1.5.	Scambi commerciali.....	13
2.1.5.1.	Scambi commerciali dell'UE-15.....	13
2.1.5.2.	Scambi commerciali dei paesi candidati e in via di adesione	14
2.1.6.	Uso del tabacco	14
2.1.6.1.	Uso del tabacco nell'UE-15	14
2.1.6.2.	Uso del tabacco nei paesi in via di adesione	15
2.1.7.	Costi di produzione, ricavi e reddito agricolo nel settore del tabacco	15
2.1.7.1.	Ricavi derivanti dalla produzione del tabacco	15
2.1.7.2.	Reddito delle aziende tabacchicole	16
2.1.7.3.	Conclusioni.....	18
2.2.	L'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco.....	19
2.2.1.	Regime dei premi	19
2.2.2.	Misure di orientamento e contenimento della produzione: limiti di garanzia e regime delle quote	20
2.2.3.	Il Fondo comunitario del tabacco.....	21
2.2.4.	Regime degli scambi con i paesi terzi.....	22
3.	Problemi specifici dell'attuale OCM nel quadro della ristrutturazione della PAC....	22
3.1.	Limiti dell'attuale regime.....	22

3.2.	Ridefinizione degli obiettivi della PAC e miglioramento della coerenza con le altre politiche comunitarie.....	23
3.3.	Coerenza con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.....	23
4.	IPOTESI DI RIFORMA	24
4.1.	Opzione 1: proroga dell'attuale OCM.....	24
4.2.	Opzione 2: Disaccoppiamento secondo i principi della riforma della PAC	25
4.3.	Opzione 3: eliminazione graduale nell'ambito di un approccio settoriale.....	26
5.	ANALISI DELL'IMPATTO	27
5.1.	Impatto sul mercato e sui redditi	27
5.1.1.	Impatto sulla produzione e sui prezzi.....	27
5.1.2.	Impatto sul reddito	29
5.1.2.1.	Opzioni 1 e 3	29
5.1.2.2.	Opzione 2	30
5.2.	Impatto sulle zone di produzione: problemi sociali nell'UE-15 e nei paesi in via di sviluppo, scambi commerciali, ambiente	34
5.2.1.	Impatto sociale sulle zone di produzione nell'UE-15	34
5.2.2.	Impatto sugli scambi commerciali e sui paesi in via di sviluppo.....	35
5.2.3.	Impatto sull'ambiente.....	37
5.2.3.1.	Tabacchicoltura e ambiente.....	38
5.2.3.2.	Principali questioni e criteri ambientali	38
5.2.4.	Impatto sulla salute pubblica e sugli interessi dei consumatori	40
5.2.4.1.	Effetti del fumo sulla salute	40
5.2.4.2.	Impatto della tabacchicoltura sulla salute pubblica.....	41
5.3.	Impatto sull'attuazione di una gestione finanziaria sana ed efficace (bilancio, monitoraggio, semplificazione e controlli)	42
5.3.1.	Impatto sul bilancio	42
5.3.2.	Impatto sul monitoraggio	43
6.	CONCLUSIONI	43
	ALLEGATI	46

1. INTRODUZIONE

Nel 1998, nell'approvare modifiche sostanziali al regime di aiuti in vigore per la produzione comunitaria di tabacco, il Consiglio aveva chiesto alla Commissione di presentare nel 2002 una relazione¹ sul funzionamento di tale regime.

La questione del futuro del regime del tabacco è stata affrontata anche in occasione del Consiglio europeo di Göteborg nel maggio 2001, nel quadro della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile.

Nonostante il Consiglio non abbia adottato conclusioni specifiche in materia, dalle discussioni e dal contesto in cui queste ultime sono avvenute sono emerse chiaramente alcune riserve sulla sostenibilità del settore comunitario del tabacco.

In particolare sono stati espressi alcuni dubbi sulla giustificazione sociale degli aiuti ai produttori, soprattutto per l'apparente contraddizione tra erogazione degli aiuti e preoccupazioni della società per il consumo di tabacco; la stessa sostenibilità a lungo termine della produzione di tabacco in quanto attività economica è stata messa in discussione. È comunque emersa la consapevolezza della necessità, in caso di riforme di vasta portata, di assicurare fonti di reddito alternative ai produttori di tabacco, onde evitare crisi economiche e sociali nelle zone rurali fortemente dipendenti da questa coltura.

La risposta della Commissione è stata quella di rafforzare il suo impegno a trovare una soluzione politica sostenibile, basata su una valutazione degli aspetti economici, sociali e ambientali connessi al settore del tabacco. Nel maggio 2002, nel suo programma legislativo e di lavoro per il 2003, la Commissione ha deciso di sottoporre la sua riflessione politica sul settore del tabacco ad una valutazione d'impatto estesa, in linea con la sua priorità per un'economia sostenibile e solidale.

La Commissione ha inoltre avviato nel 2002 e completato nel 2003 una valutazione dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore del tabacco.

Poiché la riforma del regime del tabacco presenta alcune implicazioni per le altre politiche comunitarie, la Commissione ha deciso di affidare questa analisi ad un Gruppo direttivo interservizi, al quale sono stati invitati a partecipare i rappresentanti di dodici servizi e direzioni generali. L'analisi degli aspetti economici, sociali e ambientali del regime del tabacco e del possibile impatto delle varie ipotesi di riforma sui settori interessati nell'Unione europea e nei paesi terzi ha così potuto beneficiare delle competenze e delle conoscenze diversificate dei membri del Gruppo.

I lavori del Gruppo direttivo interservizi, durati sei mesi, hanno seguito le diverse tappe stabilite per la realizzazione delle valutazioni di impatto. Le varie parti del presente rapporto corrispondono a ciascuna di queste tappe. Una sezione introduttiva (capitolo 2) descrive le caratteristiche principali dell'economia del tabacco e della relativa OCM.

¹ Articolo 26 del regolamento (CE) n. 1636/98 del Consiglio, del 20 luglio 1998.

Il capitolo 3 descrive le modifiche e le tensioni cui è attualmente sottoposta l'OCM del tabacco, alla quale vengono rivolte alcune critiche, sottolineando nel contempo le difficoltà che qualsiasi riforma deve mettere in conto. Gli obiettivi dell'OCM sono riesaminati alla luce dei nuovi impegni dell'Unione europea, della strategia europea per lo sviluppo sostenibile e degli indirizzi generali della riforma della politica agricola comune.

















Nel capitolo 4 sono descritte tre diverse opzioni, che riflettono altrettante ipotesi di riforma del regime del tabacco. L'ipotesi basata sulla proroga dell'attuale regime prevede il mantenimento di un elevato livello di aiuti alla produzione e il ricorso a quote fisse di produzione per regolamentare il mercato. Le ipotesi basate sul disaccoppiamento e sulla eliminazione graduale degli aiuti mirano a realizzare un equilibrio tra prezzi e costi. Il possibile impatto di ciascuna opzione sui livelli e sulla localizzazione della produzione, sui prezzi, sui redditi aziendali, sull'industria, sull'occupazione, sull'ambiente e sugli scambi commerciali con i paesi terzi produttori di tabacco è stato oggetto di una valutazione qualitativa o quantitativa tramite simulazioni basate sul campione RICA.

La parte finale del rapporto (capitolo 6) riassume i vantaggi e gli svantaggi delle varie opzioni, classificate in base alla loro capacità di rispondere ai problemi individuati e di conseguire i vari obiettivi nonché ai probabili effetti sui settori interessati.

Nel marzo 2003 le opzioni approvate dal Gruppo direttivo interservizi sono state presentate al gruppo permanente "Tabacco" del comitato consultivo "Produzioni specializzate", insieme ad una bozza della valutazione di impatto; nel mese di giugno le stesse opzioni sono state illustrate nel corso di un forum consultivo che ha riunito rappresentanti del settore sanitario, delle associazioni di consumatori, delle industrie della filiera, delle associazioni ambientaliste e delle associazioni per lo sviluppo nonché rappresentanti degli enti locali dei principali paesi produttori dell'Unione europea. Le diverse parti interessate sono state invitate ad esprimere le loro posizioni e osservazioni al fine di orientare le scelte delle autorità politiche.

Le organizzazioni consultate e i contributi pervenuti sono presentati negli allegati 3 e 4. Gli elementi essenziali delle posizioni espresse in relazione ai vari aspetti dell'OCM e alle ipotesi di riforma sono ripresi nelle corrispondenti parti del rapporto. Altri allegati descrivono il mandato e la composizione del Gruppo direttivo interservizi (allegati 1 e 2) o riportano alcuni appunti di lavoro.

Principali caratteristiche della produzione di tabacco

	Anno	Valore	Tendenza
<u>Produzione di tabacco greggio</u>			
Produzione mondiale	Media 2000-2002	6 400 000 t	
Produzione UE-15	Media 2000-2002	348 013 t	
di cui:			
Italia	Media 2000-2002	130 274 t	
Grecia	Media 2000-2002	132 261 t	
<u>Consumo interno di tabacco greggio UE-15</u>			
Importazioni nette/consumo interno	2001	587 000 t 43%	Ciclica
<u>Scambi commerciali di tabacco greggio</u>			
Importazioni Percentuale delle importazioni mondiali	Media 1999-2001	530 000 t 36%	
Esportazioni Percentuale delle esportazioni mondiali	Media 1999-2001	182 000 t 11%	
<u>Prezzi</u>			
Valore unitario delle importazioni	2001	da 5 a 7,44 euro/kg	
Valore unitario delle esportazioni	2001	da 2,9 a 4,25 euro/kg	
<u>Superficie coltivata a tabacco nell'UE-15</u>			
Quota della superficie agricola totale	2000	125 420 ha 0,1%	
<u>Numero di aziende produttrici di tabacco nell'UE-15</u>			
Percentuale delle aziende agricole dell'UE-15	2000	79 510 1,3%	
<u>Dimensioni medie delle aziende produttrici di tabacco</u>			
di cui: superficie coltivata a tabacco		9,4 ha 1,6 ha *	
<u>Spesa di bilancio</u>			
Importo medio del premio	2002	963 milioni di euro	
		2 900 euro/t 7 800 euro/ha	 
<u>Occupazione nelle aziende produttrici di tabacco (unità di lavoro/anno)</u>			
	2000	126 070	
<u>Occupazione nelle imprese di prima trasformazione (equivalenti tempo pieno)</u>			
	1999	13 372	

* varia da 0,8 ettari in Macedonia orientale e Puglia a 12,1 ettari in Umbria.

2. ECONOMIA DEL SETTORE E ATTUALE OCM

- Il tabacco è coltivato in otto Stati membri, in due dei quali (Grecia e Italia) è concentrato il 75% della produzione comunitaria.
- Gli Stati membri produttori di tabacco sono caratterizzati da un'elevata concentrazione geografica: in 12 regioni è concentrato il 72% della superficie coltivata a tabacco.
- Il numero di aziende è piuttosto limitato (1,3% di tutte le aziende agricole comunitarie) e le loro dimensioni sono molto ridotte: in media la superficie coltivata a tabacco è pari a 1,6 ettari e la superficie agricola utilizzata (SAU) a 9,4 ettari.
- La tabacchicoltura è un'attività ad alta intensità di manodopera e, pur essendo basata essenzialmente sull'impiego di manodopera familiare (100 000 unità di lavoro/anno o ULA, pari all'80% del totale), ha un'importanza fondamentale per l'economia delle zone interessate, in quanto dà lavoro a più di 25 000 ULA di manodopera extrafamiliare.
- Gli scambi commerciali sono rilevanti: il 55% delle 350 000 tonnellate di tabacco greggio prodotte a livello comunitario viene esportato. L'Unione europea importa più di 500 000 tonnellate, pari al 160% della sua produzione.
- A differenza della maggior parte dei prodotti agricoli europei, i prezzi interni sono generalmente situati ad un livello compreso tra un terzo e la metà dei prezzi mondiali (tranne i tabacchi orientali coltivati in Grecia).
- In generale, soprattutto a causa delle ridotte dimensioni aziendali, il reddito dei produttori di tabacco è inferiore rispetto a quello di altri produttori e dipende in larga misura dai premi alla produzione, che rappresentano in media il 76% del reddito derivante dalla tabacchicoltura.
- Nel 2002 la spesa complessiva del FEAOG per l'OCM del tabacco è stata di 963 milioni di euro, pari a circa 7 600 euro/ULA.

2.1. Economia del settore

2.1.1. Produzione di tabacco

2.1.1.1. Produzione e resa globale

Nel periodo 2000-2002, la produzione mondiale di tabacco greggio è stata di 6,4 milioni di tonnellate l'anno. Con 348 013 tonnellate, pari al 5,4% della produzione mondiale, l'Unione è il quinto produttore al mondo dopo Cina (38%), Brasile (9%), India (8%) e Stati Uniti (7%). Negli ultimi dieci anni si è registrata una **tendenza alla diminuzione dei volumi prodotti nell'Unione europea** e in tutti gli altri principali paesi produttori tranne il Brasile. Nel 2000-2002 la produzione comunitaria è scesa del 20% rispetto al periodo 1990-1992.

Il tabacco greggio è prodotto in otto Stati membri: Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria e Portogallo. **I maggiori produttori sono di gran lunga la Grecia e l'Italia**, rispettivamente con 132 261 e 130 274 tonnellate prodotte nel periodo 2000-2002, pari complessivamente al 75% della produzione comunitaria. Pur rimanendo ad un livello relativamente elevato (37,4% nel 2000-2002), negli ultimi dieci anni la quota dell'Italia nella produzione comunitaria di tabacco è diminuita, mentre quella della Grecia (38% della produzione totale comunitaria) è rimasta stabile o è leggermente aumentata.

La quota del tabacco greggio nella produzione agricola comunitaria è molto ridotta ed è rimasta stabile negli ultimi dieci anni. Attualmente la produzione di tabacco rappresenta solo lo 0,4% della produzione agricola comunitaria ai prezzi di base²; la percentuale è maggiore in Grecia, paese in cui la produzione di tabacco rappresenta quasi il 4,5% della produzione agricola nazionale, sempre ai prezzi di base; viceversa negli altri Stati membri produttori non raggiunge la soglia dell'1%.

Dal punto di vista geografico, la produzione di tabacco è fortemente concentrata ed è particolarmente importante per alcune regioni (livello NUTS 3) della Grecia e dell'Italia, nelle quali rappresenta più del 50% della produzione agricola regionale.

Nel 2000 era coltivato a tabacco lo 0,1% della superficie agricola utilizzata (SAU) dell'Unione europea, ossia 125 420 ettari su un totale di 96 455 390 ettari. **Nel 2001 la superficie coltivata a tabacco rappresentava soltanto il 73,2% rispetto alla superficie coltivata nel 1993.** La riduzione, pari a quasi 45 000 ettari, ha interessato essenzialmente i principali Stati membri produttori (Grecia: -17 740 ettari; Italia: -20 199 ettari; Spagna: -4 935 ettari).

Nel periodo 1993-2000 **la resa del tabacco è migliorata in tutti gli Stati membri**, soprattutto in Italia (da 2,2 a 3,3 t/ha) e Portogallo (da 1 a 2,8 t/ha). Nello stesso periodo la resa media comunitaria è salita da 2 a 2,7 t/ha.

2.1.1.2. Produzione per gruppo di varietà

La produzione comunitaria di tabacco è caratterizzata da numerose varietà, vendute a prezzi differenti e destinate a diversi usi. È possibile distinguere quattro gruppi principali di varietà:

- **gruppi di varietà di alta qualità** (ad esempio “Flue Cured”, “Light Air Cured”). Queste varietà sono utilizzate principalmente per le sigarette “American blend”, che attualmente sono il tipo più diffuso sul mercato. Nel 2001 le varietà di alta qualità rappresentavano complessivamente più della metà della produzione comunitaria di tabacco; in particolare si è registrato un notevole aumento della produzione della varietà “Flue Cured” (che rappresenta il 40% della produzione comunitaria di tabacco);

² I prezzi di base sono dati dalla somma dei prezzi alla produzione e delle sovvenzioni nette alla produzione.

- **gruppi di varietà di bassa qualità e in declino**, in particolare le varietà “Dark Air Cured” e, in maggiore misura, “Sun Cured”, tradizionalmente utilizzate per le sigarette vendute sui mercati locali e per la produzione delle sigarette scure. Queste varietà hanno perduto progressivamente la loro importanza a livello comunitario: secondo i dati relativi al 2001, le percentuali di “Dark Air Cured” e “Sun Cured” nella produzione di tabacco erano rispettivamente del 10% e del 4,1%;
- **varietà orientali**, prodotte soltanto in Grecia e utilizzate principalmente per arricchire l’aroma e il gusto delle sigarette “American blend”. La loro quota rispetto alla produzione comunitaria di tabacco è rimasta piuttosto stabile nel corso degli anni, sia pure con alcune variazioni all’interno del gruppo: le varietà “Basma” hanno registrato un aumento (con una quota pari all’8,1% della produzione comunitaria nel 2001), la varietà “Katerini” si è mantenuta attorno al 7,1% e la varietà “Kaba Kulak” ha subito una leggera diminuzione, scendendo al 4%;
- **varietà “Fire Cured”**, utilizzate soprattutto per la **produzione di sigari** e toscani; nel 2001 la loro quota rispetto alla produzione comunitaria di tabacco è stata soltanto dell’1,9%.

L’andamento del mercato e il mutamento delle politiche (in particolare l’introduzione nel **1998** della modulazione dei premi alle associazioni di produttori sulla base di norme di qualità) **hanno recentemente favorito un riorientamento verso la produzione di varietà di alta qualità e, in misura minore, di alcune varietà orientali**. Questo fenomeno ha interessato in particolare la produzione dell’Italia, paese in cui le varietà più ricercate (“Virginia” e “Bright”, appartenenti al gruppo “Flue Cured”, e “Burley” del gruppo “Light Air Cured”) rappresentano al momento circa il 77% della produzione nazionale. Negli ultimi anni la Grecia ha cominciato a produrre questo tipo di varietà, ma continua ad essere specializzata soprattutto nelle varietà orientali.

Il processo di ristrutturazione ha anche dato luogo a una **crescente specializzazione per varietà a livello aziendale e regionale**; la produzione di varietà di alta qualità è sempre più concentrata in un crescente numero di aziende situate in poche regioni. Tuttavia è ancora possibile constatare grandi differenze a livello aziendale e regionale in Grecia e in Italia: persiste infatti una **dicotomia tra poche aziende di carattere “industriale”**, ad alta intensità di capitale e specializzate nella produzione delle varietà di migliore qualità, e **numerose aziende di piccole dimensioni**, tipicamente ad alta intensità di manodopera e meno integrate nel mercato.

2.1.1.3. Paesi candidati e in via di adesione

Dei dieci paesi in via di adesione, soltanto quattro producono tabacco: Polonia, Ungheria, Slovacchia e Cipro. Nel periodo 2000-2002 la produzione media annua di questi paesi è stata la seguente: Polonia, 24 617 tonnellate; Ungheria, 9 805 tonnellate; Slovacchia, 1 959 tonnellate; Cipro, 362 tonnellate³. Nello stesso periodo, Bulgaria e Romania hanno prodotto rispettivamente 43 915 e 10 662 tonnellate. **In**

³ Tutti i paesi in via di adesione hanno ottenuto dall’Unione europea la possibilità di versare l’aiuto al tabacco in maniera semplificata (aiuto per ettaro) sin dal momento dall’adesione, ma soltanto la Polonia e Cipro hanno deciso di optare per questa formula di pagamento.

tutti i paesi candidati e in via di adesione, ad eccezione di Cipro, la produzione di tabacco greggio è in diminuzione.

La Polonia è specializzata nella produzione di varietà “Fire Cured”, mentre in Bulgaria e Romania è più diffusa la coltivazione di varietà orientali.

2.1.2. *Strutture produttive*

2.1.2.1. Strutture produttive nell’UE-15

Nel 2000 le aziende produttrici di tabacco nell’Unione europea erano in totale 79 510, ossia soltanto l’1,3% delle aziende agricole comunitarie. La maggior parte delle aziende è concentrata in Grecia (64% del totale delle aziende tabacchicole), seguita dall’Italia con una percentuale del 21%⁴.

Negli anni ’90, la percentuale di riduzione delle aziende tabacchicole (-3,6% annuo), ha superato il tasso medio di riduzione delle aziende agricole nell’Unione europea (-2% annuo). D’altro canto, nello stesso periodo, la superficie destinata alla coltivazione del tabacco è diminuita del 2,6% l’anno a fronte di una riduzione annua della SAU del 3,2%. Ciò significa che si è registrato un **modesto aumento della superficie destinata alla coltivazione del tabacco per azienda**, che è passata da 1,4 ettari nel 1990 a 1,6 ettari nel 2000.

La riduzione del numero di aziende produttrici e della superficie investita a tabacco è stata controbilanciata da un **moderato processo di ristrutturazione** e da una parziale riconversione ad altre colture, soprattutto in Italia, grazie alle condizioni climatiche favorevoli.

Le aziende tabacchicole sono in genere di piccole dimensioni; nel 60% dei casi la superficie è inferiore a 5 ettari, mentre più del 18% delle aziende ha una superficie compresa tra 5 e 10 ettari. Ciò limita inevitabilmente le possibilità di diversificazione per gli agricoltori. Anche se le dimensioni medie sono leggermente aumentate a partire dal 1990, ancora oggi esiste una miriade di aziende tabacchicole di piccole dimensioni in tutta l’Unione europea e soprattutto in Grecia, Spagna, Portogallo e Italia.

Il settore del tabacco dà lavoro ad un numero elevato di addetti: 126 070 ULA, ossia 212 960 persone, pari al 2,4% delle ULA totali impiegate nel settore agricolo comunitario. Tuttavia la maggior parte della manodopera impiegata nel settore del tabacco greggio è stagionale e **la percentuale di posti di lavoro part-time è molto elevata**. La Grecia è il maggiore datore di lavoro, con 79 230 ULA, seguita dall’Italia con 23 120 ULA. Insieme questi due Stati membri rappresentano l’81% della manodopera totale addetta alla produzione di tabacco.

Il settore è caratterizzato dalla netta prevalenza di manodopera familiare, che rappresenta circa l’80% della manodopera totale impiegata nel settore (la percentuale è del 73% per le aziende agricole comunitarie che non producono tabacco).

⁴ Cfr. la cartina che figura nell’allegato 9.

Tradizionalmente la produzione di tabacco è un'attività ad alta intensità di manodopera. Il livello di meccanizzazione è infatti limitato da motivi tecnici. Mediamente le ULA per azienda e per ettaro delle aziende tabacchicole sono superiori ai corrispondenti indicatori per il complesso delle aziende agricole.

Il 53% dei tabacchicoltori ha più di 55 anni. In Grecia, Portogallo, Italia e Spagna più del 90% degli imprenditori agricoli del settore possiede soltanto un'esperienza pratica, mentre la percentuale più elevata di agricoltori con una formazione agricola completa si registra in Francia. In media, le donne rappresentano soltanto il 25% dei tabacchicoltori.

2.1.2.2. Analisi regionale

Per quanto riguarda la distribuzione delle imprese nelle varie regioni comunitarie (livello NUTS 2), il settore del tabacco è caratterizzato da una forte concentrazione territoriale. **Circa il 70% del numero totale di aziende tabacchicole, il 63% della superficie coltivata a tabacco e il 57% del reddito lordo totale è concentrato in sette regioni⁵.** Le regioni più importanti sono la Macedonia centrale e orientale, che insieme rappresentano il 60% delle aziende tabacchicole, il 25% della superficie coltivata a tabacco e il 21% del reddito lordo totale. In queste due regioni è concentrato il 50% di tutte le aziende tabacchicole specializzate.

Una caratteristica fondamentale delle aziende tabacchicole è la loro estrema eterogeneità a seconda delle regioni. Le grandi dimensioni (sia in termini di superficie che di attività economica) delle aziende situate in Umbria, Aquitania e Veneto contrastano con le piccole dimensioni delle aziende situate in Grecia e in alcune regioni italiane (Campania e Puglia).

Nelle regioni in cui la produzione di tabacco svolge un ruolo economico e sociale molto importante i problemi legati alla ristrutturazione sono ancora molto acuti. In queste zone, in assenza di un'adeguata rete di protezione, la soppressione troppo rapida di posti di lavoro rischia di provocare gravi squilibri sociali e di favorire l'esodo rurale.

La coltivazione del tabacco ha la maggiore importanza relativa in Grecia, e soprattutto nella Macedonia orientale, regione in cui tale attività interessa il 20% delle aziende agricole e fornisce il 34% dei posti di lavoro totali. In Italia, le aziende tabacchicole rappresentano solo una piccola percentuale delle aziende agricole, anche se la proporzione è più elevata in Campania e Umbria, regioni in cui la coltivazione del tabacco rappresenta rispettivamente circa l'11% e il 9% dell'occupazione agricola complessiva e circa il 10% e il 19% del reddito lordo totale. Un'altra regione nella quale la produzione di tabacco è relativamente importante per l'occupazione è l'Estremadura in Spagna.

2.1.3. Settori a valle della filiera produttiva

Secondo la Confederazione europea dei tabaccai (*Confédération européenne des détaillants en tabac* - CEDT) nel 1999 il settore comunitario del tabacco impiegava più di un milione di persone (440 000 persone in equivalenti tempo pieno).

⁵ Il reddito lordo è definito come il valore della produzione per ettaro meno il costo dei *fattori di produzione variabili* necessari per tale produzione.

Il principale fattore produttivo utilizzato dall'industria di prima trasformazione è il tabacco greggio prodotto nell'Unione europea. Tuttavia la maggior parte del tabacco utilizzato a livello comunitario per la fabbricazione delle sigarette è d'importazione; i prodotti trasformati sono poi esportati o consumati nel territorio comunitario.

L'**industria di prima trasformazione** è localizzata principalmente negli Stati membri in cui è concentrata la produzione di tabacco greggio; la maggior parte della produzione di prima trasformazione è realizzata in Italia (52%) e Grecia (28%).

Quanto all'**industria manifatturiera**, i principali produttori di sigarette sono la Germania, il Regno Unito e i Paesi Bassi. Nel 1999 la produzione di questi tre paesi ha rappresentato il 63% del totale delle sigarette prodotte nell'Unione europea. Paesi Bassi e Germania sono i principali produttori di sigari, con una quota pari al 67% della produzione comunitaria, e di tabacco da pipa, sempre con il 67% del totale comunitario. L'occupazione nel settore è relativamente importante in Germania e nel Regno Unito, rispettivamente con 12 000 e 8 000 lavoratori su un totale di 50 697 unità a tempo pieno impiegate nell'industria manifatturiera del tabacco a livello comunitario. L'occupazione femminile in questo settore è molto consistente (53% della manodopera in Spagna, rispetto al 23% per il totale dell'economia).

Con riferimento al **commercio al dettaglio**, sorprendentemente negli ultimi anni le vendite dei prodotti del tabacco sono aumentate sia in volume che in valore. Nel 1999, le vendite totali ammontavano a circa 93 miliardi di euro.

Il **gettito fiscale** generato dalla vendita di tabacco lavorato è elevato in tutti gli Stati membri. Il valore aggiunto totale generato nel 1999 è stato di 12 miliardi di euro, di cui il 54% generato dai "fabbricanti" e il 28% dalle "vendite al dettaglio". Complessivamente nel 1999 il contributo delle accise e dell'IVA al gettito fiscale degli Stati membri è stato di 60 miliardi di euro.

2.1.4. *Prezzi del tabacco*

2.1.4.1. Prezzi del tabacco greggio

I prezzi del tabacco greggio differiscono notevolmente a seconda delle varietà, in funzione del diverso valore dei prodotti trasformati per i quali ciascuna varietà è utilizzata e della concentrazione nel prodotto finale (ossia nei vari tipi di sigarette e sigari). In pratica, **pochi grandi operatori e industrie manifatturiere multinazionali** hanno il potere di fissare i prezzi e di prendere decisioni riguardanti la domanda di tabacco greggio, in base a una complessa griglia di qualità, l'offerta e il volume degli stock.

L'andamento dell'ultimo decennio mostra che la forte concentrazione di produttori/fornitori non ha avuto un effetto negativo sui prezzi, ma anzi ha favorito il processo di adeguamento strutturale lungo tutta la filiera produttiva, e unitamente a politiche adeguate ha contribuito ad accrescere il valore dei beni prodotti dal settore primario.

I prezzi del tabacco greggio prodotto nell'Unione europea sono in aumento sia a livello internazionale che a livello comunitario, a seguito della modernizzazione intrapresa negli ultimi dieci anni.

In genere i prezzi più bassi corrispondono ai prodotti commercializzati dai piccoli produttori, in quanto tali imprese sono relativamente più specializzate nelle varietà di bassa qualità.

2.1.4.2. Competitività dell'Unione europea

Per misurare la competitività e il valore relativi dell'industria comunitaria del tabacco nel quadro internazionale è stato utilizzato il valore unitario delle esportazioni di tabacco.

A livello mondiale, la positiva combinazione di domanda di mercato e qualità fa degli Stati Uniti e, in misura minore, della Turchia, i paesi con il valore unitario delle esportazioni più elevato. Gli Stati Uniti esportano principalmente le varietà utilizzate per le sigarette "American blend", mentre la Turchia esporta prevalentemente tabacchi orientali.

I valori unitari delle esportazioni comunitarie sono in lieve aumento, a fronte di una tendenza negativa osservata nei valori unitari delle esportazioni mondiali. I valori unitari delle esportazioni comunitarie sono rimasti al di sotto delle medie mondiali nel periodo 1989-1999, ma con una chiara tendenza a ridurre lo scarto. Nel 2000 i valori unitari delle esportazioni comunitarie erano già superiori a quelli mondiali.

2.1.4.3. Prezzi per gruppi di varietà

Tra il 1993 e il 2001, **sono aumentati i prezzi di tutte le varietà, tranne quelle di bassa qualità e "in declino"**, malgrado la costante riduzione della produzione e delle superfici coltivate per questi ultimi gruppi. Pertanto la riduzione del prezzo di queste varietà è il risultato di una diminuzione della domanda.

2.1.5. Scambi commerciali

2.1.5.1. Scambi commerciali dell'UE-15

Gli scambi commerciali dell'Unione europea sono influenzati principalmente da due fattori:

- (1) **la produzione comunitaria di tabacco greggio è insufficiente a coprire, sia in termini di quantità che di qualità, la domanda interna** dell'industria di trasformazione;
- (2) **le multinazionali europee**, situate principalmente nei Paesi Bassi, in Germania e nel Regno Unito, insieme ad alcune società americane, **controllano una percentuale significativa del commercio mondiale di sigarette e sigari.**

L'Unione europea è ai primi posti nel commercio mondiale del tabacco. Fra il 2000 e il 2002, l'UE ha importato il 34,7% (in valore) del tabacco non lavorato commercializzato a livello mondiale, ma soltanto il 5,4% del tabacco lavorato. Nello stesso periodo l'Unione europea ha esportato quasi il 20% del tabacco lavorato e il 7,6% del tabacco non lavorato commercializzato a livello mondiale. La bilancia commerciale del settore del tabacco è negativa, ma è in netto miglioramento grazie alla crescita delle esportazioni di tabacco lavorato.

Gli scambi commerciali dell'Unione europea, degli Stati Uniti e di altri paesi sviluppati **riguardano prevalentemente il tabacco lavorato**, mentre gli scambi dei paesi in via di sviluppo riguardano in genere il tabacco non lavorato.

Occorre notare che la produzione di tabacco lavorato nell'Unione europea non è localizzata vicino alle zone di coltivazione del tabacco greggio. L'Italia è un importatore netto di sigarette, mentre le esportazioni nette di sigarette dalla Grecia sono positive in alcuni anni e negative in altri.

Il commercio intracomunitario di tabacco (media 2000-2002) ammonta a circa 5 000 milioni di euro. Italia, Grecia e Spagna sono i principali fornitori, mentre la Germania è il principale acquirente, seguita dal Belgio e dal Regno Unito. Le varietà più commercializzate, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea, sono "Flue Cured", "Light Air Cured" e le "varietà orientali".

2.1.5.2. Scambi commerciali dei paesi candidati e in via di adesione

Nel periodo 1998-2000, i paesi in via di adesione hanno esportato in media 9 470 tonnellate e importato 92 060 tonnellate all'anno di tabacco greggio. Le esportazioni sono dirette principalmente verso i paesi dell'Unione europea, mentre le importazioni provengono da Unione europea, Brasile, Stati Uniti e Zimbabwe.

Nello stesso periodo la Bulgaria e la Romania hanno esportato rispettivamente 22 275 e 773 tonnellate e importato 10 747 t e 20 809 tonnellate di tabacco. Nel gruppo dei paesi candidati e in via di adesione, la Bulgaria è l'unico esportatore netto. Anche la Turchia è un grande esportatore netto (77 173 t).

2.1.6. *Uso del tabacco*

2.1.6.1. Uso del tabacco nell'UE-15

Il tabacco greggio è utilizzato ("consumato") dall'industria della trasformazione, mentre la nozione di consumo finale si riferisce al numero e al valore delle sigarette e dei prodotti del tabacco trasformato venduti ai consumatori.

Nell'Unione europea, i modelli di consumo del tabacco greggio e dei prodotti trasformati possono variare, in quanto l'industria europea di trasformazione del tabacco può scegliere di acquistare il prodotto greggio da produttori comunitari (localizzati soprattutto in Grecia e in Italia) o rifornirsi da paesi terzi. Analogamente, la produzione interna di tabacco greggio può essere destinata all'esterno o all'interno dell'Unione europea. **Il grado complessivo di autosufficienza dell'Unione europea per il tabacco greggio è del 53%, con una leggera tendenza alla diminuzione.** D'altro canto, la produzione interna di sigarette è piuttosto stabile mentre il consumo di sigarette registra una leggera diminuzione. **Il grado di autosufficienza dell'Unione europea per le sigarette è quindi positivo e dovrebbe ulteriormente migliorare.**

La quota dell'Unione europea nel consumo mondiale totale di tabacco greggio è del 10%, dopo la Cina (36%), ma prima dell'India (8%) e degli Stati Uniti (6%). Nel 2001 il consumo di tabacco greggio nell'Unione europea è stato di quasi 587 000 tonnellate, mentre il consumo di sigarette ha raggiunto nel 1999 le 628 000 tonnellate.

Secondo i dati più recenti, nell'Unione europea il numero di fumatori diminuisce più rapidamente del consumo totale di sigarette; ciò significa che esistono meno fumatori, ma che il numero di sigarette per fumatore è più elevato.

Il numero di sigarette per fumatore è in genere più elevato in Danimarca, Grecia, Germania e Spagna, mentre i livelli più bassi si registrano in Svezia, Portogallo, Finlandia e Italia. In tutta Europa, ad eccezione della Svezia, la percentuale di fumatori è più alta fra gli uomini che fra le donne.

Infine, secondo il rapporto di valutazione sul tabacco realizzato da COGEA nel 2002, **il consumo di sigarette a livello comunitario non è direttamente legato all'OCM del tabacco**. In questo caso, la modifica dell'OCM e, di conseguenza, le variazioni della produzione comunitaria di tabacco non avrebbero alcuna ripercussione sul consumo di sigarette nell'Unione europea.

2.1.6.2. Uso del tabacco nei paesi in via di adesione

In media, nel periodo 1998-2000 i maggiori utilizzatori di tabacco greggio tra i 10 paesi in via di adesione erano la Polonia (69 109 tonnellate) e l'Ungheria (23 266 tonnellate). Nello stesso periodo, Romania e Bulgaria hanno registrato livelli di consumo pari, rispettivamente, a 38 085 e 19 772 tonnellate.

2.1.7. *Costi di produzione, ricavi e reddito agricolo nel settore del tabacco*

2.1.7.1. Ricavi derivanti dalla produzione del tabacco

L'analisi della redditività della produzione di tabacco è basata sui dati RICA⁶ per il 1999 e 2000, riferiti ad un campione di aziende specializzate. Dato il numero limitato di aziende specializzate nella produzione del tabacco, l'analisi può essere effettuata soltanto per Grecia, Italia e Spagna a livello regionale, nel quadro di condizioni di produzione relativamente omogenee. Le cinque regioni per le quali sono stati stimati costi e ricavi sono Estremadura (Spagna), Umbria (Italia), Macedonia-Tracia, Tessaglia e la zona della Grecia centrale, delle isole dell'Egeo e di Creta (Grecia).

Gli indicatori di redditività comprendono i **ricavi della produzione** (produzione di tabacco senza premi) e i **ricavi totali** (produzione di tabacco + premi), entrambi calcolati rispetto ai costi variabili, al costo totale dei fattori della produzione e ai costi economici totali.

Ricavi della produzione

I ricavi della produzione sono in generale inferiori rispetto ai costi variabili e rispetto al costo totale dei fattori della produzione in tutte le regioni considerate, tranne in Macedonia-Tracia. Ciò è dovuto al fatto che il prezzo del tabacco alla produzione è troppo basso per coprire i costi dell'attività, caratterizzata da un'alta intensità di manodopera, e prova chiaramente che la redditività del settore dipende fortemente dall'erogazione di aiuti. Tuttavia, la produzione di tabacco in Macedonia-Tracia registra margini positivi, circostanza che si spiega parzialmente con il fatto che questa regione presenta una quota rilevante di varietà ad alto prezzo. Per altro verso è interessante notare che in Macedonia-Tracia la manodopera è costituita

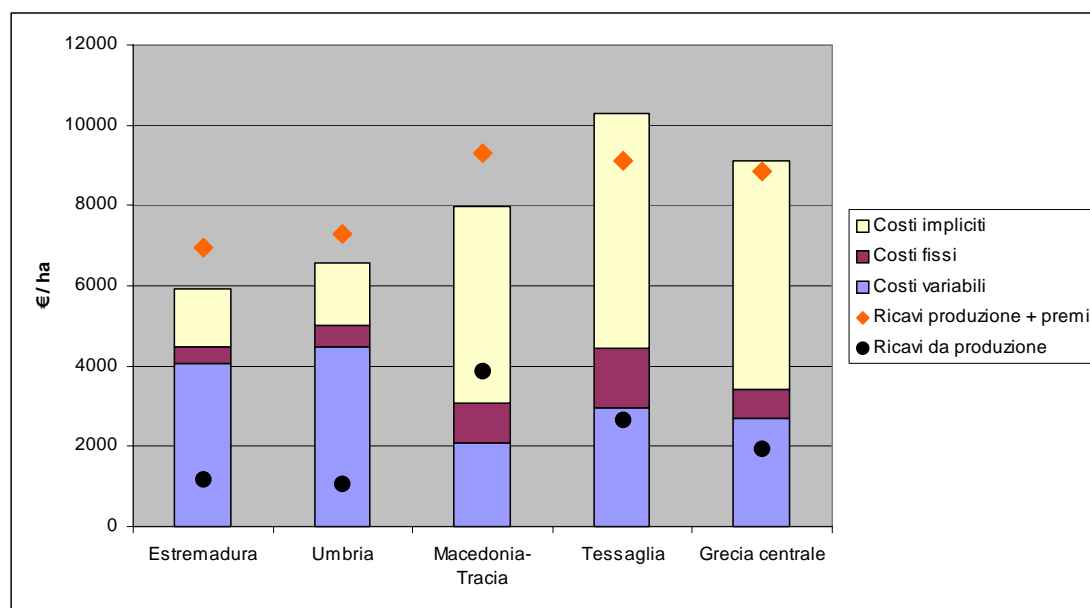
⁶ Rete d'informazione contabile agricola.

prevalentemente dalla famiglia dell'imprenditore agricolo e non è inclusa nel calcolo dei costi.

Ricavi totali

La situazione è completamente diversa se si considerano i **ricavi totali**, che tengono conto anche del premio. I ricavi totali rispetto ai costi variabili, ma anche rispetto al costo totale dei fattori della produzione (costi variabili + costi fissi) sono ampiamente positivi in tutte le regioni (e in particolare in Grecia, dove generalmente i fattori esterni non sono retribuiti) e rendono la produzione di tabacco un'attività agricola molto interessante dal punto di vista economico.

Grafico 1 – Costi medi di produzione e margini per ettaro delle aziende tabacchicole specializzate in alcune regioni dell'UE (media 1999-2000)



Fonte: DG AGRI, RICA

Ricavi totali = Ricavi della produzione + premi

Costi impliciti = costi legati alla manodopera familiare e alla proprietà dei terreni

2.1.7.2. Reddito delle aziende tabacchicole

Per analizzare la situazione del reddito dei produttori di tabacco, è interessante comparare il reddito delle aziende tabacchicole con quello di altri tipi di azienda agricola.

A tal fine, l'indicatore di reddito più comunemente utilizzato per l'attività agricola è il valore aggiunto netto dell'azienda per unità di lavoro/anno (VANA⁷/ULA).

I due elementi principali necessari per valutare la redditività aziendale sono:

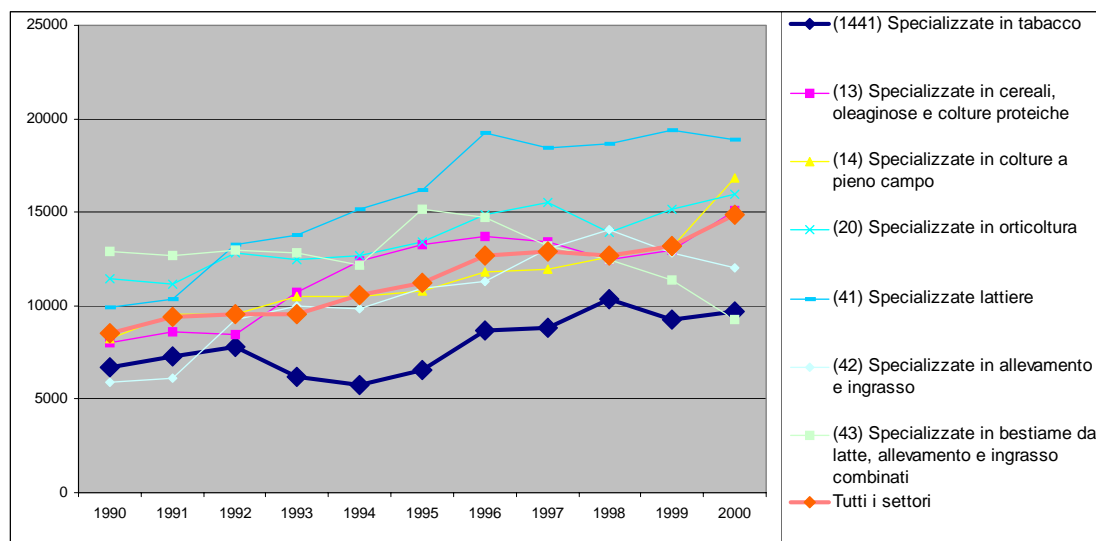
- il livello dei margini per ettaro, espresso dall'indicatore VANA/SAU,
- la superficie agricola disponibile per unità di lavoro/anno.

⁷

Valore aggiunto netto dell'azienda = produzione lorda aziendale + sovvenzioni al netto delle imposte – consumi intermedi – ammortamenti.

Infine occorre ricordare che il reddito agricolo totale è determinato non soltanto dalla produzione vegetale o animale nella quale l'azienda è specializzata, ma anche da eventuali attività "secondarie".

Grafico 2 – Andamento del reddito (VANA/ULA) per tipo di azienda agricola nell'UE (per i tre principali Stati membri produttori di tabacco) – Dati relativi al periodo 1990-2000 (prezzi correnti)



Fonte: DG AGRI, RICA

L'andamento dell'indicatore tra il 1990 e 2000 mostra che i produttori comunitari di tabacco sono caratterizzati da un livello di reddito strutturalmente basso rispetto ad altri settori agricoli (cfr. il grafico riportato sopra). Nella maggior parte dei casi, i redditi delle aziende tabacchicole sono i più bassi rispetto a tutti i tipi di azienda agricola, ad eccezione delle aziende zootecniche specializzate nell'allevamento di bovini da carne all'inizio del periodo e delle aziende zootecniche miste (allevamento di bovini da carne e da latte) nell'ultimo anno. Nemmeno l'andamento del reddito negli ultimi dieci anni è stato particolarmente favorevole alle aziende tabacchicole (+45% a prezzi correnti o 10% a prezzi costanti e tassi di cambio costanti) rispetto alla media di tutti i settori (+75% in termini nominali o 47% in termini reali).

Tuttavia la situazione del reddito varia notevolmente nei diversi Stati membri.

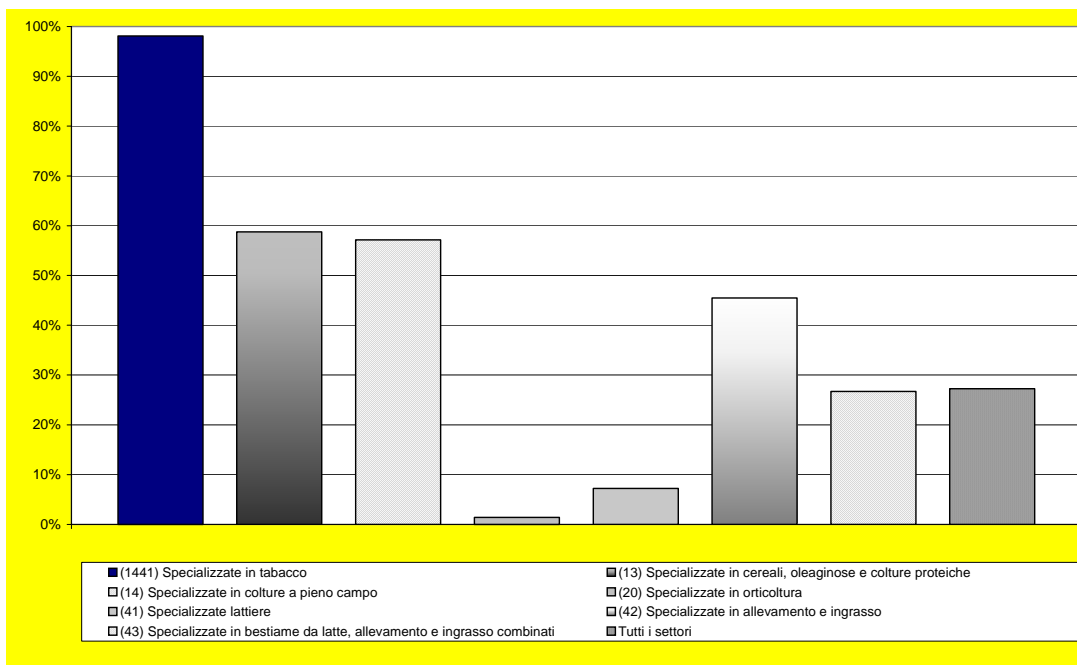
Mentre in Italia e in Spagna il reddito dei produttori di tabacco è rispettivamente uguale e superiore alla media delle aziende agricole di tali paesi, e in ogni caso superiore alla media per tutti e tre i paesi, la redditività delle aziende tabacchicole in Grecia è la più bassa fra tutti i settori e tutti i paesi.

Il basso reddito delle aziende tabacchicole comunitarie è perciò determinato essenzialmente dalla situazione esistente in Grecia, principale paese produttore di tabacco.

Anche se i produttori di tabacco in Grecia conseguono i maggiori margini per ettaro, il loro reddito totale è il più basso. Ciò è dovuto alle ridotte dimensioni delle aziende, in cui la SAU disponibile per unità di lavoro - e in particolare la superficie destinata a tabacco - è molto bassa, e l'impiego della manodopera per ettaro probabilmente non è molto efficiente.

Infine un'altra interessante conclusione può essere tratta dal rapporto tra sovvenzioni al netto delle imposte e valore aggiunto netto dell'azienda (VANA): per il 2000 questo indicatore, che misura la dipendenza dei redditi agricoli dal sostegno pubblico, è pari al 98% per i produttori di tabacco dei paesi considerati, di gran lunga il valore più elevato rispetto a tutti i settori agricoli.

Grafico 3 – Rapporto sovvenzioni al netto delle imposte/VANA per tipo di azienda nell'UE (per i tre principali Stati membri produttori di tabacco) – Dati relativi al 2000



Fonte: DG AGRI, RICA

2.1.7.3. Conclusioni

Il quadro ricavabile dall'analisi basata sui dati RICA conferma i risultati dell'analisi strutturale. La produzione di tabacco è di fatto un'attività ad alta intensità di manodopera, soprattutto in Grecia, paese in cui sono prodotte le varietà orientali. Nell'attuale situazione, caratterizzata da bassi prezzi di mercato, il reddito dei produttori è assicurato essenzialmente dall'elevato livello degli aiuti, che consente di ottenere margini positivi per ettaro. Senza l'erogazione di aiuti, soltanto le varietà orientali coltivate in Grecia sarebbero redditizie. Sotto questo profilo il settore del tabacco greggio appare molto fragile.

Se da un lato la situazione del reddito dei produttori greci risulta particolarmente sfavorevole, dall'altro i più elevati margini offerti dalle varietà orientali garantiscono maggiore forza al settore. Anche tenendo conto del fatto che le varietà orientali assorbono una maggiore intensità di manodopera, le ridotte dimensioni delle aziende greche determinano un uso apparentemente inefficiente della manodopera familiare.

2.2.L'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco

L'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio è disciplinata dal regolamento (CEE) n. 2075/92⁸. Il regolamento (CE) n. 2848/98⁹ della Commissione ne stabilisce le modalità di applicazione. L'OCM prevede attualmente:

- (1) un regime di premi;
- (2) misure di orientamento e di contenimento (limite di garanzia nazionale e regime di quote) della produzione;
- (3) misure di riconversione della produzione, mediante il Fondo comunitario del tabacco;
- (4) un regime di scambi con i paesi terzi.

2.2.1. Regime dei premi

Le 34 varietà di tabacco sono classificate in otto gruppi.

Per ciascun gruppo di varietà è fissato un **premio unico**. L'importo del premio varia da 2,15 a 4,13 euro/kg. Per determinate varietà di tabacco coltivate in alcuni Stati membri è fissato un **importo supplementare**, compreso fra 0,41 e 0,88 euro/kg, al fine di compensare la perdita di una parte del premio a seguito della riforma del 1992.

In media, il premio ammonta a 2 900 euro/t, pari a 7 800 euro/ettaro.

Dal 1999, il premio versato ai produttori comprende una parte fissa e una parte variabile (compresa fra il 30% e il 45% del premio, in funzione della quantità consegnata).

L'importo del premio è oggetto di una **ritenuta destinata al finanziamento del Fondo comunitario del tabacco** e, dal 1999, di una ritenuta destinata ad un aiuto specifico alle associazioni di produttori.

La ritenuta destinata al finanziamento del Fondo comunitario del tabacco è via via cresciuta, passando dallo 0,5% (raccolto 1993), all'1% (raccolti 1994-1998), al 2% (raccolti 1999-2002) e al 3% (raccolto 2003).

L'**aiuto specifico** concesso alle associazioni di produttori per il finanziamento delle attività destinate a promuovere il miglioramento della qualità, la tutela dell'ambiente e la gestione del regolamento ammonta al 2% del premio.

Al momento dell'adesione i nuovi Stati membri avranno la possibilità di applicare l'"*acquis*" comunitario o di versare gli aiuti al tabacco insieme agli aiuti a tutti gli altri prodotti agricoli in modo semplificato (aiuto forfettario per ettaro). La Polonia e Cipro hanno già scelto questo regime semplificato di pagamento.

⁸ GU L 215 del 30.7.1992, pag. 70.

⁹ GU L 358 del 31.12.1998, pag. 17.

2.2.2. *Misure di orientamento e contenimento della produzione: limiti di garanzia e regime delle quote*

Il Consiglio ha fissato un **limite di garanzia globale** per raccolto per l'intera Comunità europea e, entro tale soglia, limiti di garanzia specifici per ciascun gruppo di varietà e per ciascuno Stato membro produttore. I limiti di garanzia sono stati leggermente ridotti, da 348 508 tonnellate di tabacco greggio in foglie nel 1999 a 334 064 tonnellate nel 2004.

I paesi in via di adesione hanno ottenuto limiti di garanzia per un totale di 52 353 tonnellate, così ripartite: Polonia: 37 933 tonnellate; Ungheria: 12 355 tonnellate; Slovacchia: 1 715 tonnellate; Cipro: 350 tonnellate.

All'interno di ciascuno Stato membro è possibile trasferire una parte dei limiti di garanzia da un gruppo di varietà ad un altro, senza ripercussioni sul bilancio. Questa misura ha consentito di riorientare la produzione verso le varietà più richieste dal mercato e in grado di conseguire i prezzi più elevati.

Per assicurare il rispetto dei limiti di garanzia il Consiglio ha imposto un **regime di quote di produzione**. Gli Stati membri distribuiscono le quote, ripartite per varietà, alle associazioni di produttori e ai singoli produttori in misura proporzionale alla quantità media di tabacco da essi consegnata all'industria di prima trasformazione nel triennio precedente l'ultimo raccolto. Per consentire una maggiore flessibilità, i produttori possono acquistare e vendere le quote all'interno di ciascuno Stato membro.

Gli Stati membri hanno la possibilità di costituire una riserva nazionale di quote di produzione compresa fra lo 0,5% e il 2% del totale del limite nazionale di garanzia.

La **procedura di vendita all'asta** prevista per i contratti di coltivazione non è stata applicata, perché la mancanza di imprese di prima trasformazione non consente un'effettiva concorrenza nella maggior parte degli Stati membri produttori. Negli Stati membri in cui esiste un numero sufficiente di imprese di prima trasformazione e in cui sarebbe possibile un'effettiva concorrenza, le piccole imprese di trasformazione si sono opposte al sistema, temendo di non essere in grado di competere con le imprese più grandi. L'industria ha manifestato il suo interesse per un sistema di vendita all'asta per il tabacco greggio in foglie anziché per i contratti.

I produttori che decidono volontariamente di abbandonare il settore possono vendere la loro quota all'Unione europea attraverso il **programma di riscatto delle quote**, con conseguente riduzione dei limiti nazionali di garanzia. Tra il 1999 e il 2001 la quantità di quote ritirate dal mercato in questo modo è rimasta marginale. Viceversa nel 2002, a seguito dell'aumento del prezzo di riscatto, i risultati sono sensibilmente migliorati.

2.2.3. *Il Fondo comunitario del tabacco*

L'OCM prevede l'istituzione di un Fondo comunitario del tabacco¹⁰. Prima del 2002, il Fondo serviva a finanziare la ricerca agricola sulle varietà e sui metodi di produzione del tabacco nonché iniziative di informazione destinate a promuovere una maggiore comprensione da parte del pubblico degli effetti nocivi del consumo di tabacco. A partire dal 2003, la ricerca agricola è finanziata nell'ambito del Sesto programma quadro di ricerca; in compenso il Fondo può ora finanziare sia azioni destinate a consentire ai produttori di tabacco che hanno venduto la loro quota nell'ambito del programma di riscatto delle quote di orientare la produzione verso altre colture o di riconvertirsi ad altre attività economiche in grado di generare posti di lavoro, sia studi sulle possibilità di riconversione ad altre colture o ad altre attività.

Finanziamento di campagne contro il consumo di tabacco

In passato le risorse del Fondo comunitario del tabacco non sono state pienamente utilizzate. Nel periodo 1993-2001 sono stati investiti 31,4 milioni di euro per la realizzazione di 19 progetti di informazione gestiti dalla DG SANCO. Nel 2001 la DG SANCO ha lanciato una campagna triennale di prevenzione del consumo di tabacco fra gli adolescenti (12-18 anni), con una dotazione finanziaria annua di 6 milioni di euro. Parallelamente, la DG SANCO sta mettendo a punto nuove iniziative per migliorare le conoscenze nel campo della prevenzione e per sostenere le iniziative politiche e legislative in materia. Secondo gli esperti di comunicazione, lo stanziamento è troppo limitato per avere un impatto critico.

Misure di riconversione della produzione

A partire dal 2003 gli Stati membri possono attuare programmi nazionali per favorire la riconversione verso altre colture e altre attività. I produttori individuali che hanno abbandonato la tabacchicoltura e hanno venduto le loro quote nel quadro del programma di riscatto delle quote possono presentare progetti individuali di riconversione (passaggio ad altre colture, formazione finalizzata alla diversificazione delle attività, creazione di infrastrutture per la commercializzazione di prodotti di qualità).

Le autorità pubbliche delle regioni di produzione e gli enti statali di ricerca nel campo dell'agronomia e/o dell'economia rurale possono presentare progetti di interesse generale (studi, servizi di orientamento e consulenza, progetti dimostrativi innovativi). Il finanziamento comunitario può coprire fino al 75% dell'importo totale per le azioni individuali o fino al 100% per le azioni collettive di interesse generale.

Nel 2003 nei vari Stati membri sono stati presentati 680 progetti individuali e 14 progetti di interesse generale. La riconversione individuale è orientata prevalentemente – in ordine decrescente – verso l'orticoltura, la produzione di olive, l'agriturismo, i prodotti orticoli trasformati, la produzione di frutta e cereali.

¹⁰ Cfr. relazione della Commissione sull'utilizzazione degli stanziamenti del Fondo comunitario per il tabacco, COM(2003) ... [in corso di adozione].

2.2.4. Regime degli scambi con i paesi terzi

Il regime degli scambi con i paesi terzi comprende i seguenti elementi:

- un **dazio comune** che a seconda del tipo e della varietà di tabacco è compreso tra l'11,2% (pari a un minimo di 22 euro e a un massimo di 56 euro/kg netto) e il 18,4% (pari a un minimo di 22 euro e a un massimo di 24 euro/100 kg netti) del valore importato;
- per quanto riguarda le preferenze tariffarie bilaterali o unilaterali, l'Unione europea ha accordato un'esenzione dai dazi all'importazione **ai paesi ACP e ai paesi meno sviluppati** del sistema delle preferenze generalizzate, ad eccezione di Myanmar e dei paesi del gruppo andino/America centrale. Un **dazio ridotto** è concesso a Messico, Sudafrica e agli altri paesi del sistema SPG. La Moldova, l'Ungheria, la Bulgaria e la Romania beneficiano di un dazio doganale ridotto nell'ambito di un contingente d'importazione preferenziale.

A livello di Organizzazione mondiale del commercio non esistono né contingenti d'importazione preferenziali né sovvenzioni all'esportazione, che sono state abolite dalla legislazione comunitaria nel 1993.

3. PROBLEMI SPECIFICI DELL'ATTUALE OCM NEL QUADRO DELLA RISTRUTTURAZIONE DELLA PAC

L'obiettivo della riforma del regime del tabacco è non soltanto di accrescere la coerenza generale tra le principali politiche dell'Unione europea, e soprattutto tra la PAC e la politica in materia di salute pubblica, ma anche di inserire questa politica settoriale nel processo di riforma concordato in occasione del compromesso raggiunto in seno al Consiglio lo scorso 26 giugno 2003.

3.1. Limiti dell'attuale regime

Con la riforma della PAC, alcuni dei precedenti obiettivi dell'OCM tabacco non sono più pertinenti. Alcuni strumenti non sono più adatti al nuovo contesto, mentre altri non hanno funzionato nel modo dovuto e non hanno quindi conseguito gli obiettivi prefissati, che peraltro rimangono validi.

- Uno dei principali inconvenienti dell'attuale OCM è dato dal fatto che **la coltivazione del tabacco dipende fortemente dal premio**. Il rapporto fra il premio alla produzione e il totale dei ricavi derivanti dalla produzione e dal premio è pari in media al 76%.
- I prezzi all'importazione continuano ad essere molto più elevati dei prezzi interni anche se questi ultimi sono cresciuti dopo l'ultima modifica dell'OCM avvenuta nel 1998. In effetti, il rapporto tra prezzo di mercato e premio netto rimane piuttosto basso.
- L'attuale OCM ha garantito un elevato livello di occupazione, soprattutto per quanto riguarda la manodopera familiare. Tuttavia il costo per il bilancio comunitario (963 milioni di euro nel 2002) è troppo elevato rispetto ad altri settori. L'OCM tabacco ha il rapporto più elevato (1:6) tra **produzione vendibile lorda e costo del sostegno comunitario**. Il secondo settore in ordine di intensità di aiuti è quello dello zucchero con un rapporto di 1:2,70, seguito dal settore dei cereali con un rapporto di 1:2,27.

- L'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato è migliorato ma **alcuni gruppi di varietà**, specialmente quelli destinati alla fabbricazione delle tradizionali sigarette scure, si trovano in una situazione difficile.
- Il sistema di riscatto delle quote introdotto per facilitare l'abbandono del settore da parte dei produttori meno competitivi è largamente sottoutilizzato e quindi inefficace per raggiungere l'obiettivo, nonostante alcuni miglioramenti apportati negli ultimi anni.

Oltre a questi problemi, l'attuale OCM, basata su aiuti legati alla produzione e quindi aventi effetti distorsivi (cd. "scatola gialla" o *amber box*), deve fronteggiare crescenti difficoltà sotto due profili:

- il **degrado ambientale** dovuto agli effetti già osservabili degli aiuti legati alla produzione;
- la proposta della Comunità all'**Organizzazione mondiale del commercio** e in particolare l'impegno a ridurre gli aiuti della "scatola gialla" del 45%.

3.2. Ridefinizione degli obiettivi della PAC e miglioramento della coerenza con le altre politiche comunitarie

Come le altre OCM, l'organizzazione comune dei mercati del tabacco deve ridefinire i suoi obiettivi in linea con il nuovo contesto economico e con le aspettative dei consumatori e dei contribuenti. Di seguito sono indicati i principali aspetti della riforma della PAC che incidono su questa OCM:

- (1) **la promozione di una produzione più orientata al mercato e più sostenibile.** Questo obiettivo può essere raggiunto includendo gli attuali aiuti diretti legati alla produzione nel pagamento unico per azienda disaccoppiato (ossia svincolato dalla produzione), basato sui precedenti storici e subordinato al rispetto di una serie di criteri;
- (2) la capacità del settore agricolo di assicurare **un tenore di vita equo e stabile** ai produttori agricoli **senza sovvenzioni inaccettabili**;
- (3) la necessità di assicurare un maggiore equilibrio degli aiuti e di rafforzare lo **sviluppo rurale mediante il trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro della PAC** e l'ampliamento del campo di applicazione degli strumenti attualmente disponibili per lo sviluppo rurale;
- (4) il contributo alla **semplificazione della politica agricola**;
- (5) il rigoroso rispetto dei **vincoli di bilancio** fissati dal Consiglio di Bruxelles dell'ottobre 2002 per l'Unione allargata.

3.3. Coerenza con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile

In occasione del Consiglio europeo di Göteborg, la Commissione ha presentato una comunicazione sulla strategia dell'Unione europea a favore dello sviluppo sostenibile¹¹ (maggio 2001) che conteneva un esplicito riferimento al settore del tabacco:

¹¹ Comunicazione della Commissione "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile", COM(2001) 264 def. del 15.5.2001.

“Subito dopo la valutazione del regime del tabacco del 2002, adeguare tale regime per consentire la graduale abolizione dei sussidi, ponendo contemporaneamente in essere misure per creare fonti di reddito e attività economiche alternative per i lavoratori e i coltivatori di tabacco; decidere infine una data ravvicinata sulla base di tali elementi”.

Come pienamente riconosciuto dal Consiglio europeo e indicato chiaramente durante la consultazione delle parti interessate, il tabacco è un prodotto agricolo avente caratteristiche particolari, considerato il suo rapporto con la salute pubblica e con l'occupazione rurale.

Inoltre l'obiettivo dello sviluppo sostenibile deve essere conseguito non soltanto nell'Unione europea, ma anche nell'ambito delle politiche promosse nei paesi in via di sviluppo.

Tutti questi obiettivi, interni ed esterni, impongono di valutare la compatibilità degli aiuti alla produzione di tabacco con le politiche volte al mantenimento delle strutture economiche e sociali e alla riduzione del consumo di tabacco nell'Unione europea, e di esaminare le varie alternative possibili.

4. IPOTESI DI RIFORMA

Per risolvere i problemi dell'attuale OCM e conseguire i nuovi obiettivi della PAC, l'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco potrebbe essere riformata introducendo alcune misure e modificando quelle esistenti. In proposito sono state definite tre opzioni principali.

4.1. Opzione 1: proroga dell'attuale OCM

Qualora si decida di prorogare l'attuale OCM, sarà in ogni caso necessario adeguare alcuni dei meccanismi attualmente utilizzati per la gestione dei mercati.

- La situazione commerciale del tabacco greggio comunitario è peculiare, in quanto **i prezzi alla produzione sono nettamente inferiori ai prezzi all'importazione**. Tuttavia, la buona qualità del tabacco greggio comunitario dovrebbe garantire un aumento dei prezzi in caso di **riduzione del livello dei premi**.
- **Il limite di garanzia per le varietà** prive di evidenti sbocchi di mercato **dovrebbe essere completamente eliminato o ridotto durante il primo anno di applicazione della nuova OCM**. Inoltre dovrebbero essere aboliti gli aiuti supplementari a favore di alcune varietà.
- Occorrerebbe favorire l'abbandono dell'attività da parte dei produttori più anziani o marginali attraverso un **programma di riscatto delle quote** alle stesse condizioni attuali.
- L'applicazione obbligatoria del **sistema di vendita all'asta** per le quantità prodotte dovrebbe favorire l'ulteriore miglioramento della qualità e l'efficienza del mercato e consentire di abbandonare la complessa applicazione della parte variabile del premio.

- Le somme risparmiate grazie alla riduzione dei premi e all'eliminazione o alla riduzione dei limiti di garanzia potrebbero essere utilizzate per finanziare la ristrutturazione del **Fondo comunitario del tabacco**.

4.2. Opzione 2: Disaccoppiamento secondo i principi della riforma della PAC

- Una quota crescente dell'attuale premio legato alla produzione verrebbe gradualmente “**disaccoppiata**” (ossia **svincolata dalla produzione**) e **incorporata nel pagamento unico per azienda**: gli aiuti non sarebbero più legati alla coltura e i produttori sarebbero liberi di proseguire la produzione di tabacco o di utilizzare il terreno per altre colture. Il disaccoppiamento può essere introdotto gradualmente ma sarà completo al termine del periodo di progressiva entrata a regime.

Il disaccoppiamento dovrebbe essere introdotto per fasi per evitare di danneggiare la produzione e le economie locali e per consentire ai prezzi di mercato di adeguarsi alle nuove condizioni. Per evitare **variazioni troppo forti del reddito agricolo in ciascuna fase**, una parte fissa dell'attuale premio per il tabacco verrebbe disaccoppiata e incorporata nel pagamento unico per azienda.

- Il Fondo comunitario del tabacco sarebbe progressivamente eliminato e sostituito da un nuovo strumento, una **dotazione finanziaria per la ristrutturazione delle zone di produzione del tabacco**, destinata a finanziare anche misure a favore della manodopera extrafamiliare nelle zone di produzione. Per mantenere e rafforzare la competitività delle zone rurali di produzione del tabacco, insieme alla dotazione finanziaria per la ristrutturazione dovrebbero essere utilizzate le risorse destinate allo sviluppo rurale. Per assicurare **la massima semplicità possibile**, il meccanismo dovrebbe essere coerente con gli attuali strumenti della politica di sviluppo rurale e creare sinergie. Non si dovrebbe escludere la possibilità di aggiungere misure specifiche nel quadro dei piani di sviluppo rurale.
- Questa opzione non prende in considerazione la questione del finanziamento delle campagne contro il consumo di tabacco, aspetto che dovrà essere affrontato nelle sedi più opportune.

Principali caratteristiche dell'approccio graduale:

- Durante il periodo di introduzione progressiva del disaccoppiamento, le quote di produzione del tabacco verrebbero mantenute per fissare la dotazione della parte del premio ancora legata alla produzione. La produzione fuori quota sarebbe consentita, ma non potrebbe beneficiare del premio “accoppiato”, ossia legato alla produzione.
- Per evitare un effetto soglia in sede di graduale eliminazione dei pagamenti accoppiati, verrebbe fatta una distinzione, in termini di volume di produzione per azienda, tra la classe di produzione compresa fra 0 e 3,5 tonnellate, quella fra 3,5 e 10 tonnellate e quella superiore a 10 tonnellate.
- In ogni fase e per ciascuna classe di produzione, una parte dell'attuale premio accoppiato sarebbe trasformata in un pagamento disaccoppiato, mentre l'altra parte sarebbe trasferita alla **dotazione finanziaria per la ristrutturazione**.

- *Durante la prima fase*, per tutti i produttori, il pagamento accoppiato corrispondente alla classe di produzione compresa fra 0 e 3,5 tonnellate sarebbe **integralmente disaccoppiato e aggiunto al pagamento unico per azienda destinato a ciascun produttore**. Al di sopra delle 3,5 tonnellate **solo una parte dell'attuale premio sarebbe disaccoppiata**, mentre l'altra **parte sarebbe trasferita alla dotazione finanziaria per la ristrutturazione**.
- *Nelle altre due fasi*, la rimanente parte del pagamento accoppiato verrebbe progressivamente eliminata aumentando in maniera graduale:
 - la **parte da disaccoppiare** e da aggiungere al pagamento unico per azienda destinato a ciascun produttore;
 - la parte trasferita alla dotazione finanziaria per la ristrutturazione.
- Una volta completato il processo di disaccoppiamento, gli attuali premi al tabacco legati alla produzione sarebbero ridistribuiti nel **pagamento unico per azienda e sarebbe disponibile una dotazione finanziaria per la ristrutturazione pari a circa 150 milioni di euro**. Inoltre per promuovere attività alternative potrebbero essere utilizzati i Fondi strutturali.

4.3.Opzione 3: eliminazione graduale nell'ambito di un approccio settoriale

Questo approccio prevede il mantenimento dell'attuale sistema ma comporta la graduale riduzione degli importi unitari, ad esempio in dieci fasi, prevedendo in ogni fase una riduzione del 10%.

- Gli aiuti sarebbero progressivamente **eliminati** nell'arco di **10 anni, attraverso una riduzione annua del 10%**. Nel corso di questo periodo l'OCM attuale continuerebbe a funzionare senza modifiche, fatta eccezione per il sistema di vendita all'asta del tabacco che diventerebbe obbligatorio.
- Anche il Fondo comunitario del tabacco verrebbe gradualmente eliminato e le somme progressivamente risparmiate sarebbero interamente trasferite alla **dotazione finanziaria per la ristrutturazione** per tener conto delle nuove esigenze di ristrutturazione di tutto il settore del tabacco. Così come per l'opzione 2, i Fondi strutturali potrebbero essere utilizzati per integrare le misure di sviluppo rurale attuate nelle regioni interessate.
- Questa opzione non prende in considerazione la questione del finanziamento delle campagne contro il consumo di tabacco, aspetto che dovrà essere affrontato nelle sedi più opportune.

Tabella riassuntiva delle tre opzioni

	Opzione 1 Adattamento dell'attuale OCM	Opzione 2 Disaccoppiamento per fasi	Opzione 3 Eliminazione graduale dell'attuale OCM
Premio legato alla produzione	Mantenimento	Disaccoppiamento in 3 fasi	Mantenimento*
Livello del premio	Riduzione	Mantenimento integrale per i piccoli produttori storici	Eliminazione graduale (in 10 anni)
Limiti di garanzia	Riduzione o soppressione a seconda dei gruppi di varietà di tabacco	Mantenimento durante il periodo di transizione	Mantenimento*
Quote	Mantenimento	Mantenimento durante il periodo di transizione	Mantenimento*
Riscatto delle quote	Mantenimento	Abolizione	Mantenimento*
Sistema di vendita all'asta	Obbligatorio	Non pertinente (non si procede più all'assegnazione delle quote)	Obbligatorio
Fondo comunitario del tabacco	Mantenimento Ridefinizione (aumento corrispondente ad una parte della riduzione del premio accoppiato)	Abolizione	Abolizione
Dotazione finanziaria per la ristrutturazione	-	Introduzione progressiva (aumento corrispondente alla parte della riduzione del premio non disaccoppiata)	Introduzione progressiva* (aumento corrispondente a una parte della riduzione del premio accoppiato)

* durante il periodo di eliminazione graduale.

Qualsiasi variazione dell'aiuto comunitario ai produttori di tabacco dovrà tener conto degli effetti previsti sulle zone e sui soggetti direttamente e indirettamente interessati, ossia non soltanto sulla produzione ma anche sulla commercializzazione, sulla trasformazione, sugli scambi commerciali, sullo sviluppo rurale, sulla salute pubblica, sull'ambiente e sul monitoraggio.

5. ANALISI DELL'IMPATTO

5.1. Impatto sul mercato e sui redditi

5.1.1. Impatto sulla produzione e sui prezzi

Analizzando l'impatto delle varie opzioni sui mercati e sui prezzi occorre tenere presenti alcune caratteristiche peculiari della produzione di tabacco e in particolare:

- il basso livello del reddito medio dovuto alle modeste dimensioni delle aziende e agli elevati costi;

- la **conseguente elevata dipendenza del reddito dagli attuali premi legati alla produzione;**
- l'effetto depressivo dei premi sul **livello dei prezzi interni**, molto bassi rispetto ai prezzi del mercato mondiale.

Opzione 1

Poiché le modifiche si limiterebbero ad un adeguamento dell'attuale OCM, ivi compresa una riduzione dei premi, anche l'impatto sulla produzione sarebbe limitato. D'altronde, gli aiuti continuerebbero ad essere legati alla produzione e pertanto per massimizzare i premi sarebbe necessario mantenere gli attuali livelli di produzione. I produttori inefficienti continuerebbero quindi a produrre tabacco. La produzione potrebbe leggermente diminuire solo per le varietà per cui venisse abolito o ridotto il limite di garanzia e soltanto nel caso in cui il produttore non fosse in grado di orientare la produzione verso altre varietà.

La conseguenza di questa leggera diminuzione della produzione, unita ad una riduzione dei premi, sarebbe un aumento dei prezzi, in linea con l'attuale tendenza, giacché è noto che l'attuale livello dei premi esercita un effetto depressivo sui prezzi interni. L'effettivo impatto dipenderebbe sostanzialmente dal livello di riduzione stabilito.

L'attuazione obbligatoria del sistema di vendita all'asta per la vendita del tabacco alle imprese di prima trasformazione dovrebbe avere l'effetto di migliorare ulteriormente la qualità e l'efficienza del mercato.

Opzione 2

Con il disaccoppiamento, essendo il premio legato non più alla quantità prodotta ma a un riferimento storico, i produttori risponderebbero maggiormente ai segnali di mercato, producendo in funzione della domanda. Ciò comporterebbe:

- un'estensificazione per molti produttori e la ricerca di varietà di migliore qualità;
- l'abbandono della produzione da parte degli agricoltori che attualmente producono in perdita solo per ottenere il premio legato alla produzione;
- il mantenimento della produzione delle sole varietà di qualità, che offrono sbocchi sul mercato.

Il risultato sarebbe una sensibile riduzione della produzione. Le uniche regioni in cui il tabacco continuerebbe ad essere coltivato su grande scala sono quelle della Grecia, in cui prevalgono varietà il cui prezzo di mercato è in grado di coprire i costi variabili.

Questa evoluzione qualitativa e quantitativa della produzione dovrebbe portare ad un aumento dei prezzi interni, che attualmente sono piuttosto bassi.

Opzione 3

L'eliminazione graduale del premio, anche se attuata in un lungo arco di tempo (10 anni), determinerebbe una riduzione molto sensibile della produzione, anche per le qualità più esportabili e anche tenendo conto del probabile conseguente aumento dei prezzi interni.

Così come per l'opzione 1, l'applicazione obbligatoria del sistema di vendita all'asta per la vendita del tabacco dovrebbe migliorare ulteriormente la qualità e l'efficienza del mercato.

5.1.2. *Impatto sul reddito*

L'impatto delle varie opzioni è stato valutato tramite simulazioni statiche effettuate utilizzando i dati RICA. Le simulazioni mostrano gli effetti di un'eventuale riduzione dei premi per il tabacco accompagnata da un probabile aumento dei prezzi.

Il punto di partenza per tutte le simulazioni è la banca dati sui costi di produzione, sui ricavi derivanti dalla produzione e sui premi per ettaro, calcolati per le aziende specializzate situate in cinque regioni europee. La banca dati è già stata utilizzata nell'analisi descrittiva. Basandosi su questi dati e su altre informazioni (ad es. la superficie media coltivata a tabacco e l'apporto di manodopera) si calcola il reddito derivante dalla produzione di tabacco per l'attuale periodo, che viene considerato come base di riferimento.

Gli indicatori di reddito¹² utilizzati nell'analisi sono il reddito agricolo familiare o reddito netto (RN) e il reddito netto per unità di lavoro familiare (RN/ULF). Il reddito netto è dato dai ricavi della produzione più i premi meno l'insieme dei fattori produttivi. La scelta di questo indicatore è giustificata dal fatto che, a differenza del valore aggiunto netto dell'azienda (che rappresenta la remunerazione dell'insieme della manodopera aziendale), esso si riferisce unicamente ai redditi dell'imprenditore agricolo e della sua famiglia, che in ultima analisi sono responsabili delle decisioni riguardanti la produzione dell'azienda.

Supponendo che la struttura dei costi rimanga immutata nel tempo, si procede al calcolo dei due indicatori RN e RN/ULF per le diverse opzioni applicando alla base di riferimento la riduzione dei premi prevista per ciascuna opzione e il probabile aumento dei prezzi. L'aumento dei prezzi si ritiene plausibile per effetto del probabile abbandono di una parte della produzione di tabacco a seguito della riduzione degli aiuti.

Viene poi valutato l'impatto delle diverse opzioni sul reddito derivante dalla produzione di tabacco, comparando gli indicatori di reddito delle simulazioni con i corrispondenti indicatori della base di riferimento.

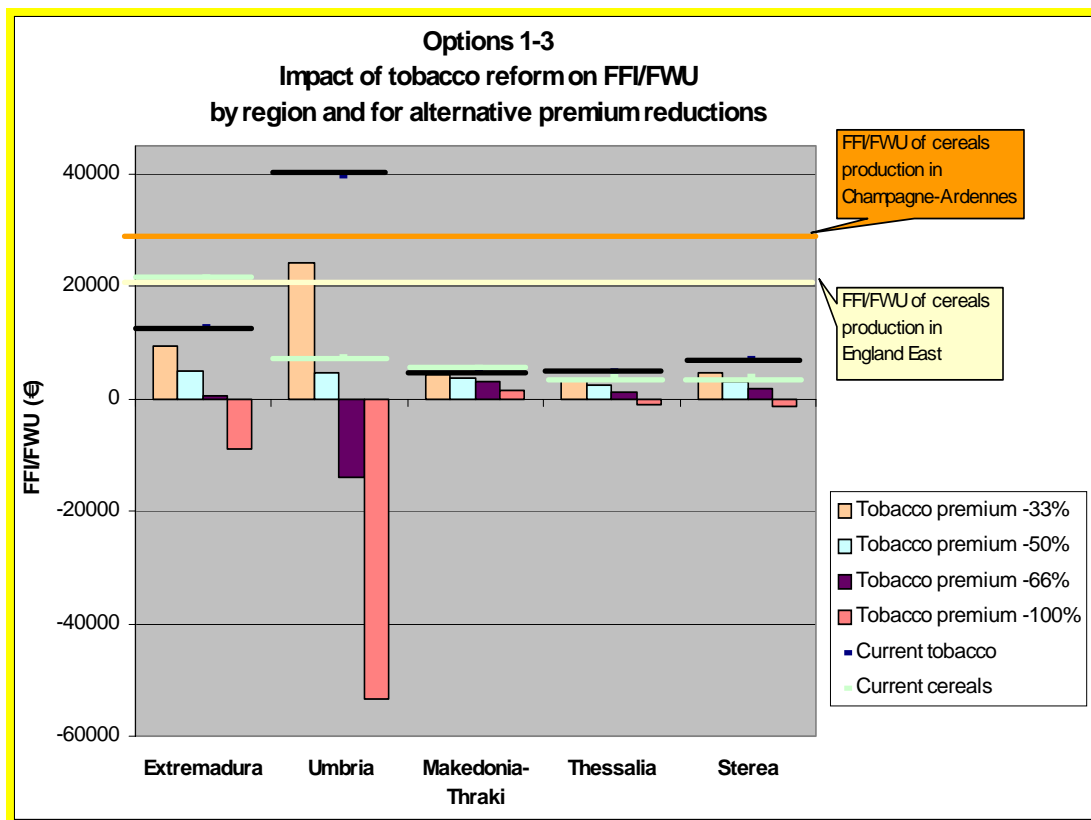
Per tutte le analisi presentate nelle pagine che seguono si suppone che qualora il premio legato alla produzione sia inferiore di almeno un terzo al premio della base di riferimento, i prezzi del tabacco aumentino del 100% in Italia e Spagna e del 25% in Grecia. L'enorme scarto tra prezzi interni alla produzione e prezzi pagati dalle imprese di prima trasformazione per il tabacco importato da paesi terzi, tenuto conto delle varie fasi di trasformazione, delle spese di trasporto e di assicurazione e delle differenze nella qualità, mostra che è possibile prevedere aumenti di prezzo di questa portata.

5.1.2.1. Opzioni 1 e 3

È stato simulato l'impatto della riduzione del premio per il tabacco sul reddito di un'azienda media.

¹² Per maggiori dettagli cfr. l'allegato 8.

I risultati dimostrano che già con una riduzione del 50% del premio il reddito netto medio per unità di lavoro familiare derivante dalla produzione di tabacco sarebbe nettamente inferiore all'attuale in tutte le regioni e in particolare al di fuori della Grecia, e in ogni caso inferiore ai redditi derivanti dalla produzione di cereali.



- Opzione 1: con una riduzione del premio del 33% e il trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie al Fondo comunitario del tabacco, l'impatto sui redditi sarebbe più variabile. Nelle regioni interessate dalla maggiore riduzione del reddito (Umbria -39% e Grecia centrale -33%) la redditività del tabacco continua ad essere nonostante tutto superiore a quella dei cereali. In particolare in Umbria, regione in cui le aziende produttrici di tabacco sono attualmente caratterizzate da un livello estremamente elevato di reddito per unità di lavoro, i redditi derivanti dalla produzione di tabacco sarebbero comparabili a quelli delle aziende cerealicole specializzate della regione Champagne-Ardenne e dell'Inghilterra orientale.
- Opzione 3: la totale abolizione dei premi avrebbe un impatto ancora maggiore sui redditi, che sarebbe negativo in tutte le regioni ad eccezione della Macedonia-Tracia.

5.1.2.2. Opzione 2

L'opzione 2 implica la graduale trasformazione dell'attuale premio per il tabacco in un pagamento disaccoppiato da integrare nel pagamento unico per azienda.

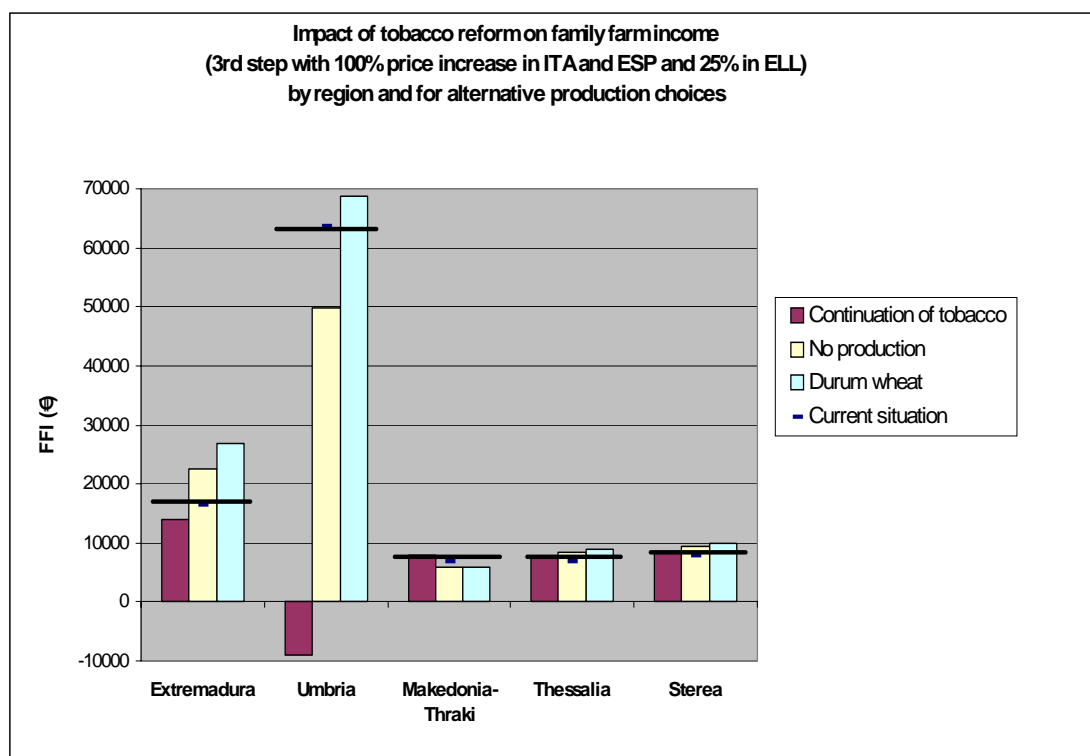
Poiché la nuova forma di pagamento non è legata ad una determinata coltura, l'agricoltore non è obbligato a continuare a produrre tabacco, ma può passare ad un'altra attività agricola o abbandonare completamente la produzione. Qualora decidesse di modificare l'ordinamento produttivo o – ipotesi più probabile – di abbandonare completamente la produzione, l'agricoltore sosterebbe costi di produzione molto più bassi, dato che il tabacco è una coltura ad alta intensità di fattori produttivi (e soprattutto ad alta intensità di manodopera).

Questa opzione propone un trattamento differenziato delle aziende tabacchicole a seconda delle loro dimensioni. Quando il sistema sarà a regime, il premio per le prime 3,5 tonnellate di tabacco sarà mantenuto al livello attuale, ma disaccoppiato, ossia svincolato dalla produzione. Per una produzione compresa tra 3,5 e 10 tonnellate, l'80% del premio sarà integrato nel pagamento unico per azienda, mentre l'altro 20% andrà ad alimentare la dotazione finanziaria per la ristrutturazione. Per una produzione superiore a 10 tonnellate, soltanto il 33% del premio per il tabacco sarà integrato nel pagamento unico per azienda destinato al produttore, mentre il 66% sarà trasferito alla dotazione finanziaria per la ristrutturazione.

L'impatto di questa opzione sul reddito dell'azienda media è stato simulato comparando il reddito netto medio nell'attuale regime con il reddito netto simulato:

- in caso di mantenimento della produzione di tabacco;
- in caso di abbandono di qualsiasi attività agricola;
- in caso di riconversione a colture alternative, ad esempio grano duro. Per ogni regione è stato calcolato il reddito netto derivante dalla produzione di grano duro, sulla base dei costi medi di produzione, dei ricavi della produzione e dei premi per ettaro di grano duro nonché della superficie in precedenza utilizzata per il tabacco.

Non sono presi in considerazione i costi di riconversione. In caso di completo abbandono della produzione si tiene conto soltanto di alcune voci di costo di minore importanza (canone di affitto dei terreni e interessi passivi) e del premio disaccoppiato. Infine le decisioni riguardanti la produzione sono prese in base alla redditività di ciascuna alternativa.



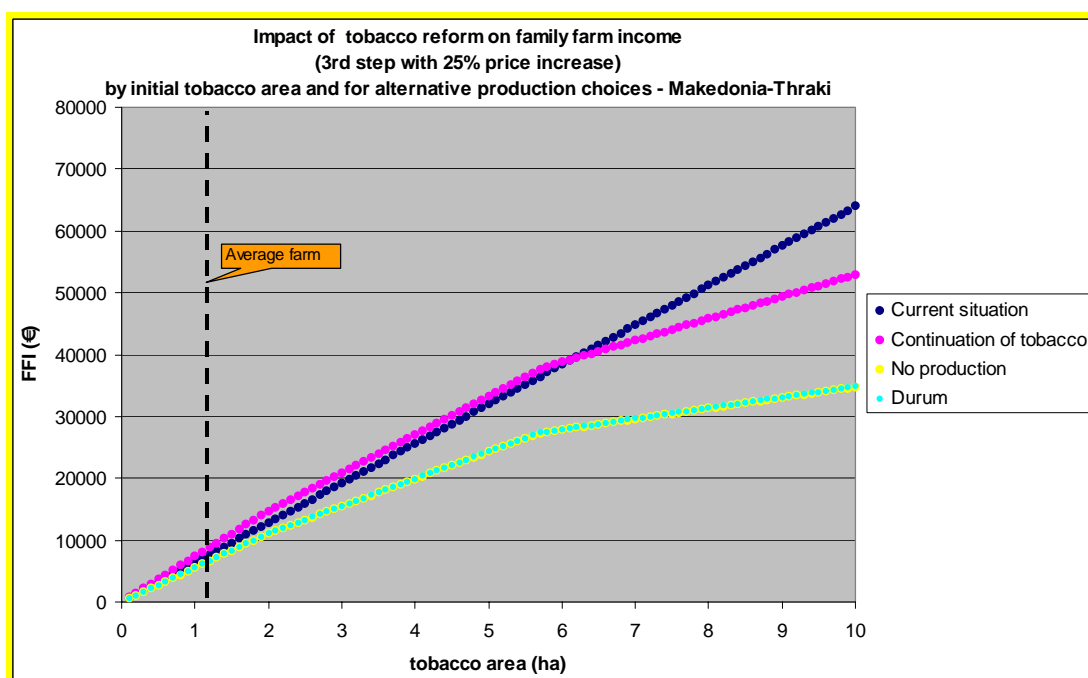
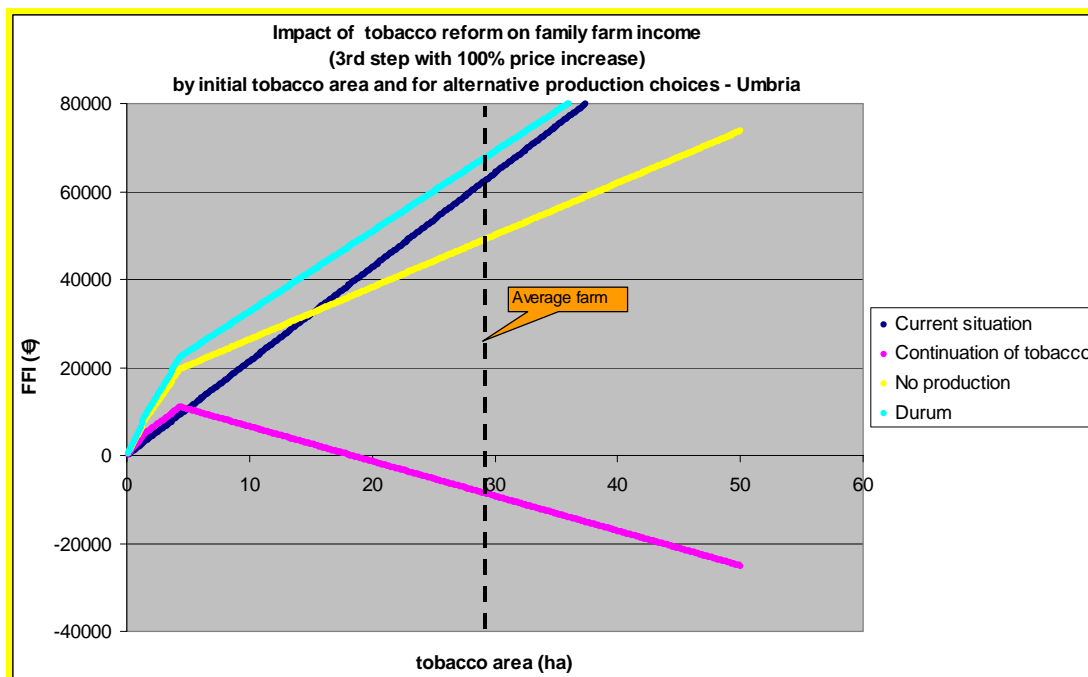
Dai risultati dell'analisi emerge che, salvo il caso della Grecia, e in particolare della Macedonia-Tracia, il reddito netto derivante dalla produzione di tabacco scenderebbe, rendendo il mantenimento della produzione di tabacco la scelta meno interessante per l'agricoltore. Pertanto la coltivazione del tabacco verrebbe ampiamente abbandonata.

Per quanto riguarda le proiezioni relative ai redditi derivanti dalla scelta produttiva più redditizia, è evidente che questa opzione garantirebbe agli agricoltori almeno lo stesso livello di reddito della base di riferimento, fatto che non sorprende perché l'obiettivo del disaccoppiamento è quello di migliorare l'efficacia del trasferimento di reddito. Il settore del tabacco fornisce un buon esempio degli effetti positivi del disaccoppiamento sui redditi agricoli.

- In Umbria (Italia), il passaggio dal tabacco al grano duro consentirebbe agli agricoltori di aumentare il loro reddito dell'8%;
- in Grecia, l'aumento del reddito generato dalla migliore scelta di produzione oscillerebbe tra il 15% e il 28% ma, dato il basso reddito netto delle aziende tabacchicole greche, la differenza sarebbe di poche centinaia di euro;
- soltanto in Estremadura (Spagna) questa opzione porterebbe ad un miglioramento più consistente del reddito per i produttori che passano al grano duro.

Questa opzione appare quindi bene equilibrata e in particolare la calibrazione delle tre classi di produzione e delle percentuali da trasferire alla dotazione per la ristrutturazione dovrebbe consentire di evitare un eccessivo aumento degli aiuti complessivi.

Altre simulazioni sono state realizzate per studiare i possibili effetti differenziati sui redditi agricoli a seconda delle dimensioni aziendali (ad esempio la superficie disponibile per la coltivazione del tabacco). Il grafico riportato qui di seguito mostra i risultati per l'Umbria e la Macedonia-Tracia; analoghi grafici riguardanti le altre tre regioni sono riportati nell'allegato 7.



Una caratteristica comune dell'andamento del reddito netto in funzione della superficie coltivata a tabacco è che, rispetto alla base di riferimento, il disaccoppiamento consente ai piccoli produttori di accrescere sistematicamente il loro reddito. Infatti, poiché il livello di premio per le prime 3,5 tonnellate prodotte rimane immutato, il produttore può beneficiare in alternativa di un prezzo più elevato del tabacco o di minori costi di produzione, qualora preferisca abbandonare la produzione o passare ad un'altra coltura.

Man mano che aumentano le dimensioni aziendali e in particolare quando la superficie destinata alla coltivazione del tabacco è superiore a quella necessaria per produrre 10 tonnellate, la riduzione del 66% del premio legato alla produzione determina una forte riduzione della crescita del reddito cosicché, a partire da una certa soglia in poi, il reddito netto nel nuovo sistema è inferiore alla base di riferimento a prescindere dalla scelta produttiva dell'agricoltore.

In Umbria, il mantenimento della tabacchicoltura appare la scelta meno vantaggiosa e i redditi diminuiscono rispetto all'attuale situazione non appena la produzione supera le 10 tonnellate. Il reddito netto diventa addirittura negativo per una superficie coltivata a tabacco superiore a 20 ettari. La conversione al grano duro sembra l'alternativa migliore per i produttori, in quanto consente loro di ottenere un reddito più elevato nonostante la riduzione degli aiuti, salvo qualora dispongano di più di 40 ettari di terreno coltivati a tabacco.

In Macedonia-Tracia la situazione è completamente differente. L'alternativa migliore per gli agricoltori è il mantenimento della produzione di tabacco, che consente un leggero aumento del reddito purché il premio disaccoppiato sia corrisposto integralmente o all'80%. Dato che in questa regione le grandi aziende sono praticamente inesistenti, la maggior parte degli agricoltori trarrebbe beneficio dalla riforma. Il passaggio alla coltivazione del grano duro o l'abbandono della produzione non sembrano alternative interessanti per le aziende, a prescindere dalle loro dimensioni.

5.2.Impatto sulle zone di produzione: problemi sociali nell'UE-15 e nei paesi in via di sviluppo, scambi commerciali, ambiente

5.2.1. Impatto sociale sulle zone di produzione nell'UE-15

Come risulta dai dati sull'occupazione direttamente o indirettamente legata alla coltivazione del tabacco, e come è stato chiaramente ribadito dalle autorità locali in occasione del Forum, qualsiasi modifica dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco dovrà tenere conto dei potenziali rischi cui sono esposte le zone di produzione.

La produzione di tabacco è un'attività ad alta intensità di manodopera, che fornisce molti posti di lavoro non soltanto nell'impresa agricola (manodopera familiare ed extrafamiliare) ma anche nell'industria di trasformazione.

In alcune regioni, soprattutto in Grecia, alcuni vincoli di carattere naturale e strutturale fanno della coltivazione del tabacco e della prima trasformazione le uniche attività praticabili, motivo per il quale la maggioranza delle aziende è specializzata nella tabacchicoltura.

In Grecia due regioni (Macedonia centrale e orientale), nelle quali è concentrato il 60% delle aziende produttrici di tabacco, rappresentano il 50% di tutte le aziende tabacchicole specializzate ma soltanto il 21% della superficie coltivata a tabacco nell'Unione europea, date le ridotte dimensioni aziendali.

Oltre alla coltivazione, anche le attività di trasformazione del tabacco sono concentrate in queste regioni. Secondo i dati forniti dal Prof. Mattas dell'Università di Salonicco, circa l'85% dell'industria greca di prima trasformazione del tabacco è localizzato in questa zona. I posti di lavoro generati dalla tabacchicoltura rappresentano più di un terzo dell'occupazione del settore agricolo (che di per sé rappresenta più del 35% dell'occupazione totale). Inoltre queste regioni sono fra le più povere dell'Unione europea: ad esempio, in una regione montuosa come la Macedonia orientale il PNL pro capite è pari a circa il 57% della media comunitaria.

Una situazione analoga, anche se su scala ridotta, è riscontrabile nelle aziende situate in due regioni italiane (Campania e Puglia).

Date le ridotte dimensioni di molte aziende, anche laddove sarebbe possibile una coltura alternativa al momento nessun tipo di coltura sarebbe in grado di offrire un numero di posti di lavoro paragonabile a quello offerto dalla produzione di tabacco in tutte le regioni interessate. Esistono alcune limitate possibilità di mantenere gli stessi livelli di occupazione nell'azienda agricola, ad esempio introducendo determinati tipi di orticoltura.

Tenuto conto di queste circostanze, l'impatto di ciascuna opzione è il seguente:

- **Opzione 1:** impatto limitato.
- **Opzione 2:** i pagamenti disaccoppiati consentirebbero il mantenimento della manodopera familiare ma non di gran parte della manodopera extrafamiliare.
Per quanto riguarda l'occupazione nelle imprese di prima trasformazione, potrebbe verificarsi una temporanea perdita di posti di lavoro in attesa degli effetti positivi della dotazione per la ristrutturazione.
Nel medio termine gli effetti combinati dell'aumento del reddito familiare (cfr. paragrafo 5.1.2) e l'entrata a regime della dotazione per la ristrutturazione determinerebbero un miglioramento della coesione.
- **Opzione 3:** avrebbe l'impatto più radicale sulla manodopera familiare, sulla manodopera extrafamiliare e sull'occupazione nelle imprese di prima trasformazione.

5.2.2. *Impatto sugli scambi commerciali e sui paesi in via di sviluppo*

A livello mondiale, il settore del tabacco è caratterizzato da un livello di produzione e consumo sempre più elevato nei paesi in via di sviluppo. Nel 2000-2002, l'81% della produzione mondiale e il 71% del consumo mondiale di tabacco greggio erano concentrati nei paesi in via di sviluppo. La maggior parte del tabacco non lavorato prodotto nei paesi in via di sviluppo rimane all'interno di tali paesi per far fronte al crescente consumo interno. Nei paesi sviluppati la quota commercializzata è maggiore; in particolare quattro paesi (Germania, Stati Uniti, Regno Unito e Paesi Bassi) esportano la metà delle sigarette complessivamente commercializzate a livello mondiale.

L'Unione europea, grande importatore netto di tabacco greggio ed esportatore netto di sigarette e altri prodotti trasformati, ha un ruolo di primo piano nel commercio mondiale. Se una buona percentuale del tabacco greggio importato proviene da paesi in via di sviluppo, per l'importazione delle varietà di alta qualità le multinazionali europee del settore della trasformazione del tabacco dipendono essenzialmente dagli Stati Uniti (21% del totale delle importazioni comunitarie), seguiti in ordine di importanza da Brasile (19,5%), Zimbabwe (15%), Malawi (8%), Turchia (5,5%) e da una serie di altri paesi, tutti più o meno allo stesso livello, da cui proviene una piccola quota delle importazioni comunitarie. Sulla struttura degli scambi commerciali potrebbero incidere eventuali variazioni degli impegni a seguito dell'ingresso della Cina - principale produttore mondiale di tabacco - nell'Organizzazione mondiale del commercio.

L'attuale OCM del tabacco greggio è stata ristrutturata abolendo le misure di sostegno ai prezzi, quali il regime di intervento e le restituzioni all'esportazione, mentre la protezione alle frontiere è stata mantenuta ad un livello molto basso, attraverso l'applicazione della tariffa doganale comune. Gli attuali meccanismi di sostegno si basano su premi legati alla produzione e su quote di produzione assegnate per varietà. Nella notifica delle misure di sostegno interno all'Organizzazione mondiale del commercio, l'attuale sistema dei premi è classificato nella "scatola gialla" (*amber box*), ossia viene considerato una misura avente effetti distorsivi sul commercio internazionale che tuttavia non rientra nella categoria del *sostegno ai prezzi* bensì in quella dei *pagamenti diretti non esenti* (cfr. allegato 6).

Complessivamente, l'OCM **non ha avuto l'effetto di deprimere i prezzi mondiali**, in quanto nell'ultimo decennio la produzione comunitaria si è ridotta più velocemente della produzione mondiale. Analogamente, **l'allargamento non dovrebbe determinare gravi squilibri**, poiché la produzione di tabacco nell'Europa orientale sta diminuendo più rapidamente che nell'Unione europea.

Lasciando da parte l'opzione che prevede il mantenimento dello status quo, **gli effetti delle opzioni 2 e 3 sul commercio sono incerti**. In particolare, è incerto fino a che punto il disaccoppiamento determinerà una riduzione della produzione interna, favorendo un aumento delle importazioni del tabacco greggio per soddisfare le esigenze dell'industria di trasformazione comunitaria. Alcuni rappresentanti dell'industria comunitaria del tabacco sostengono che l'abolizione dei premi potrebbe favorire un'ulteriore e decisiva modernizzazione della produzione comunitaria, rafforzare l'integrazione dei vari anelli della catena produttiva, aumentare la produzione delle varietà di migliore qualità e come conseguenza ridurre la possibilità di un ulteriore aumento delle importazioni di queste varietà.

Secondo i dati dell'Organizzazione internazionale del lavoro (*International Labour Organisation - ILO*), **dei 100 milioni di lavoratori che si stima siano impiegati in tutti i segmenti del settore del tabacco a livello mondiale, il 90% è situato nei paesi in via di sviluppo**. 1,2 milioni di persone lavorano nel settore della fabbricazione, circa 40 milioni nella coltivazione e nella trasformazione delle foglie, 20 milioni in industrie tipiche locali (ad esempio la confezione di sigarette arrotolate a mano in India e Indonesia) e gli altri in processi e industrie connessi al tabacco che vanno dalla distribuzione, vendita e promozione fino alle attività dirette contro il consumo di tabacco.

Secondo l'ILO, i lavoratori dell'industria del tabacco sono tra gli addetti industriali meglio retribuiti al mondo mentre i tabacchicoltori nei paesi in via di sviluppo e in alcuni paesi in fase di transizione sono in genere disorganizzati e incapaci di sfruttare l'intero valore aggiunto prodotto dall'industria. Qualora il settore dovesse essere oggetto di un processo mondiale di contenimento della produzione, sarebbe necessario prendere contromisure per **evitare effetti negativi sull'occupazione e sulle capacità di reddito**. Sotto questo profilo, paesi come il Malawi e lo Zimbabwe, in cui il tabacco greggio è un prodotto fondamentale e le esportazioni di tabacco rappresentano più del 70% delle esportazioni agricole e una quota significativa delle esportazioni totali (rispettivamente 66% e 45%) sarebbero particolarmente vulnerabili.

Il consumo di tabacco ha gravi conseguenze per la salute nei paesi in via di sviluppo. Si calcola che ogni anno in questi paesi muoiano 2,4 milioni di persone per malattie legate al tabacco. Se il consumo di questo prodotto sta lentamente diminuendo in molti paesi industrializzati, il fumo si sta viceversa diffondendo in molti paesi in via di sviluppo, soprattutto fra le donne e fra i giovani. Sulla base delle attuali tendenze, si stima che nei paesi in via di sviluppo la mortalità dovrebbe essere triplicata entro il 2020.

Le misure volte a limitare il consumo di tabacco stanno progressivamente diventando un'importante componente della politica sanitaria dei paesi in via di sviluppo e sono attualmente promosse attraverso l'impegno internazionale ad adottare una **Convenzione quadro sulla lotta al tabagismo** (*Framework Convention on Tobacco Control* - FCTC) sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale della sanità. La convenzione è già stata firmata dall'Unione europea.

In questo contesto la Commissione europea si è adoperata attivamente per dimostrare la possibilità di utilizzare gli strumenti esistenti della cooperazione allo sviluppo nella lotta contro il consumo di tabacco nei paesi in via di sviluppo.

Il problema principale è risolvere la contraddizione interna tra l'erogazione di aiuti alla produzione del tabacco greggio e l'importanza attribuita alle misure contro il consumo di tabacco. Questo aspetto è importante anche nei confronti dei paesi in via di sviluppo in cui già sono stati attuati programmi di adeguamento e diversificazione per i produttori di tabacco.

L'Unione europea ha molto da guadagnare in termini di credibilità e coerenza, e può rafforzare ulteriormente la cooperazione e la fiducia reciproca con i paesi in via di sviluppo. Da questo punto di vista, le proposte di riforma di cui all'opzione 2 avrebbero un impatto molto positivo. Il disaccoppiamento, insieme all'intensificazione degli sforzi destinati a promuovere la riconversione delle aziende, consentirebbe all'Unione europea di beneficiare di una posizione privilegiata nei negoziati internazionali e nei rapporti bilaterali con i paesi in via di sviluppo.

5.2.3. *Impatto sull'ambiente*

La futura OCM del tabacco deve integrarsi nell'attuale discussione sulla PAC nonché nel contesto generale delle politiche ambientali, della strategia per lo sviluppo sostenibile, del piano di azione per la biodiversità, del Sesto programma di azione per l'ambiente e delle strategie tematiche sul suolo e sui pesticidi.

5.2.3.1. Tabacchicoltura e ambiente

I rischi di impatto ambientale derivanti da molte produzioni agricole, tra cui la produzione di tabacco, sono dovuti essenzialmente alla lisciviazione nelle acque sotterranee e superficiali dell'azoto contenuto nei fertilizzanti e alla pressione sulle risorse idriche sotterranee determinata dall'irrigazione. Alcuni rischi particolari sono legati agli effetti secondari indesiderati derivanti dall'elevata quantità di pesticidi solitamente applicata. La coltivazione del tabacco richiede una forte quantità di pesticidi per assicurare una buona qualità delle foglie. Anche il fatto che il tabacco è coltivato a monocoltura contribuisce ad un elevato consumo di pesticidi.

Il rischio di lisciviazione dipende, fra gli altri fattori, anche dai tipi di varietà:

- il tabacco di tipo “Virginia” non richiede una grande quantità di azoto. Il rischio di problemi dovuti alla presenza di nitrati nelle acque è basso;
- le varietà di tabacco orientali, coltivate principalmente in Grecia, sono prodotte con un uso più intensivo di azoto rispetto al tabacco Virginia.

Un altro fattore che influenza la presenza e la gravità del rischio ambientale è dato dalle condizioni agroclimatiche della zona.

Oltre ai rischi derivanti dalla coltivazione del tabacco esistono anche rischi collegati all'abbandono della coltivazione tradizionale del tabacco, aspetto particolarmente importante nelle zone montane. In queste zone fragili dal punto di vista ambientale, l'abbandono dei terreni può contribuire al degrado del paesaggio e all'erosione del terreno.

Infine alcuni effetti secondari possono derivare dalle attività di trasformazione e trasporto specificamente collegate alla coltivazione del tabacco.

5.2.3.2. Principali questioni e criteri ambientali

L'impatto del mutamento del regime del tabacco sull'ambiente dipenderà dalle decisioni degli agricoltori riguardanti la produzione di tabacco o in generale la destinazione del terreno. Tali decisioni influenzeranno l'intensità di utilizzo dei fattori della produzione e la scelta di colture alternative, elementi che possono entrambi avere conseguenze ambientali positive o negative.

Pertanto dal punto di vista ambientale le questioni fondamentali sono le seguenti:

- impatto specifico dell'attuale sistema sulla coltivazione, sulla trasformazione e sul trasporto del tabacco rispetto all'impatto derivante dalla graduale eliminazione o dal disaccoppiamento degli aiuti. In questo contesto giocano un ruolo importante anche le possibilità di riconversione e l'impatto ambientale specifico delle colture alternative;
- esistenza nei vari scenari di differenti possibilità di garantire il rispetto delle esigenze ambientali attraverso l'ecocondizionalità.

Nella prospettiva di un eventuale mutamento delle politiche e delle corrispondenti decisioni dei produttori riguardanti la coltivazione del tabacco o la scelta di colture alternative, la specifica intensità produttiva o l'abbandono dei terreni, occorre tenere conto dei seguenti criteri:

- erosione (acqua e vento), materie organiche e compattazione del suolo;

- qualità delle acque sotterranee e superficiali (inquinamento da nitrati e da pesticidi);
- risorse idriche;
- biodiversità e paesaggi.

Nell'esame dell'impatto delle varie ipotesi di riforma occorre tenere presente anche il mutamento del contesto generale, e in particolare la riforma della PAC del 2003. Sotto questo profilo, l'ecocondizionalità implica, in primo luogo, un maggiore rispetto degli attuali standard ambientali e, in secondo luogo, l'obbligo di mantenere i terreni in "buone condizioni agronomiche ed ecologiche".

Data la limitata disponibilità di studi riguardanti specificamente il tabacco, è possibile effettuare unicamente valutazioni qualitative. A questo riguardo si possono formulare le seguenti osservazioni.

- **L'opzione 1** (*adeguamento dell'attuale regime e mantenimento dei suoi elementi principali*) modificherebbe l'impatto ambientale solo in misura molto limitata. Alcuni effetti potrebbero derivare dalla riduzione della redditività relativa e dall'aumento dell'importo destinato alla riconversione. Tuttavia per stabilire gli effetti positivi o negativi dei mutamenti, sarebbe necessario conoscere le alternative sviluppate e verificare se esiste un problema di abbandono dei terreni. In ogni caso, si può presupporre che l'ecocondizionalità attenui i potenziali effetti negativi derivanti dalla presenza di forti incentivi alla produzione. Tuttavia, qualora i terreni venissero abbandonati e l'abbandono riguardasse intere aziende, l'ecocondizionalità non sarebbe applicabile, data l'assenza di aiuti diretti.
- **L'opzione 2** (*disaccoppiamento integrale o graduale degli aiuti al tabacco e rafforzamento degli interventi finalizzati alla riconversione della produzione*) può avere effetti positivi sull'ambiente. Se da un lato la particolare intensità di utilizzo dei fattori produttivi potrebbe rimanere inalterata nelle aziende più competitive, il disaccoppiamento potrebbe incoraggiare la riconversione ad altri tipi di destinazione. Ancora una volta la questione degli effetti netti positivi o negativi dipende dall'alternativa scelta. Tuttavia, il vantaggio dell'opzione 2 è che gli effetti negativi dovuti all'abbandono dei terreni non dovrebbero verificarsi, in quanto con la prosecuzione degli aiuti disaccoppiati vigerebbe l'ecocondizionalità, ossia l'obbligo di mantenere i terreni in "buone condizioni agronomiche ed ecologiche" anche quando non sono utilizzati. Così come per l'opzione 1, l'ecocondizionalità consentirebbe di garantire un maggiore rispetto delle disposizioni normative vigenti. Per quanto riguarda gli effetti secondari (trasporti e trasformazione), l'impatto potenziale è limitato in funzione della riduzione dei livelli di produzione. Infine, la dotazione disponibile per la ristrutturazione potrebbe essere destinata a misure agroambientali, particolarmente importanti per la produzione di tabacco in quanto è possibile risolvere una serie di problemi (erosione, irrigazione e inquinamento) ricorrendo a tecniche di gestione adeguate (ad esempio pratiche di gestione integrata).

- **L'opzione 3** (*eliminazione graduale del regime del tabacco accompagnata da un rafforzamento degli interventi finalizzati alla riconversione della produzione*) porterebbe la produzione di tabacco allo stesso livello risultante dall'opzione 2. A questo proposito vale lo stesso ragionamento fatto per l'opzione 2 con riferimento alle implicazioni per l'intensità specifica, il passaggio a colture alternative e gli effetti secondari. Come per l'opzione 2, la dotazione finanziaria per la ristrutturazione può essere utilizzata per finanziare misure agroambientali. Tuttavia a differenza dell'opzione 2, l'ecocondizionalità si applicherebbe solo nel caso in cui le superfici precedentemente destinate alla coltivazione del tabacco fossero coltivate da agricoltori titolari di diritti all'aiuto nel quadro del pagamento unico per azienda. Analogamente all'opzione 1, particolari problemi sorgono per quanto riguarda l'abbandono dei terreni giacché senza pagamenti diretti l'ecocondizionalità, e in particolare l'obbligo di mantenere i terreni in "buone condizioni agronomiche ed ecologiche", non è applicabile.

Volendo trarre alcune conclusioni da questa breve valutazione qualitativa, si può affermare che l'opzione 2 sarebbe la migliore dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi ambientali. Ciò conferma quanto già illustrato dettagliatamente nella relazione di accompagnamento alle proposte normative di riforma della PAC, ovvero l'impatto ambientale positivo del sistema del pagamento unico per azienda disaccoppiato insieme all'applicazione dell'ecocondizionalità.

5.2.4. *Impatto sulla salute pubblica e sugli interessi dei consumatori*

Come già sottolineato a proposito del problema della coerenza con la politica di sviluppo, l'attuale politica in materia di tabacco non è coerente con la politica dei consumatori e con la politica in materia di salute pubblica, che costituiscono due delle priorità della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile.

In occasione del vertice europeo di Göteborg del giugno 2001, la Commissione ha presentato una comunicazione sullo sviluppo sostenibile, nella quale ha proposto di "riorientare il sostegno garantito dalla politica agricola comune a favore di prodotti e pratiche salutari e di alta qualità piuttosto che a favore della quantità; adeguare tale regime per consentire la graduale abolizione dei sussidi subito dopo la valutazione del regime del tabacco del 2002, ponendo contemporaneamente in essere misure per creare fonti di reddito e attività economiche alternative per i lavoratori e i coltivatori di tabacco; decidere infine una data ravvicinata sulla base di tali elementi."

5.2.4.1. Effetti del fumo sulla salute

Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, in Europa il tabacco uccide ogni anno 500 000 persone, ed è quindi la prima causa di morte. Il fumo aumenta sensibilmente il rischio di mortalità per cancro ai polmoni o alle vie respiratorie superiori e altri tipi di tumore, malattie cardiache, ictus, malattie respiratorie croniche e varie altre patologie. Anche il fumo passivo comporta alcuni rischi per la salute, e il fumo durante la gravidanza ha effetti nocivi sullo sviluppo del feto.

Dato il grave rischio per la salute pubblica, occorre affrontare seriamente il problema facendo tutto il possibile per ridurre il numero di morti dovute al consumo di tabacco. Una semplice riduzione del 5% si tradurrebbe in 25 000 morti in meno ogni anno. A titolo di comparazione, una riduzione del 50% delle vittime della strada eviterebbe ogni anno 20 000 morti¹³.

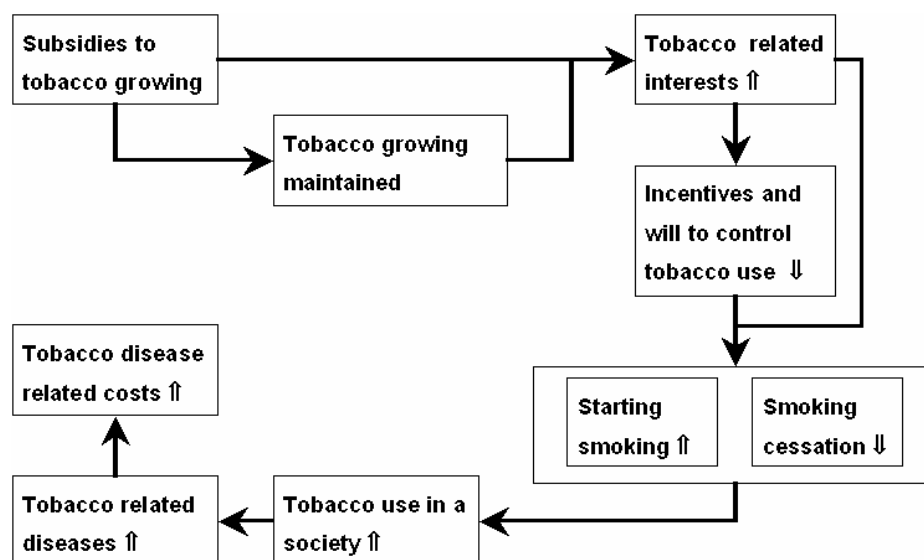
Nell'Unione europea il fumo costituisce il principale fattore di rischio, all'origine del 12,3% delle malattie negli uomini e del 5,7% nelle donne. Le cifre corrispondenti per l'insieme dell'Europa sono del 17,1% per gli uomini e del 6,2% per le donne¹⁴. Tuttavia, poiché ormai in molti paesi le donne fumano quanto gli uomini, sono in aumento anche fra le donne i danni per la salute.

Il fumo è una causa importante di disuguaglianze sanitarie¹⁵ ed è responsabile di più della metà della differenza tra la mortalità maschile adulta dei gruppi socioeconomici più elevati e quella dei gruppi più svantaggiati. La riduzione del consumo di tabacco costituirebbe un modo efficace di ridurre le disuguaglianze sanitarie.

5.2.4.2. Impatto della tabacchicoltura sulla salute pubblica

L'impatto sanitario degli aiuti al tabacco è mediato da una complessa sequenza di passaggi intermedi. Se da un lato esistono chiari elementi di prova per ciascuno di questi passaggi, dall'altro pochi studi hanno affrontato il tema della catena degli effetti. Lo sfasamento temporale tra causa ed effetto nell'attuazione delle misure antitabacco, la riduzione del consumo di tabacco e il miglioramento della situazione sanitaria complicano ulteriormente gli studi.

Diagramma di flusso – Modello utilizzato per l'analisi dell'impatto sulla salute pubblica



¹³ Comunicato stampa della Commissione europea del 4 giugno 2003 (IP/03/797).

¹⁴ Organizzazione mondiale della sanità, *World Health Report 2002. Reducing Risks, Promoting Healthy Life*, Ginevra, 2002.

¹⁵ Platt S, Amos A, Gnich W, Parry O, *Smoking policies*, in: Bakker M. (a cura di), *Reducing inequalities in health: A European Perspective*, Londra, Routledge, 2002, pagg. 125-143.

Gli aiuti alla coltivazione contribuiscono a promuovere il consumo di tabacco e ostacolano le misure antitabacco. I responsabili politici risultano vincolati agli interessi legati al tabacco e ciò contribuisce ad offrire un'immagine positiva di questo prodotto.

Nei paesi produttori e soprattutto nelle regioni in cui il tabacco costituisce una coltura importante, le implicazioni politiche ed economiche influiscono sulla possibilità di introdurre politiche e misure efficaci antitabacco.

L'esistenza di aiuti alla produzione del tabacco compromette la credibilità delle misure antitabacco e ostacola gli sforzi sanitari. I mezzi di comunicazione, le istituzioni europee e le organizzazioni non governative sottolineano frequentemente la scarsa coerenza delle politiche comunitarie in materia di tabacco, che da un lato sostengono la coltivazione del tabacco e dall'altro ne combattono il consumo.

Pur non essendo stato stabilito un legame quantitativo tra consumo di sigarette e intensità degli aiuti alla produzione nazionale di tabacco è possibile affermare quanto segue:

- il settore sanitario e la comunità scientifica considerano l'abolizione degli aiuti al tabacco come uno dei mezzi per combattere il fumo. Una riduzione del consumo di tabacco del 5% avrebbe nel lungo termine un impatto più forte rispetto alla maggior parte delle altre misure di sanità pubblica;
- *l'opzione 1* è chiaramente in contrasto con gli obiettivi dell'Unione europea in materia di salute pubblica e protezione dei consumatori;
- *le opzioni 2 e 3* potrebbero favorire una riduzione della produzione di tabacco nell'Unione europea ed avrebbero alcuni effetti positivi sulla lotta al consumo di tabacco e sulla salute pubblica.

5.3.Impatto sull'attuazione di una gestione finanziaria sana ed efficace (bilancio, monitoraggio, semplificazione e controlli)

5.3.1. Impatto sul bilancio

Con un importo pari a 973,4 milioni di euro nell'esercizio 2001, le spese per il tabacco greggio hanno rappresentato il 2,6% delle spese totali del FEAOG nel quadro della sottorubrica 1a) e il 2,3% delle spese del bilancio agricolo totale dell'Unione europea. La produzione di tabacco greggio rappresenta in valore soltanto lo 0,4% della produzione agricola finale comunitaria.

Nel 2001 la Grecia è stato il paese produttore che ha tratto i maggiori benefici dall'OCM tabacco, con il 38,6% della spesa totale, seguita da Italia (34,8%), Spagna (11,8%), Francia (7,9%) e dagli altri paesi (Portogallo, Germania, Belgio, Austria), con una percentuale complessiva pari al 5,8% della spesa totale. Sotto il profilo della spesa la posizione della Grecia e dell'Italia è invertita rispetto ai livelli di produzione, in quanto il premio per le varietà orientali coltivate in Grecia è superiore al premio concesso per gli altri gruppi varietali coltivati in Italia.

Con riferimento al bilancio dell'Unione europea, le tre opzioni descritte sono basate sul principio della neutralità per il bilancio.

La principale differenza tra le opzioni 2 e 3 sta nella percentuale e nella durata dell'aumento del Fondo comunitario per il tabacco e nel conseguente trasferimento di fondi tra le due sottorubriche di bilancio.

Le procedure finanziarie necessarie sarebbero conformi a quelle da introdurre per attuare il sistema di modulazione adottato nel quadro della riforma della PAC.

5.3.2. *Impatto sul monitoraggio*

- **Gli adeguamenti previsti nel quadro dell'opzione 1** potrebbero determinare un certo grado di semplificazione, sia pure limitato.

In ogni caso sarà rafforzata l'ecocondizionalità (grazie all'applicazione orizzontale a tutti i pagamenti diretti decisa nel quadro della riforma della PAC).

Nel lungo termine, l'attuazione del sistema nei nuovi Stati membri potrebbe determinare alcuni problemi, una volta terminato il periodo di applicazione del regime semplificato. Tutti i paesi in via di adesione hanno ottenuto dall'Unione europea la possibilità di corrispondere gli aiuti al tabacco in maniera semplificata (aiuti per ettaro) sin dal momento dell'adesione. La Polonia e Cipro hanno già deciso di scegliere questo regime di pagamento.

- Il **pagamento disaccoppiato** previsto nell'**opzione 2** potrebbe semplificare notevolmente il regime in quanto è destinato ad essere incorporato nel pagamento unico per azienda. L'aiuto sarà corrisposto secondo il principio di ecocondizionalità, come stabilito per altri pagamenti disaccoppiati nel quadro della riforma della PAC. Il regolamento OCM potrebbe essere abrogato e gli altri elementi, riguardanti principalmente le regole commerciali, inseriti in uno specifico regolamento orizzontale.

Nell'opzione 2, la dotazione finanziaria per la ristrutturazione dovrebbe fungere da strumento finanziario e le risorse disponibili dovrebbero essere utilizzate nelle regioni produttrici di tabacco secondo le regole applicabili ai piani di sviluppo rurale. In altri termini, sarà pienamente applicato il principio di sussidiarietà, senza necessità di introdurre procedure supplementari.

Inoltre il pagamento disaccoppiato sarebbe di gran lunga il sistema più facile da introdurre nei nuovi Stati membri al termine del periodo di applicazione del regime semplificato.

- **L'eliminazione graduale prevista dall'opzione 3** non consente alcuna semplificazione prima della completa attuazione. Il monitoraggio del complesso sistema attuale sarà dunque necessario durante tutto il periodo di entrata a regime.

6. CONCLUSIONI

La presente valutazione ha inteso esaminare l'impatto economico, sociale e ambientale - positivo o negativo - delle tre ipotesi di riforma sui vari settori interessati dalla produzione di tabacco, e la loro coerenza con gli obiettivi fissati dalle politiche comunitarie. Dalla valutazione è possibile trarre le seguenti conclusioni.

Le opzioni 1 e 3 non consentirebbero di conseguire i nuovi obiettivi della PAC né di risolvere i problemi dell'attuale OCM.

L'**opzione 1** prevede una semplice modifica dell'attuale OCM, senza alcun miglioramento significativo della situazione del mercato o della coerenza del regime del tabacco con le altre politiche comunitarie. Inoltre rimarrebbero molte delle complessità dell'attuale regime; il sistema sarebbe molto difficile da applicare nei nuovi Stati membri al termine del periodo di transizione.

L'**opzione 3**, che prevede la graduale eliminazione dell'attuale regime, rischia di danneggiare seriamente i redditi degli agricoltori, l'occupazione e il tessuto rurale delle regioni produttrici. Molte di queste regioni sono già di per sé fragili, in quanto ampi **settori** della popolazione e dell'economia dipendono direttamente dalla produzione di tabacco. La dotazione finanziaria per la ristrutturazione consentirebbe di attenuare gli effetti negativi di questa opzione, ma difficilmente sarebbe in grado di impedire il persistere di gravi problemi al termine del periodo di entrata a regime.

L'**opzione 2**, svincolando gli aiuti dalla produzione, dovrebbe favorire il miglioramento della situazione del mercato e, una volta **attuata** completamente, rappresenterebbe un metodo più semplice e più efficace per sostenere i redditi agricoli, evitando nel contempo gli effetti distorsivi esterni dell'attuale regime legato alle quantità prodotte. La nuova dotazione per la ristrutturazione favorirebbe la riconversione verso altre produzioni e rafforzerebbe la coesione. L'approccio insito in questa opzione è perfettamente coerente con la nuova PAC e con i suoi obiettivi. Offrendo un sostegno disaccoppiato ma mirato, il nuovo regime contribuirebbe a rendere la PAC più coerente con le altre politiche comunitarie intese a promuovere la salute pubblica, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Tabella ricapitolativa degli effetti della riforma

<u>OPZIONI:</u> IMPATTO SU:	Opzione 1 Status quo (adattamento dell'attuale OCM)	Opzione 2 Disaccoppiamento	Opzione 3 Eliminazione graduale del premio
Produzione	Leggera riduzione	Riduzione significativa	Riduzione molto significativa
Prezzi alla produzione	Aumento (dovuto principalmente alla riduzione dei premi)	Aumento	Aumento (dovuto principalmente alla graduale eliminazione dei premi)
Reddito degli agricoltori	Leggera o sensibile diminuzione (a seconda della riduzione dei premi)	Maggiore efficacia del trasferimento dei redditi	Forte diminuzione
Coesione	Nessun cambiamento	Rafforzamento	Forte deterioramento
Strutture economiche	Nessun cambiamento	Rafforzamento	Forte deterioramento
Scambi commerciali	Nessun cambiamento	Limitato aumento delle importazioni	Forte aumento delle importazioni
Paesi in via di sviluppo	In contrasto con le politiche comunitarie	Maggiore coerenza	Effetti contrastanti
Salute pubblica	In contrasto con le politiche comunitarie	Maggiore coerenza	Maggiore coerenza
Ambiente	In contrasto con le politiche comunitarie	Maggiore coerenza	Maggiore coerenza
Bilancio	Nessuna ripercussione	Nessuna ripercussione	Nessuna ripercussione (economie dopo 10 anni)
Semplificazione	Leggero miglioramento	Conseguimento degli obiettivi	Nessun miglioramento
Controlli	Nessun cambiamento	Razionalizzazione	Nessun cambiamento
Applicazione ai nuovi Stati membri	Difficile	Facilitata	Difficile

ALLEGATI

- Allegato 1: Mandato del Gruppo direttivo interservizi “Tabacco”
- Allegato 2: Direzioni generali della Commissione rappresentate nel Gruppo direttivo interservizi
- Allegato 3: Parti interessate consultate (Comitato permanente “Tabacco” e Forum “Tabacco”)
- Allegato 4: Pareri e contributi delle parti interessate
- Allegato 5: Importi dei premi e limiti di garanzia
- Allegato 6: Natura economica dell’attuale sostegno al tabacco
- Allegato 7: Grafici – Impatto sul reddito (Grecia e Spagna)
- Allegato 8: Indicatori di reddito
- Allegato 9: Cartina

Allegato 1

MANDATO DEL GRUPPO DIRETTIVO INTERSERVIZI “TABACCO”

1. Decisione della Commissione di istituire un Gruppo direttivo interservizi sul tabacco

Nel programma di lavoro 2003¹⁶ la Commissione ha previsto, per giugno 2003, la presentazione di una proposta di revisione del regime del tabacco e ha stabilito che tale proposta venga sottoposta a valutazione d’impatto estesa sotto la responsabilità della direzione generale Agricoltura, con l’assistenza di un Gruppo direttivo interservizi.

Tale decisione rimanda alla comunicazione sull’analisi dell’impatto del giugno 2002¹⁷, ed in particolare al seguente brano che istituisce il mandato del Gruppo interservizi.

In taluni casi, per le proposte dall’impatto trasversale più significativo e aventi l’importanza politica più elevata, la Commissione potrà decidere che la direzione generale responsabile della valutazione d’impatto sia assistita da un gruppo interdipartimentale che riunisce le direzioni generali più interessate e il Segretariato generale. In genere la direzione generale responsabile presiederà tale gruppo. La Commissione farà sì che nell’ideazione di tali proposte si tengano in considerazione gli aspetti settoriali orizzontali, in particolare gli effetti economici, sociali e ambientali nelle fasi iniziali della procedura. Il compito del gruppo interdipartimentale è quello di definire la sfera di applicazione, sorvegliare il progresso della valutazione estesa e controllare il completamento delle relazioni di valutazione d’impatto per le proposte trasversali.

2. Inquadramento della situazione del tabacco

Nel caso del tabacco, il forte impatto intersettoriale e la relativa importanza politica erano già stati messi in evidenza nella comunicazione della Commissione sulla strategia dell’UE per lo sviluppo sostenibile¹⁸, che nel paragrafo “Affrontare le minacce per la salute pubblica” prevede la seguente azione:

“Subito dopo la valutazione del regime del tabacco del 2002, [occorrerà] adeguare tale regime per consentire la graduale abolizione dei sussidi, ponendo contemporaneamente in essere misure per creare fonti di reddito e attività economiche alternative per i lavoratori e i coltivatori di tabacco; decidere infine una data ravvicinata sulla base di tali elementi.”

La valutazione del regime del tabacco sta per essere ultimata. È realizzata da un consulente esterno, sotto la responsabilità della DG AGRI assistita da un gruppo direttivo comprendente, tra le altre, le DG BUDG, COMP, ECFIN e SANCO.

¹⁶ COM(2002) 590 def. del 30.10.2002.

¹⁷ COM(2002) 276 def. del 5.6.2002.

¹⁸ COM(2001) 264 def. del 15.5.2001.

3. Fasi delle attività del Gruppo direttivo sul tabacco

Le varie fasi del lavoro del Gruppo direttivo sul tabacco dovrebbero seguire lo schema previsto nella comunicazione sull'analisi dell'impatto, indicato di seguito.

3.1 Analisi del problema

La prima questione della procedura di analisi riguarda l'individuazione e l'analisi del/dei problema/i in uno o più settori strategici. I problemi dovranno essere descritti in termini economici, sociali e ambientali.

Nel caso del tabacco, due documenti costituiranno le informazioni di base per l'analisi del problema da parte dei servizi della Commissione:

- *il rapporto di valutazione;*
- *la relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore del tabacco greggio¹⁹.*

3.2 Individuazione degli obiettivi

Sulla base dell'analisi del problema gli obiettivi strategici saranno espressi in termini di risultati previsti in un dato quadro temporale.

Nel caso del tabacco, la comunicazione sulla strategia per lo sviluppo sostenibile citata in precedenza va già lontano nel definire gli obiettivi per la revisione dell'OCM, che dovrebbe tener conto anche degli obiettivi fissati per la PAC.

3.3 Individuazione delle opzioni strategiche e degli strumenti alternativi

Nella fase iniziale della preparazione delle proposte strategiche si dovranno sempre prendere in considerazione opzioni o strumenti alternativi in vista del conseguimento degli obiettivi strategici. Nel corso della procedura di valutazione d'impatto si dovranno tenere in considerazione e studiare ulteriormente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Si dovrà sempre includere nell'analisi lo scenario "strategia invariata" quale punto di riferimento rispetto al quale confrontare le altre opzioni.

Le varie opzioni strategiche nel settore del tabacco saranno fissate tenendo conto della comunicazione sullo sviluppo sostenibile e dell'impostazione generale definita per il riesame intermedio della PAC.

3.4 Analisi dell'impatto

Per l'opzione strategica prescelta e, ove possibile, per le migliori opzioni alternative, si dovranno esaminare tutte le ripercussioni positive e negative pertinenti e se ne dovrà riferire nell'analisi d'impatto, con particolare attenzione alle dimensioni ambientali, economiche e sociali. Tale procedura è suddivisa in due fasi: inizialmente si individuano gli effetti pertinenti (*screening*), quindi si valutano tali effetti in termini qualitativi, quantitativi e/o monetari ("*scoping*").

Le direzioni generali che fanno parte del Gruppo interservizi saranno chiamate ad esaminare le ripercussioni delle varie opzioni per il tabacco sui rispettivi settori di competenza.

¹⁹ SEC(2002) 1183 del 6.11.2002.

3.5 Attuazione, monitoraggio e valutazione ex post

Nella valutazione d'impatto si dovranno individuare tutte le possibili difficoltà di attuazione delle opzioni valutate e si dovrà descrivere il modo in cui se ne terrà conto, ad esempio nella scelta dei periodi di attuazione o nella graduale applicazione di una misura. Le successive valutazioni continue o ex post seguiranno le modalità definite nella comunicazione in materia di valutazione, vale a dire una valutazione complessiva intermedia o ex post ad intervalli di tempo non superiori ai sei anni, a seconda della natura di ciascuna attività.

4. Scadenze e rapporti

Problemi posti e individuazione delle opzioni	fine gennaio 2003
Individuazione degli impatti	fine febbraio 2003
Valutazione degli impatti	metà aprile 2003
Relazione finale	fine maggio 2003

Allegato 2

DIREZIONI GENERALI DELLA COMMISSIONE RAPPRESENTATE NEL GRUPPO DIRETTIVO INTERSERVIZI

SG

DG AGRI

DG ECFIN

DG TRADE

DG ENV

DG DEV

DG COMP

DG SANCO

DG ELARG

DG BUDG

DG ENTR

DG EMPL

DG REGIO

OLAF

Allegato 3

ELENCO DEI PARTECIPANTI DEL COMITATO PERMANENTE “TABACCO” E DEL FORUM “TABACCO” (4/6/2003)

Comitato permanente “Tabacco”

Organizzazione	Nome	Funzione	Settore
CEJA	Signor CHRAS Diamadis	P	AGRICOLTURA
COGECA	Signor PFANGER Hermann	T	AGRICOLTURA
COPA	Signor ABRUNHOSA Antonio	T	AGRICOLTURA
COPA	Signor HERNANDEZ ROLDAN Juan	T	AGRICOLTURA
COPA	Signor TRIVELLIZZI Walter	T	AGRICOLTURA
COPA	Signor VEDEL François	T	AGRICOLTURA
CELCAA	Signor BEUTHNER Ekkard	T	COMMERCIO
CELCAA	Signor FERAT Michel	T	COMMERCIO
CELCAA	Signor JACKSON Dennis	T	COMMERCIO
CELCAA	Signor LIMNEOS Ioannis	T	COMMERCIO
BEUC	Signor JOOSSENS Luc	T	CONSUMATORI
COGECA	Signor FANZO Ciro	T	COOPERATIVE
COPA	Signor LIOLIOS Nikos	T	COOPERATIVE
COPA	Signor MANZANERO INIESTO Juan Jose	T	COOPERATIVE
COPA	Signor WULLEPIT Oscar	T	COOPERATIVE
CIAA	Signor DE VROEY Francis	T	INDUSTRIA
CIAA	Signor OBERRECHT Wolfgang	T	INDUSTRIA
CIAA	Signor PAULING Reinhard	FT	INDUSTRIA
CIAA	Signora PEDERRIVA Antonella	FT	INDUSTRIA
CIAA	Signor SANCHEZ HORNEROS GARCIA Tomas	T	INDUSTRIA
CIAA	Signor VIDAL Maurice	T	INDUSTRIA
EFFAT	Signor SCHORMANN Dieter	O	LAVORATORI
EFFAT (OSSERVATORI)	Signor DREUX Daniel	O	LAVORATORI
EFFAT (OSSERVATORI)	Signor OROSMANDO Francesco	O	LAVORATORI

P: presidente

T e FT: esperto

O: osservatore

Forum “Tabacco” (4/6/2003)

Salute pubblica:

1. Dr. Erkki Vartiainen
Istituto nazionale di salute pubblica, Dipartimento di epidemiologia - Finlandia
2. Signora Trudy Prins
STIVORO - Paesi Bassi
3. Prof. Manuel Pais Clemente
Conselho Prevenção do Tabagismo - Portogallo
4. Clive Needle
ENHPA netw - Regno Unito

Industria manifatturiera:

5. ALTADIS
Signor Georges Podeur
6. EUROPEAN SMOKING TOBACCO ASSOCIATION – ESTA
Signor van den Driest

Consumatori:

7. Luk Joossens
BUREAU EUROPEEN DES UNIONS DE CONSOMMATEURS – BEUC
Signor Thomas Gerard - Francia

Ambiente:

8. Birdlife international
Ufficio regionale europeo di Birdlife - Paesi Bassi
9. Chatziparadeisis Christos
Insegnante di meccanologia in un istituto superiore – Grecia
Presidente del comitato per la protezione dell’ambiente della regione di Langada
10. Mauro Albrizio
Direttore per gli affari europei
Legambiente - Ufficio politiche europee

Enti locali:

11. Signor Tsoutsos Ioannis
Sindaco di POTAMIA LARISSAS - Grecia
12. Signor José Moreno Gomez
Sindaco di TALAYUELA - Spagna
13. Signora Fernanda Cecchini
Sindaco di CITTÀ DI CASTELLO - Italia

Associazioni per lo sviluppo:

14. SOLAGRAL
Signora Hermelin

Produttori:

15. UNITAB – Francia
François Vedel e Rémy Losser

Allegato 4

PARERE DELLE PARTI INTERESSATE

I servizi della DG AGRI hanno incontrato i rappresentanti della società civile per tener conto delle più ampie opinioni possibili dei cittadini europei. Il contributo all'analisi dell'impatto delle varie alternative proposte nell'ambito della riforma è stato molto interessante e fruttuoso.

1. Gruppo permanente "Tabacco" – 13 marzo 2003

I membri hanno ricevuto un documento che illustrava le opzioni fondamentali per il futuro.

Su questa base, i rappresentanti dei produttori e delle cooperative di tabacco hanno condannato l'errata strategia seguita dalla Commissione nei negoziati in seno all'Organizzazione mondiale del commercio. Essi hanno fermamente respinto la terza opzione, che prevede la progressiva soppressione delle sovvenzioni. Questa soluzione, del resto, era già stata ufficialmente scartata sia dal Consiglio dei ministri dell'Agricoltura che dal Parlamento europeo. I membri del gruppo permanente ritengono che la seconda opzione (cioè il sostegno al disaccoppiamento dalla produzione) avrebbe effetti disastrosi e creerebbe gravi problemi sociali nelle regioni che coltivano il tabacco; hanno pertanto chiesto il mantenimento dell'attuale regime nel lungo termine, eventualmente con l'adozione dei provvedimenti necessari, per garantire che i produttori di tabacco possano rimanere sul territorio e continuare a lavorare senza ansie, in un contesto di stabilità, continuando a migliorare la qualità. L'attuale regime ha funzionato in maniera soddisfacente, con relativamente pochi problemi rispetto ai regimi applicati ad altre colture. Nessuno ha presentato alternative economicamente valide alla produzione del tabacco che potessero essere accolte dai produttori. Le altre opzioni proposte non sono che artifici destinati al taglio radicale o all'abolizione degli aiuti al tabacco. Se la Commissione le approvasse formalmente, vi sarebbero immediatamente reazioni e sollevamenti sociali.

Il rappresentante del comparto commerciale ha sottolineato che le opzioni che comportano l'eliminazione del regime comunitario non rispettano gli accordi stipulati con i paesi in via di adesione e ha dunque chiesto che l'attuale sistema venga mantenuto per permettere alle industrie tabacchicole di continuare ad operare.

Il rappresentante dei consumatori non si è dichiarato favorevole ad una opzione specifica, ma ha criticato l'eccessivo sostegno che la Comunità concede al settore del tabacco. Ha inoltre sottolineato che le quote di produzione dei gruppi delle varietà III e V dovrebbero essere trasferite ad altri gruppi di varietà molto più richieste dal mercato.

2. Forum "Tabacco" del 4 giugno 2003 (cfr. allegato 3 per l'elenco dei partecipanti)

Ai partecipanti è stato distribuito un documento nel quale venivano illustrate le opzioni di base per il futuro, un documento sulla presentazione della struttura di un'azienda tabacchicola e un documento sul funzionamento dell'OCM tabacco.

Sindaci - Sulla base dei tre documenti distribuiti, i tre sindaci che rappresentavano le principali zone di produzione del tabacco in Italia, Grecia e Spagna hanno sottolineato che la prima opzione garantirebbe il mantenimento dell'attuale tasso di occupazione e la conservazione del paesaggio, evitando il rischio di desertificazione. La seconda alternativa potrebbe portare all'abbandono della produzione senza proporre un'alternativa redditizia, creando così gravi problemi di disoccupazione. Il sindaco della città spagnola di Talayuela ha inoltre aggiunto che le poche produzioni rimanenti sarebbero di scarsissima qualità, con conseguenti gravi danni per la salute dei consumatori. La terza opzione avrebbe effetti dirompenti sull'occupazione e il tabacco dell'UE sarebbe sostituito da prodotti importati. Il sindaco italiano ha aggiunto che i redditi diminuirebbero nell'intera zona di produzione locale; vi sarebbero inoltre ripercussioni negative anche sulle piccole industrie meccaniche legate al settore del tabacco. Il sindaco greco di Potamia Larissas ha confermato il grave rischio di disoccupazione che potrebbe colpire l'intera comunità locale in caso di adozione della seconda o della terza opzione.

Gli esperti della sanità hanno illustrato gli effetti negativi del consumo di tabacco sulla salute dei cittadini. Secondo i loro dati, il tabacco causa 500 000 decessi all'anno in Europa e il 10% di tutte le malattie. Hanno presentato vari aspetti legati alla salute, compreso il fatto che il fumo è una prima tappa verso il consumo di droghe, sottolineando inoltre l'incoerenza degli aiuti al tabacco nel momento in cui la politica europea sul tabacco ne disincentiva il consumo e la pubblicità. I tre esperti erano concordi sulla necessità di abolire gli aiuti alla produzione del tabacco e hanno messo in evidenza la necessità di pensare al futuro delle zone di produzione del tabacco, rafforzandone la competitività, e di valutare l'impatto dell'allargamento. Un esperto si è espresso a favore della terza opzione.

Il rappresentante dei consumatori ha rilevato che l'attuale sistema di aiuti non sarà più sostenibile con l'adesione all'UE di Bulgaria e Turchia: si tratterà di trovare soluzioni alternative per aiutare le economie delle zone di produzione. Si tratta di un problema politico e la DG AGRI non potrà risolverlo da sola.

Il rappresentante delle associazioni ambientaliste ha rilevato l'eccessivo sostegno concesso al settore del tabacco, di cui beneficiano indirettamente le multinazionali del tabacco: si tratta dell'unico caso in agricoltura in cui i prezzi alla produzione sono inferiori ai prezzi all'importazione. È necessario trovare soluzioni economiche alternative con i produttori e le comunità locali in tutta la fase di riconversione. Ha inoltre sottolineato i problemi causati dalla produzione di tabacco in termini di inquinamento idrico. Ha infine ricordato ai partecipanti la necessità di consentire le esportazioni di tabacco dai paesi meno sviluppati verso l'UE, perché per molti di essi questa è l'unica risorsa economica di cui dispongono. A queste condizioni, l'unica soluzione possibile è la seconda. Un altro rappresentante ha ricordato l'elevato rischio di desertificazione in caso di abbandono della produzione di tabacco nelle zone marginali: a suo parere, la prima opzione rappresenta la soluzione migliore per preservare una situazione ambientale equilibrata.

La rappresentante dell'industria manifatturiera del tabacco ha illustrato che l'attività di produzione del tabacco in Europa ha finora fornito un prodotto contenente scarsi residui di pesticidi e ha garantito un controllo molto severo sull'uso di tali pesticidi rispetto al tabacco di importazione. Ha informato i partecipanti che Stati Uniti, Giappone e Svizzera concedono sovvenzioni all'industria di produzione del tabacco e che la produzione europea non esisterebbe senza gli aiuti di cui beneficia, perché paesi come l'India e la Cina sono molto concorrenziali e producono già un tabacco di qualità comparabile.

Il rappresentante dei lavoratori ha osservato che, nel caso della seconda opzione, c'è il rischio di forti ripercussioni sull'industria di prima trasformazione e sull'occupazione. È chiaro che il tabacco è un prodotto legale e sottoposto a maggiori controlli in Europa rispetto ai paesi terzi e per tale motivo non si può criminalizzare la produzione europea. Serve una soluzione equa per tutti: produttori, industria di trasformazione, lavoratori e cittadini.

La rappresentante delle associazioni per lo sviluppo ha sottolineato l'importanza fondamentale delle esportazioni di tabacco per i paesi meno sviluppati: in alcuni casi il tabacco rappresenta l'unico prodotto che tali paesi possono esportare, perché le altre produzioni sono consumate direttamente a fini di sussistenza.

I rappresentanti dei produttori dell'UNITAB hanno ricordato l'importanza dell'OCM tabacco a livello di economia e di occupazione per i produttori europei. La produzione del tabacco è quella che dà lavoro al maggior numero di persone in agricoltura. Hanno rammentato anch'essi, come il sindaco spagnolo, le inaccettabili critiche rivolte al settore, quando tutti gli Stati membri ricavano 63 miliardi di euro dalle imposte applicate al consumo di tabacco, pur essendo perfettamente consapevoli dei problemi di salute pubblica. In ogni caso, anche se non si producesse tabacco in Europa, se ne registrerebbe il consumo grazie alle importazioni. Hanno sottolineato che è molto semplice dire che i produttori di tabacco devono essere creativi, quando poi in realtà non esistono alternative redditizie alla produzione di tabacco. I produttori sono traumatizzati dall'attuale situazione. In futuro occorrerà garantire la stabilità dei redditi e consentire ai produttori di rimanere sul territorio. Prima di prendere qualsiasi decisione sulla riforma del settore sarà indispensabile disporre di studi di impatto molto seri. Infine hanno informato i presenti che la produzione del tabacco è un'attività meno inquinante di altre: infatti, nella coltivazione del granturco si utilizzano 200 kg/ha di fertilizzante azotato contro i 50 kg/ha nel caso del tabacco. Per concludere, ritengono che nei paesi terzi sarebbe meglio incentivare le colture alimentari piuttosto che quelle del tabacco.

3. Riunioni bilaterali sul tabacco e contributi scritti

I servizi della DG AGRI hanno inoltre incontrato, su richiesta, i rappresentanti interessati dei produttori e dell'industria.

Vari altri soggetti, tra i quali i rappresentanti dei consumatori, hanno inviato contributi scritti che sono stati tenuti nella massima considerazione.

Allegato 5

IMPORTI DEI PREMI E LIMITI DI GARANZIA

1-

PREMI PER TABACCO IN FOGLIA PER I RACCOLTI 2002, 2003 E 2004								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
EUR/Kg	2,98062	2,38423	2,38423	2,62199	2,14581	4,12957	3,50395	2,50377
	Flue-cured	Light air-cured	Dark air-cured	Fire-cured	Sun-cured	Basmas	Katerini	Kaba Houlak

2-

IMPORTI SUPPLEMENTARI	
Varietà	EUR/kg
Badischer Geudertheimer, Pereg, Korso	0,5509
Badischer Burley E e ibridi	0,8822
Virgin D e ibridi, Virginia e ibridi	0,5039
Paraguay e ibridi, Dragon vert e ibridi, Philippin, Petit Grammont (Flobecq), Semois, Appel terre	0,4112

3-

(t)

LIMITI DI GARANZIA PER IL 2003 E IL 2004									
	I Flue cured	II Light air-cured	III Dark air-cured	IV Fire-cured	V Sun-cured	AUTRES			TOTAL
						VI Basmas	VII Katerini	VIII Kaba Koulak	
Italia	48 263	47 689	15 682	6 255	8 833		498		127 220
Grecia	35 242	11 842			6 938	27 114	24 014	16 696	121 846
Spagna	29 028	5 545	6 388	30					40 991
Portogallo	4 906	1 028							5 934
Francia	10 490	9 262	5 170						24 922
Germania	4 728	2 588	3 731						11 047
Belgio		149	1 404						1 553
Austria	29	426	96						551
	132 686	78 529	32 471	6 285	15 771	27 114	24 512	16 696	334 064

4- Ripartizione della produzione di tabacco e della manodopera nell'UE

Classi di produzione (t)	Quantità di tabacco** (t)	Classi di superficie (ha)	N. di aziende produttrici di tabacco*	SAU totale delle aziende produttrici di tabacco* (ha)	SAU per azienda* (ha)	Totale superficie investita a tabacco (ha)*	% manodopera familiare sul totale (ULA)	Totale manodopera familiare (ULA)*	Totale manodopera extra familiare (ULA)*	Totale manodopera (ULA)*
<i>0 - 3,5</i>	106 373	0 - 1,31	55 190	351 220	6	39 790	91	65 300	6 090	71 390
<i>3,5 - 10</i>	105 518	1,31 - 3,74	20 000	243 840	12	39 470	78	29 790	8 510	38 300
<i>10 - 20</i>	37 213	3,74 - 7,48	2 740	68 100	25	13 920	54	3 760	3 150	6 910
<i>20 - 40</i>	25 638	7,48 - 14,96	950	46 730	49	9 590	36	1 220	2 130	3 350
<i>40 - 60</i>	13 581	14,96 - 22,44	290	21 020	72	5 080	22	350	1 240	1 590
<i>60 - 100</i>	13 902	22,44 - 37,41	180	28 000	156	5 200	13	210	1 410	1 620
<i>100 - 200</i>	15 826	37,41 - 74,81	120	24 680	206	5 920	9	160	1 620	1 780
<i>+ 200</i>	17 377	> 74,81	50	14 340	287	6 500	5	60	1 200	1 260
<i>> di 10 t</i>	123 537	>3,74	4 330	202 870	47	46 210	35	5 760	10 750	16 510
Totale	335 428		79 520	797 930	10	125 470	80	100 850	25 350	126 200

Fonte:

* Dati Eurostat

** DG AGRI

Allegato 6

NATURA ECONOMICA DELL'ATTUALE SOSTEGNO AL TABACCO

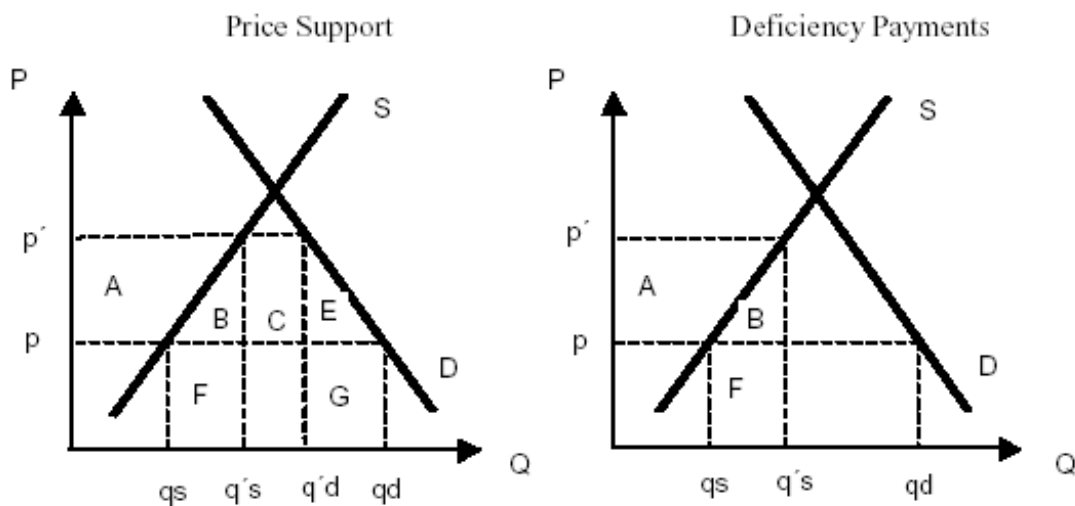
I pagamenti compensativi e il sostegno ai prezzi sono due strumenti diversi con diversi effetti economici.

Tali effetti sono analizzati utilizzando il caso di un prodotto agricolo in un grande paese importatore netto, cioè una situazione analoga a quella esistente per il tabacco nel mercato UE.

Nella notifica delle misure di sostegno interno all'OMC, il premio versato per il tabacco è classificato nella "scatola gialla" (cioè fra le misure che hanno effetti distorsivi sugli scambi), ma non rientra nella categoria del *sostegno ai prezzi*, bensì in quella dei *pagamenti diretti non esenti*.

La ragione è semplice. Il sostegno al tabacco non viene praticato attraverso un meccanismo di prezzi di mercato garantiti, ma con un sistema di prezzi garantiti (fino ad un determinato quantitativo di produzione) versati alle *organizzazioni dei produttori* dal bilancio UE. In altri termini, la politica di sostegno applicata al tabacco rientra nella categoria dei "pagamenti compensativi".

Le diverse caratteristiche dei due strumenti sono illustrate nel grafico seguente. I due diagrammi indicano la domanda e l'offerta in un semplice sistema di riferimento prezzo/quantità. Il punto di partenza iniziale è il prezzo p , che determina l'offerta qs e la domanda qd . La distanza tra i due punti indica il livello di importazioni richieste.



- Si consideri prima la soluzione del sostegno ai prezzi. Il governo fissa il prezzo istituzionale p' , che fa aumentare la produzione a $q's$ e diminuire la domanda a $q'd$. Un altro effetto è un calo delle importazioni fino all'importo $q'sq'd$. Per controllare questo prezzo interno indipendentemente dall'influenza del prezzo di equilibrio (prezzo mondiale), deve essere attivato anche un sistema di barriere commerciali.

- Nel caso dei pagamenti compensativi, invece, il governo fissa un prezzo obiettivo p' , corrispondente a quello che vuole garantire agli agricoltori per il loro prodotto. Questo prezzo aumenta la produzione a $q's$. Il prezzo di equilibrio p è ancora il prezzo di mercato e i consumatori comprano ancora qd . In questo caso le importazioni diminuiscono e sono pari a $q'sqd$.

La tabella seguente indica gli effetti sul benessere economico dei due strumenti:

	Sostegno ai prezzi	Pagamenti compensativi
Guadagno del produttore	A	A
Perdita del consumatore	A + B + C + E	
Guadagno del contribuente	C	
Perdita del contribuente		A + B
Perdita netta	B + E	B

In entrambi i casi i produttori guadagnano lo stesso importo, pari all'area A. Nel caso del sostegno ai prezzi, tale guadagno è finanziato dai consumatori, che pagano un prezzo più elevato rispetto al prezzo di equilibrio. La perdita per il consumatore è rappresentata da $A+B+C+E$. A causa dei dazi all'importazione, il governo guadagna C. La perdita netta, o effetto negativo globale sul benessere economico, connessa con l'applicazione della politica di sostegno ai prezzi è pari a $B+E$.

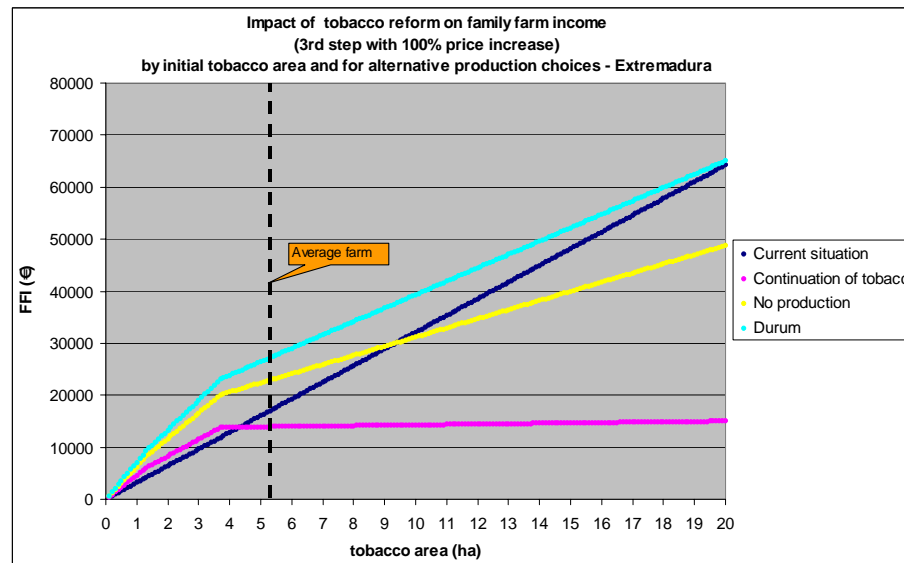
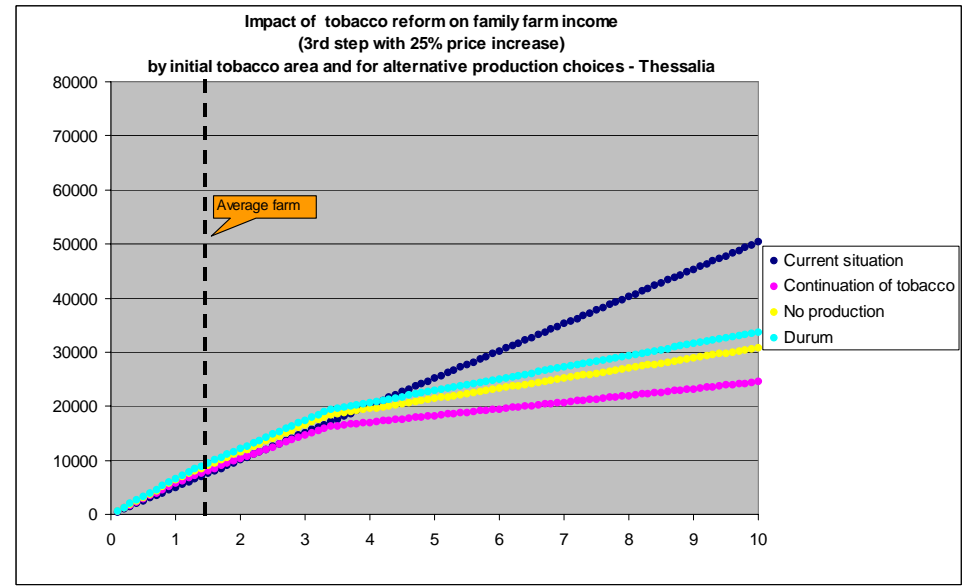
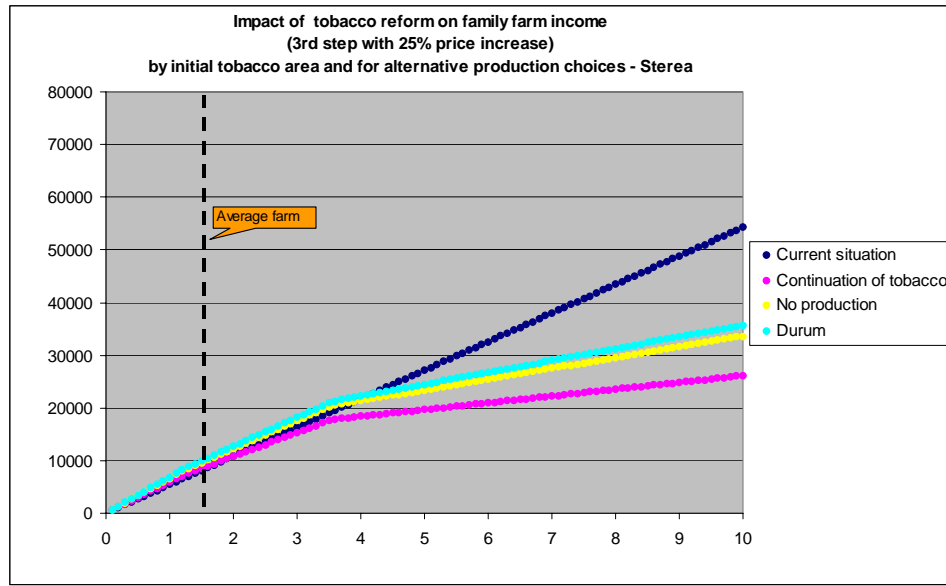
Nel caso dei pagamenti compensativi, il guadagno dei produttori è pagato dai contribuenti, in quanto la differenza tra il prezzo obiettivo e il prezzo di equilibrio viene trasferita direttamente agli agricoltori dal bilancio fiscale. La perdita per i contribuenti è $A+B$. L'effetto negativo globale sul benessere economico connesso con i pagamenti compensativi è B.

Il grafico non illustra gli effetti della politica interna sul mercato mondiale: data l'estensione del paese considerato, tuttavia, l'aumento della produzione fa abbassare i prezzi sul mercato mondiale. Nel primo caso i consumatori dovranno pagare di più per il sostegno ai prezzi; nel secondo caso i consumatori approfitteranno dei prezzi più bassi, ma l'importo trasferito direttamente dallo Stato agli agricoltori aumenta.

In sintesi, entrambi gli strumenti trasferiscono denaro all'agricoltura e fanno aumentare la produzione. Le principali differenze, che rispecchiano anche gli effetti negativi dei due sistemi, risiedono nel controllo del prezzo di mercato che si ha con il regime di sostegno ai prezzi e nel tipo di finanziamento.

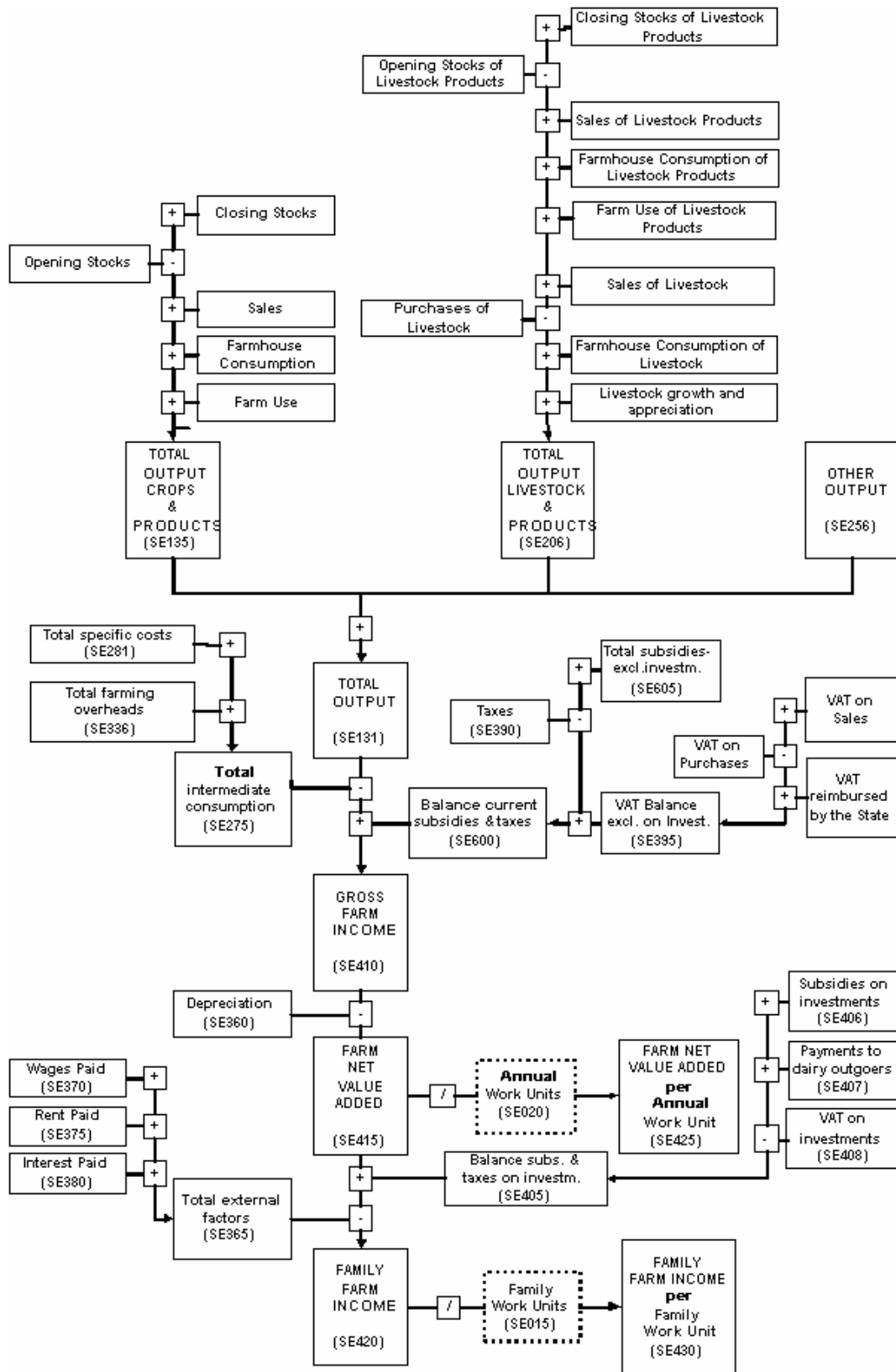
Allegato 7

IMPATTO SUL REDDITO



Allegato 8

INDICATORI DI REDDITO



Allegato 9

