



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 10.02.1998

COM(1998) 10 def.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

SULLE RICHIESTE DELLA GRECIA

NEL SETTORE DEL COTONE

1. INTRODUZIONE

In una dichiarazione relativa al funzionamento del regime di aiuto per il cotone elaborata in sede di Consiglio nel giugno 1997 si precisa, su richiesta della delegazione ellenica, che il Consiglio invita la Commissione a presentargli, entro la fine dell'anno, una relazione sul regime di aiuto per il cotone con riferimento alle quattro richieste specifiche seguenti:

- pagamento dell'aiuto direttamente dal produttore;
- regime di sanzioni regionalizzate;
- maggiorazione del 7,5% sulla produzione stimata;
- definizione di un quadro giuridico che consenta una nuova stima della produzione nel corso della stessa campagna.

Per evitare ambiguità va precisato che la relazione in oggetto si limita strettamente alla richiesta di cui sopra e non si sostituisce quindi a quella prevista dal regolamento (CE) n. 1553/95 del Consiglio sul funzionamento generale del regime di aiuto per il cotone, che peraltro dev'essere trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo prima dell'inizio della campagna 1999/2000.

La relazione sulle richieste della delegazione ellenica non può quindi rappresentare uno studio globale sull'economia del settore, bensì dev'essere considerata una analisi approfondita dei quattro punti summenzionati e delle implicazioni positive e negative, in una situazione in cui tutte le altre modalità del regime di aiuto vigente rimangono invariate. In questa fase, la relazione non è accompagnata da alcuna proposta di modifica della normativa.

La valutazione delle modifiche auspiccate è stata effettuata nell'ottica del mantenimento o del potenziamento, qualora possibile, delle misure di controllo e della loro efficacia, dando così seguito alle osservazioni già formulate dalla Corte dei conti nelle sue relazioni annuali¹. La Corte, infatti, ha constatato in particolare che nell'OCM del cotone si erano rilevati gravi problemi di controllo e ha rammentato che il Consiglio e il Parlamento europeo avevano insistito affinché la Commissione provvedesse ad attuare misure efficaci di controllo.

2. IL REGIME VIGENTE

Le richieste specifiche formulate dalla delegazione ellenica riguardano nell'ordine il beneficiario dell'aiuto, il regime degli stabilizzatori nonché, per i due ultimi aspetti, il

¹ GU n. C 309 del 16.11.1993, pag. 1.
GU n. C 340 del 17.11.1996, pag. 1.

regime degli anticipi e, di conseguenza, di liquidazione del saldo. Riguardo a questi punti la situazione attuale è in sintesi la seguente:

2.1 Regime di aiuto e di prezzo

Sebbene il cotone non figuri nell'allegato II del trattato, il protocollo n. 4 dell'atto di adesione della Grecia ne ha riconosciuto esplicitamente il carattere agricolo e ha istituito un aiuto alla produzione. Il protocollo è stato successivamente integrato dal protocollo n. 14 dell'atto di adesione della Spagna e del Portogallo.

Tra i meccanismi fondamentali del regime di aiuto per il cotone figura il famoso regime dei pagamenti compensativi ("deficiency payment"). L'aiuto, pari alla differenza tra il prezzo d'obiettivo fissato dal Consiglio e il prezzo sul mercato mondiale fissato con cadenza almeno mensile dalla Commissione, è versato **alle imprese di sgranatura**, che dal canto loro sono tenute a versare un prezzo minimo ai produttori. L'aiuto è quindi destinato a sostenere il reddito dei produttori, ma il suo funzionamento poggia sulle imprese di sgranatura. Inoltre, l'aiuto è concesso per i quantitativi di cotone non sgranato, corretti in base alla resa in fibre dopo la sgranatura.

Per un periodo che termina non oltre la campagna 1999/2000, il prezzo d'obiettivo e il prezzo minimo per il cotone non sgranato di qualità-tipo sono fissati rispettivamente a 106,30 ECU/100 kg e 100,99 ECU/100 kg. Detti prezzi istituzionali valgono per il cotone non sgranato di qualità sana, leale e mercantile, con il 10% di umidità e il 3% di impurità, e con caratteristiche tali da ottenere, dopo sgranatura, una resa del 32% di fibre del grado n. 5 ("white middling") e di lunghezza di 28 millimetri (1-3/32").

La campagna di commercializzazione inizia il 1° settembre e termina il 31 agosto.

2.2 Regime degli stabilizzatori

Nel marzo 1995 la Commissione, mantenendo l'impegno assunto in sede di Consiglio del dicembre 1993 di riflettere sui problemi specifici del settore del cotone al fine di garantirne un'equa gestione, ha presentato al Consiglio una relazione globale sul funzionamento del regime di aiuto e in particolare sul regime degli stabilizzatori.

Per risolvere i problemi connessi al fatto che l'aumento di produzione in uno Stato membro comportava sanzioni identiche in entrambi gli Stati membri produttori, il Consiglio ha istituito, a decorrere dalla campagna 1995/96, quantitativi **nazionali garantiti (QNG)** al fine di responsabilizzare ulteriormente i produttori di ciascuno Stato membro. In compenso sono stati aboliti il massimale di riduzione (meccanismo regolatore) e la possibilità di riportare una quota di tali riduzioni da una campagna all'altra.

La riduzione si applica quando si verificano le due condizioni seguenti:

- I. la produzione comunitaria effettiva supera il quantitativo massimo garantito comunitario (QMG di 1 031 000 tonnellate), e

- II. dalla ripartizione della summenzionata produzione tra i due Stati membri risulta una produzione effettiva superiore a 249 000 tonnellate (QNG) per la Spagna o superiore a 782 000 tonnellate (QNG) per la Grecia.

Inoltre, qualora la riduzione si applichi ad un solo Stato membro, questa si fonda non tanto sulla sua produzione eccedentaria rispetto al proprio QNG, bensì sull'eccedenza comunitaria rispetto al QMG.

Si rammenta che la riduzione si applica al prezzo d'obiettivo nella misura dello 0,5% per ogni punto percentuale di superamento dei quantitativi di riferimento.

2.3 Regime di anticipo e di liquidazione del saldo

La riforma applicabile a decorrere dalla campagna di commercializzazione 1995/96 si proponeva, tra l'altro, di introdurre sanzioni per penalizzare, nel corso della stessa ed unica campagna, i produttori che avessero superato in una campagna i quantitativi rispettivi. Era quindi diventato necessario prevedere per i pagamenti un regime che combinasse gli anticipi versati nel corso della campagna e la liquidazione del saldo al termine della stessa campagna.

2.3.1 Anticipi

Calcolo degli anticipi

Prima dell'inizio della campagna di commercializzazione la Commissione stabilisce, secondo la procedura del comitato di gestione, la produzione stimata per ciascuno Stato membro in questione. Conformemente al regolamento (CE) n. 1554/95 del Consiglio che stabilisce le norme generali del regime di aiuto per il cotone, ai volumi stimati di produzione si applica una maggiorazione del 15% che rappresenta il margine di sicurezza ai fini del calcolo, mediante il sistema degli stabilizzatori, della riduzione provvisoria.

In funzione dei livelli variabili del prezzo del mercato mondiale, gli importi degli anticipi concessi nel corso della campagna di commercializzazione vengono calcolati nel modo seguente:

$$\begin{array}{r} \text{Prezzo d'obiettivo} \\ - \text{Riduzione provvisoria} \\ - \text{Prezzo mondiale} \\ \hline = \text{Anticipo} \end{array}$$

Dato che il regime vigente prevede che la produzione venga stimata **una sola volta**, le riduzioni provvisorie sono costanti per l'intera durata della campagna e allo stesso tempo variabili da uno Stato membro all'altro a seconda della rispettiva quota di

superamento del QNG di ciascuno. Ne conseguono, a fronte dello stesso prezzo sul mercato mondiale, anticipi diversi da uno Stato membro all'altro.

La maggiorazione del 15% costituisce un margine di sicurezza affinché a fine campagna gli anticipi non risultino superiori all'aiuto finale da versare; tale percentuale è stata fissata, a decorrere dal secondo anno di applicazione della riforma (campagna 1996/97), tenendo conto dei dati statistici storici delle nove campagne precedenti relativi allo scarto rilevato tra la produzione stimata prima dell'inizio della campagna e la produzione effettiva fissata a fine campagna (cfr. allegato I). Le statistiche dimostrano che il 15% in questione non è arbitrario né esagerato.

Disciplina degli anticipi

Dal momento del ricevimento del cotone non sgranato da parte dell'impresa di sgranatura (assoggettamento a controllo) e a decorrere dal 16 ottobre successivo alla data d'inizio della campagna, gli Stati membri corrispondono all'impresa di sgranatura che ne faccia richiesta un anticipo sull'aiuto, a condizione che sia costituita una cauzione pari almeno al 110% dell'importo dell'anticipo. Al momento dell'assoggettamento a controllo, l'impresa di sgranatura può indicare se la domanda riguarda un anticipo sull'aiuto valido il giorno stesso dell'assoggettamento a controllo (aiuto del giorno) o su quello valido in data successiva (fissazione posticipata). D'altro canto, la cauzione è incamerata a concorrenza dell'importo di cui l'anticipo versato eccede l'aiuto finale da corrispondere.

Il periodo di sgranatura durante il quale i quantitativi di cotone non sgranato possono essere assoggettati a controllo e pesati termina il 31 marzo. Tuttavia, a decorrere dalla campagna in corso 1997/98, lo Stato membro può fissare un termine anticipato nella misura in cui tale decisione non turba le operazioni commerciali del settore. In tal caso lo Stato membro fissa il nuovo termine almeno 30 giorni prima della sua entrata in vigore, dandone immediata comunicazione alla Commissione.

L'allegato II riporta i quantitativi mensili assoggettati a controllo nelle ultime campagne. Si sottolinea, da un lato, che il periodo di smaltimento del raccolto è più lungo in Grecia che in Spagna e, dall'altro, che la maggiore attività si rileva di norma nei mesi di ottobre e novembre. In media, i quantitativi assoggettati a controllo a tutto ottobre e a tutto novembre rappresentano, nel periodo considerato, rispettivamente il 43% e il 66% del totale in Grecia, il 77% e il 96% del totale in Spagna.

Il 31 marzo scade anche il termine per la presentazione delle domande di anticipo sull'aiuto da parte degli operatori, ma, diversamente dal periodo di sgranatura, lo Stato membro non può anticipare il termine.

2.3.2 *Saldo*

A fine campagna, la produzione definitiva di ciascuno Stato membro, stabilita **entro la fine del mese di giugno**, consente di calcolare la percentuale di riduzione definitiva applicabile a ciascuno di essi.

Per ciascun periodo per il quale è stato fissato un prezzo mondiale del cotone non sgranato l'aiuto è calcolato nel seguente modo:

$$\begin{array}{r} \text{Prezzo d'obiettivo} \\ - \text{ Riduzione definitiva del prezzo d'obiettivo} \\ - \text{ Prezzo mondiale} \\ \hline = \text{ Aiuto} \end{array}$$

L'importo dell'aiuto risultante può tuttavia essere maggiorato, a norma dell'articolo 2, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1553/95 del Consiglio, qualora a fine campagna si verificano le tre condizioni seguenti:

- prezzo ponderato del mercato mondiale superiore a 30,2 ECU/100 kg,
- spese di bilancio inferiori a 770 MECU,
- produzione dello Stato membro superiore al suo QNG².

L'aiuto finale si calcola pertanto nel modo seguente:

$$\begin{array}{r} \text{Aiuto} \\ + \text{ Maggiorazione dell'aiuto} \\ \hline = \text{ Aiuto finale} \end{array}$$

Il saldo da versare alle imprese di sgranatura a fine campagna corrisponde quindi alla differenza tra l'aiuto finale e gli anticipi corrisposti. Il saldo, diverso da uno Stato membro all'altro, rimane in realtà invariato durante tutta la campagna e non dipende dal periodo per il quale è stato fissato un determinato prezzo mondiale. Si può infatti calcolare nel modo seguente:

$$\begin{array}{r} \text{Riduzione definitiva} \\ - \text{ Riduzione provvisoria} \\ + \text{ Maggiorazione dell'aiuto} \end{array}$$

Il dispositivo suesposto ha determinato per la campagna 1996/97 il versamento a titolo di saldo dei seguenti importi:

32, 315 ECU/100 kg in Grecia,

0,744 ECU/100 kg in Spagna.

² La maggiorazione, tuttavia, non può dar luogo ad un aiuto superiore ai due massimali di cui al regolamento summenzionato, ossia all'aiuto senza applicazione della riduzione e all'aiuto corrispondente ai QNG maggiorati (270 000 tonnellate per la Spagna e 850 000 tonnellate per la Grecia).

Il saldo da corrispondere alle imprese di sgranatura greche ha quindi raggiunto livelli finanziari non trascurabili (circa 50% dell'aiuto finale) in quanto la produzione greca effettiva è stata di molto inferiore alle stime (-24%). Il saldo da corrispondere agli operatori spagnoli è invece risultato assai modesto in quanto la produzione effettiva spagnola è risultata superiore alle previsioni (+13,6%), avvicinandosi alla percentuale del 15% applicata per aumentare la produzione stimata.

2.4 Gli operatori del settore

I principali operatori della produzione agricola di cotone stricto sensu sono le organizzazioni di produttori e le imprese di sgranatura. Ci si limiterà nella presente relazione ad una breve rassegna delle due categorie, tralasciando le altre componenti del settore tessile, principalmente la filatura e la tessitura.

2.4.1 Le associazioni di produttori

Negli anni '80 la Comunità ha incentivato la costituzione di associazioni di produttori nel settore del cotone, prevedendo aiuti all'avviamento e aiuti agli investimenti, innanzitutto per l'acquisto di macchine da raccolta.

Attualmente la meccanizzazione è generalizzata, sia in Grecia che in Spagna. Le associazioni di produttori mantengono una funzione di gestione di questo parco macchine; non si dimostrano invece molto attive per quanto riguarda la concentrazione e l'adeguamento dell'offerta dei produttori: va tenuto presente tuttavia che tali funzioni possono essere svolte dall'industria a valle (cooperativa o meno). In Spagna le associazioni di produttori non sono molto organizzate e rappresentano soltanto il 12% dei produttori.

2.4.2 Le imprese di sgranatura

In Grecia, su un totale di circa 90 imprese, più o meno un terzo è costituito da cooperative che dispongono attualmente di una capacità di sgranatura di circa il 40%. Per quanto riguarda il settore in generale non si segnalano problemi particolari dato il volume complessivo della produzione.

Anche in Spagna un terzo delle imprese - sulle 18 complessive - è rappresentato da cooperative. Per quanto riguarda il settore in generale si rileva che l'industria si trova in una situazione di sovraccapacità di sgranatura rispetto alla produzione, soprattutto nelle ultime campagne - dal 1993/94 al 1995/96 - durante le quali il persistere della siccità ha limitato notevolmente l'offerta dei produttori. Tuttavia, se dovesse proseguire l'aumento della superficie verificatosi nel 1996/97 e 1997/98 non si esclude un riequilibrio tra offerta e domanda.

2.4.3 Nesso finanziario fra imprese di sgranatura e produttori

L'aiuto è concesso soltanto alle imprese di sgranatura che ne facciano domanda e che abbiano presentato un contratto che preveda il versamento al produttore di un prezzo almeno pari al prezzo minimo istituzionale. In particolare, il contratto deve contenere una clausola la quale disponga che in caso di applicazione delle disposizioni relative alla riduzione o alla maggiorazione dell'aiuto il prezzo pattuito sarà adattato in funzione dell'incidenza delle disposizioni suddette sull'aiuto finale.

Al momento dell'assoggettamento a controllo del cotone non sgranato, l'impresa di sgranatura effettua un primo versamento a favore del produttore, tenendo conto ovviamente dell'importo dell'anticipo ricevuto; in materia di prezzi, l'impresa trasmette a livello di produttori l'incertezza quanto all'importo finale degli aiuti che le saranno corrisposti a fine campagna. Dopo aver riscosso il saldo a fine campagna l'impresa di sgranatura procede al secondo versamento a favore dei produttori onde effettuare, come previsto dalla normativa, un pagamento complessivo corrispondente al prezzo minimo.

Il versamento in due rate rappresenta per l'impresa di sgranatura una precauzione finanziaria. Infatti, se procedesse direttamente ad un unico pagamento, questo potrebbe risultare a fine campagna troppo elevato e potrebbero sorgere difficoltà per il recupero dell'importo versato in eccesso, mentre anticipi troppo elevati rispetto agli aiuti finali verrebbero recuperati tramite la cauzione costituita del 110%. Inoltre, si rammenta che per il periodo dal 1° settembre al 15 ottobre il cotone non sgranato assoggettato a controllo non può beneficiare subito di anticipi.

Il regime vigente, che prevede il versamento degli aiuti comunitari alle imprese di sgranatura in due fasi, a titolo di anticipo e di saldo, ha determinato negli Stati membri comportamenti diversi degli operatori del settore.

In Grecia le imprese di sgranatura hanno effettivamente proceduto al pagamento in due rate; i produttori, insoddisfatti del primo pagamento hanno quindi conservato il raccolto di cotone non sgranato in attesa di prezzi migliori nel corso della campagna. Tale situazione ha avuto ripercussioni sullo smaltimento del raccolto e quindi sul ritmo di assoggettamento a controllo. Ne è risultato perturbato anche il periodo di sgranatura vero e proprio.

In Spagna la situazione è diversa, in quanto le imprese di sgranatura si trovano in una situazione di sovraccapacità rispetto all'offerta dei produttori. In un contesto di concorrenza, le imprese di sgranatura hanno effettuato direttamente, almeno per la campagna 1996/97, un unico versamento a favore dei produttori, risultato successivamente nettamente superiore al prezzo minimo finale.

3. PAGAMENTO DIRETTO AI PRODUTTORI

3.1 Sintesi della richiesta delle autorità elleniche e della relativa motivazione

Pur mantenendo sia il principio del pagamento compensativo che dell'aiuto concesso per il quantitativo prodotto, l'aiuto verrebbe versato direttamente al produttore tramite **associazioni di produttori (AP)**, peraltro attualmente non numerose, il cui numero potrebbe situarsi attorno alle 300-400 unità per coprire tutta la produzione.

Questa riorganizzazione delle modalità di erogazione dei contributi comunitari, peraltro già in vigore in talune OCM (in particolare nel settore del tabacco), consentirebbe inoltre di mantenere il principio del prezzo minimo versato ai produttori, che verrebbe allora garantito dalle AP.

Oltre a percepire l'aiuto comunitario e a versare il prezzo minimo ai produttori associati, le AP dovrebbero scegliere tra le due opzioni seguenti relative alla commercializzazione delle fibre:

a) commercializzazione da parte delle AP

In questo caso le unioni di AP rimangono proprietarie delle fibre e sono quindi responsabili dell'immissione sul mercato; le AP potrebbero quindi avere propri impianti di sgranatura (eventualmente in cooperativa) oppure prendere in affitto gli impianti presso imprese di sgranatura o ancora far trasformare il cotone non sgranato per proprio conto.

In queste ultime due ipotesi le AP corrisponderebbero alle imprese di sgranatura o un importo forfettario per quantitativo sgranato (una specie di remunerazione per il lavoro effettuato per conto terzi) oppure un importo per l'affitto degli impianti di sgranatura.

In una situazione di questo tipo verrebbe nettamente ridotto il ruolo attuale delle imprese di sgranatura private che avrebbero soltanto una funzione di intermediazione e non più commerciale; rimarrebbe invece immutata la situazione dei singoli produttori. A breve termine, le autorità elleniche ritengono che tale opzione potrebbe interessare il 40% della produzione totale commercializzata tramite le cooperative. Propongono pertanto una seconda opzione, di seguito illustrata.

b) commercializzazione da parte delle imprese di sgranatura

Secondo questa opzione le imprese di sgranatura sono proprietarie delle fibre e rimangono quindi responsabili dell'immissione sul mercato, come avviene attualmente. Tuttavia, invece di versare il prezzo minimo, dovrebbero garantire alle organizzazioni di produttori il versamento di un importo pari alla differenza tra il prezzo minimo e l'aiuto; le autorità elleniche auspicano in proposito che questo obbligo costituisca parte integrante di un regolamento comunitario.

Tale variazione del beneficiario dell'aiuto comporterebbe tra l'altro una riduzione della posizione di forza del settore della sgranatura rispetto ai produttori per quanto riguarda i contratti e i prezzi. Le autorità elleniche auspicano un'evoluzione in due fasi: in un primo tempo coesisterebbero le due opzioni a) e b); successivamente, allorché la prima sarà in grado di assorbire tutta la produzione, sarebbe l'unica autorizzata.

3.2 Analisi delle modifiche previste

La commercializzazione delle fibre da parte delle AP dovrebbe determinare per i produttori i seguenti vantaggi:

- incentivo a migliorare l'organizzazione delle AP;
- in quanto beneficiari diretti dell'aiuto, maggiore responsabilità in materia di volume totale di produzione e quindi di sanzioni per il superamento dei QNG;
- tempi più rapidi per il versamento del prezzo minimo al produttore, dato il pagamento diretto del contributo comunitario senza il tramite delle imprese di sgranatura;
- possibilità per le AP di distribuire ai soci gli eventuali utili derivanti dalla gestione dell'aiuto.

La commercializzazione delle fibre da parte delle AP comporta però per queste ultime la responsabilità per quanto riguarda non solo le domande di assoggettamento a controllo, bensì soprattutto le domande di anticipo e di aiuto nonché, di conseguenza, di fissazione posticipata, in quanto beneficiarie dell'aiuto. Inoltre, le AP saranno assoggettate all'obbligo di costituire la cauzione relativa agli anticipi da esse percepiti.

La gestione delle domande di assoggettamento a controllo pone in realtà soltanto problemi pratici di ordine amministrativo e di infrastrutture per quanto riguarda le apparecchiature per la pesatura. La gestione degli anticipi e degli aiuti (in particolare di quelli con fissazione posticipata), invece, presenta aspetti delicati in quanto in alcuni casi è richiesta, oltre ad una buona conoscenza del mercato mondiale, la corretta previsione dell'andamento dei prezzi mondiali. La costituzione delle cauzioni implica, dal canto suo, la disponibilità di servizi bancari. Allo stato attuale di funzionamento sia in Grecia sia soprattutto in Spagna, l'organizzazione delle AP non sembra consentire alla maggioranza di esse una pronta reazione alle difficoltà e ai vincoli summenzionati.

Il controllo della produzione avverrebbe, per quanto riguarda il cotone non sgranato, a livello delle AP perché a questo stadio avverrebbe l'assoggettamento a controllo: i punti di controllo sarebbero allora 300-400 invece degli attuali 90. I controlli relativi al cotone sgranato, invece, dovrebbero essere effettuati nella fase di sgranatura; il controllo sui quantitativi di fibre prodotte rimarrebbe indispensabile in quanto l'aiuto viene concesso per i quantitativi di cotone non sgranato assoggettati a controllo, rettificati in base alla resa in fibre. Salvo il caso delle AP riunite in cooperative di sgranatura, questi due differenti controlli, effettuati su due anelli diversi della catena

di produzione rappresentano evidentemente una complicazione supplementare rispetto al regime vigente.

In caso di commercializzazione del cotone sgranato da parte delle AP (opzione a), queste ultime saranno responsabili della definizione contrattuale della vendita delle loro fibre sul mercato mondiale e di conseguenza della ricerca dei clienti potenziali.

Nel caso in cui la combinazione dei due meccanismi (domanda di aiuto e contratti di vendita delle fibre sul mercato mondiale) non consenta di raggiungere il 95% del prezzo d'obiettivo, le AP non saranno in grado di versare il prezzo minimo ai soci senza compromettere la loro stabilità finanziaria.

Qualora, invece, la commercializzazione delle fibre continui a spettare all'impresa di sgranatura (opzione b), non risulta coerente concedere alle AP un aiuto che dipende strettamente proprio dall'andamento del prezzo mondiale cui l'associazione in questione non è affatto implicata.

Inoltre, tale opzione richiederebbe l'introduzione, mediante regolamento comunitario, dell'obbligo per l'impresa di sgranatura di corrispondere all'AP un determinato prezzo, pari alla differenza tra il prezzo minimo e l'importo dell'aiuto. Verrebbe imposto in tal modo un vincolo finanziario ad un operatore che non beneficia di contributi comunitari. Dal punto di vista giuridico tale obbligo potrebbe essere imposto nella misura in cui l'impresa di sgranatura rimane coinvolta nel funzionamento del regime di aiuto.

L'operazione di sgranatura, infatti, rimarrebbe il presupposto per la concessione dell'aiuto, in quanto il quantitativo di cotone non sgranato ammesso a beneficiare dell'aiuto verrebbe ancora stabilito in base alla resa di fibre. Per di più, nell'ambito di un meccanismo di questo tipo, l'impresa di sgranatura continuerebbe ad avere la possibilità di acquistare cotone non sgranato comunitario ad un prezzo prossimo a quello mondiale, mentre ciò sarebbe impossibile senza il regime di aiuto comunitario.

Tuttavia, l'imposizione di tale obbligo si scontra con un problema di ordine pratico in quanto lo scarto tra il prezzo minimo e l'importo dell'aiuto varia durante tutta la campagna. L'impresa di sgranatura dovrebbe quindi adeguare continuamente il prezzo versato alle AP e ciò risulta particolarmente complesso in caso di fissazione posticipata dell'aiuto.

Per conoscere la resa nell'ambito di un tale regime si dovrebbero controllare le fibre prodotte dalle imprese di sgranatura. Per gli stessi motivi validi in riferimento al vincolo finanziario, l'assoggettamento a tali controlli di un operatore che non beneficia dei contributi comunitari non pone alcun problema giuridico.

Nell'ambito di un tale regime risultano invece difficili i controlli e le sanzioni per le violazioni alla normativa comunitaria. Si potrebbe prevedere l'applicazione di sanzioni nazionali o introdurre il principio del riconoscimento delle imprese e quindi la possibilità di revoca di tale riconoscimento.

In un contesto di controlli e sanzioni di questo tipo, le imprese di sgranatura potrebbero orientarsi verso l'acquisto di cotone greggio non sgranato da paesi terzi.

3.3 Conclusioni

Alla luce delle precedenti considerazioni, potrebbe essere promossa per talune AP l'opzione a) che prevede la commercializzazione del cotone sgranato dalle AP, mentre l'opzione b) non sembra realizzabile.

Talune AP riunite in cooperative di sgranatura percepiscono già l'aiuto secondo le modalità dell'opzione a) nell'ambito del regime attuale. Tali cooperative, infatti, provvedono attualmente alla commercializzazione delle fibre; a tale titolo beneficiano dell'aiuto e versano, di conseguenza, il prezzo minimo ai soci.

Tuttavia, è poco probabile che tutte le AP (in particolare quelle ancora da costituire) disporranno delle capacità necessarie a gestire contemporaneamente il regime delle domande di assoggettamento a controllo, quello delle domande di anticipo e di aiuto nonché la vendita vera e propria delle fibre sul mercato mondiale. Non tutte le AP, quindi, potranno inserirsi immediatamente e totalmente nel meccanismo dell'opzione a). Talune AP raggiungeranno un livello organizzativo sufficiente, ma si rischia che in altri casi l'interesse finanziario di beneficiare direttamente dell'aiuto prevalga sulla creazione di infrastrutture adeguate ed efficaci.

Nel caso della Spagna, l'attuale modesta percentuale di adesione ad AP potrebbe rappresentare un ulteriore ostacolo ai fini dell'introduzione di questa duplice struttura auspicata dalle autorità elleniche.

Concludendo, si propone di mantenere l'attuale regime di aiuto tramite le imprese di sgranatura, previsto dal protocollo n. 4, onde semplificare la gestione e il controllo. In tale ambito potrebbe essere adeguato l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1554/95 del Consiglio. Attualmente tale articolo prevede infatti che qualora le imprese di sgranatura procedano alle operazioni di sgranatura per conto di un produttore, singolo o associato, le imprese in questione devono rilasciare una dichiarazione che precisi in quali condizioni viene effettuata la sgranatura e in qual modo l'**aiuto** viene trasferito ai produttori. In questo caso trattasi effettivamente dell'aiuto e non del prezzo minimo. Le nuove disposizioni del Consiglio potrebbero precisare che, qualora l'aiuto venga versato all'AP, quest'ultima debba garantire il versamento del prezzo minimo ai singoli produttori al fine di rispettare gli obblighi relativi al prezzo minimo di cui al protocollo.

Nell'ambito di una futura riflessione sul funzionamento complessivo del regime di aiuto per il cotone che, in quanto tale, potrebbe determinare modifiche più profonde di quelle considerate nella presente relazione, si dovrà decidere sull'opportunità di istituire un aiuto fisso (per ettaro o per tonnellata) versato direttamente al produttore senza l'intermediazione delle associazioni. Tale possibilità, che già esiste nei settori del tabacco e dell'olio d'oliva, abolirebbe il principio del prezzo minimo e le difficoltà connesse alla gestione delle domande di aiuto, in particolare di quelle con fissazione

posticipata. Ne potrebbe tuttavia conseguire un'estrema variabilità dei redditi dei produttori, date le ampie oscillazioni del prezzo mondiale.

4. REGIONALIZZAZIONE DELLE SANZIONI

4.1 Sintesi della richiesta delle autorità elleniche e della relativa motivazione

Inizialmente le autorità elleniche chiedevano la possibilità di ripartire il quantitativo nazionale garantito attualmente previsto per la Grecia in base alle varie regioni di produzione.

Si chiedeva inoltre di poter beneficiare di una clausola analoga a quella concessa alla Germania nell'ambito del regime delle oleaginose, ossia che la sanzione applicabile a livello nazionale nell'ambito del regime degli stabilizzatori potesse essere differenziata, su richiesta dello Stato membro, a livello regionale.

Ciò consentirebbe di modulare le sanzioni regionali, fermo restando che la loro ponderazione corrisponda alla sanzione complessiva nazionale. In tal modo si dissuaderebbero i produttori delle zone di produzione non tradizionali e verrebbero dunque incentivati quelli delle regioni tradizionali nelle quali in passato sono stati effettuati investimenti rilevanti. Verrebbe inoltre favorita la rotazione delle culture e quindi una migliore gestione ambientale delle risorse idriche e una migliore conservazione del suolo.

Questa prima richiesta, che potrebbe implicare sanzioni rilevanti per talune regioni, è stata oggetto di revisione sostanziale da parte delle autorità greche che attualmente chiedono la fissazione di quote individuali di produzione per singolo produttore.

In questa nuova prospettiva la produzione corrispondente alla quota beneficerebbe dell'intero aiuto senza sanzioni mentre quella eccedente non beneficerebbe di alcun contributo e verrebbe remunerata sul libero mercato.

La quota individuale verrebbe fissata in base a vari criteri quali la superficie interessata e il livello di investimenti regionali; le quote sarebbero inoltre oggetto di revisione annuale.

A rigor di logica la somma delle quote individuali dovrebbe corrispondere al quantitativo garantito nazionale attualmente concesso alla Grecia (782.000 t). Le autorità greche ritengono tuttavia opportuno un aumento di tale QNG.

4.2 Analisi delle modifiche previste

4.2.1 Proposta iniziale

La redistribuzione regionale del QNG totale greco determinerebbe, in funzione della sovrapproduzione di ciascuna regione, riduzioni di entità diversa per regione, importi diversi dell'aiuto per regione e dunque prezzi minimi diversi per regione. Diventerebbe quindi indispensabile prevedere anche anticipi diversi sull'aiuto per regione in base alle stime regionali di produzione.

Risulterebbe inoltre necessario ripartire a livello regionale gli stanziamenti di cui è prevista la redistribuzione qualora le spese siano inferiori a 770 milioni di ecu.

Tali obblighi, determinati dal fatto che i dati regionali riguardano i livelli di produzione e non le superfici, complicano la gestione del regime di aiuto. Inoltre, un sistema di ripartizione regionale in base ai livelli di produzione può dar luogo a trasferimenti della produzione da una regione all'altra.

4.2.2 Nuova proposta

Un regime di quote individuali presenta gli stessi rischi di trasferimento della produzione tra regioni, ma in questo caso tra produttori. Inoltre, si porrebbero probabilmente gli stessi problemi connessi alle quote lattiere o a quelle previste per il frumento duro, ossia gestione individuale gravosa e controlli complessi.

Nel settore del frumento duro, il regime di aiuto prevedeva diritti individuali connessi alla superficie. Data l'enorme difficoltà di applicazione, il Consiglio ha recentemente deciso di abrogare tale regime di diritti individuali per superficie sostituendolo con un regime fondato sulla superficie massima garantita (SMG).

L'applicazione di quote individuali e la concessione dell'aiuto alle associazioni di produttori sono problematiche dal punto di vista della coerenza e dei controlli, dato il rischio evidente di trasferimento della produzione tra produttori aderenti alla stessa associazione o tra AP.

La revisione annuale delle quote individuali in base a criteri di assegnazione che attualmente non sono ancora stati chiaramente definiti rappresenta una complicazione ulteriore.

La ripartizione individuale della produzione determinerebbe l'introduzione di due categorie di cotone (sovvenzionato e non sovvenzionato) a livello di produttore e di impresa di sgranatura. I controlli nell'ambito di tale regime non sarebbero semplici e ogni operatore dovrebbe tenere contabilità distinte in base al tipo di cotone. Inoltre, in alcuni casi, diventerebbe inefficiente l'attuale regime di maggiorazione o di riduzione dei quantitativi di cotone non sgranato che possono beneficiare dell'aiuto in funzione della resa di fibre. La maggiorazione, infatti, non potrebbe applicarsi qualora dalla sgranatura risultassero quantitativi superiori alla quota concessa.

Un regime che preveda due categorie di cotone (una categoria che beneficia dell'intero aiuto senza alcuna sanzione e una senza aiuto) comporta del resto la

revisione sostanziale del regime stesso in quanto diventerebbe superfluo effettuare stime sulla produzione e concedere aiuti sotto forma di anticipo e di saldo.

4.3 Conclusioni

La proposta iniziale di ripartizione regionale del QNG comporta problemi di gestione e di controllo del regime di aiuto, determina necessariamente livelli di contributo e di remunerazione diversi da regione a regione e può dar luogo a trasferimenti della produzione tra regioni.

Alla luce di tali considerazioni è da respingere completamente la richiesta di quote individuali concesse annualmente, in particolare per evitare la complicazione dei controlli che, contrariamente a quanto auspicato dalla Corte dei conti, dal Consiglio e dal Parlamento europeo, ne comprometterebbe l'efficacia.

Per evitare la diffusione della coltivazione del cotone su tutto il territorio greco ci si potrebbe, più semplicemente, ispirare ad alcuni elementi del regime vigente per il frumento duro e definire zone di produzione tradizionali, in cui il regime di aiuto sarebbe applicabile integralmente, e zone di produzione non tradizionali in cui il regime di sostegno non verrebbe affatto applicato.

Un regime di questo tipo presuppone il potenziamento dei controlli sulle superfici coltivate a cotone e sulle dichiarazioni di superficie che accompagnano le consegne di cotone alle imprese di sgranatura. Verrebbe in ogni caso reso più complesso il regime e tali adeguamenti renderebbero necessaria la modifica dei regolamenti di base.

Per introdurre un certo grado di regionalizzazione evitando al contempo l'inconveniente dei trasferimenti di produzione tra regioni si potrebbe modulare il contributo in funzione delle superfici. Tale soluzione, tuttavia, non è conforme alla struttura auspicata dalle autorità elleniche e potrebbe essere attuata soltanto modificando i principi fondamentali del regime vigente.

Per quanto riguarda la Spagna la regionalizzazione delle sanzioni non ha evidentemente le stesse implicazioni, in quanto la produzione di cotone si concentra già al 95% in Andalusia.

5. CONSIDERAZIONE DELLA PRODUZIONE STIMATA

Le autorità elleniche ritengono giustamente che la loro nuova richiesta in materia di regionalizzazione delle sanzioni (quote individuali) annulli la terza e quarta richiesta. Infatti, se la sanzione relativa alla riduzione decade, diventa superfluo calcolare anticipi in funzione della produzione stimata, la quale perde anch'essa la sua ragione d'essere.

I due ultimi punti, difficilmente separabili, vengono comunque esaminati nel presente capitolo in quanto riguardano le modalità di applicazione delle disposizioni relative al versamento degli anticipi.

5.1 Sintesi della richiesta delle autorità elleniche e della relativa motivazione

La richiesta iniziale delle autorità elleniche riguardava l'introduzione di una maggiore flessibilità riguardo ai due parametri che entrano in gioco nel calcolo degli anticipi. Si chiedeva, da un lato, di definire un quadro giuridico che consentisse di procedere a nuove stime della produzione nel corso della campagna e, dall'altro, di ridurre la percentuale applicata per la maggiorazione della produzione stimata (7,5% invece del 15%).

Le autorità elleniche chiedevano la possibilità di procedere ad una nuova stima della produzione entro gli ultimi dieci giorni di ottobre e che eventualmente il nuovo volume stimato potesse risultare superiore alla prima stima.

Tale richiesta è finalizzata soprattutto a ravvicinare il più possibile, nel corso della campagna, la produzione stimata a quella definitiva, in modo che al beneficiario venga corrisposto un anticipo che si avvicini il più possibile a quello fissato in sede di liquidazione.

5.2 Analisi delle modifiche proposte

Stime successive della produzione nel corso della campagna (in caso di riduzione) e maggiorazioni più modeste (7,5%) contribuiscono a ridurre lo scarto tra la riduzione provvisoria e quella definitiva. Aumenta quindi il livello di anticipo durante la campagna e diminuisce il saldo da liquidare a fine campagna.

I beneficiari degli anticipi possono di conseguenza trasferire in tempi più brevi il prezzo minimo ai produttori, soprattutto se i beneficiari in questione sono le associazioni di produttori, come auspicano le autorità elleniche.

Tuttavia, l'applicazione di un margine del 7,5% alla prima stima effettuata prima dell'inizio della campagna comporta rischi finanziari non trascurabili in quanto l'anticipo corrisposto potrebbero risultare a fine campagna superiore all'aiuto finale.

A fine ottobre si è in piena sgranatura e l'attendibilità di una nuova stima della produzione finale rimane scarsa; l'applicazione del margine del 7,5% comporterebbe ancora un rischio finanziario inaccettabile. Sarebbe pertanto opportuno mantenere per questa seconda stima il margine del 15% in modo da ridurre l'incidenza sui nuovi anticipi da calcolare.

Secondo tale ipotesi i beneficiari dell'aiuto percepirebbero:

- a decorrere dal 16 ottobre, un anticipo calcolato in funzione della prima stima della produzione maggiorata del 15% (effettuata prima dell'inizio della campagna);
- successivamente, a decorrere dall'inizio di novembre, un anticipo (di poco maggiore) calcolato in base alla nuova stima sulla produzione, sempre maggiorata del 15%, nonché, per quanto riguarda l'anticipo di cui al primo trattino, una modesta integrazione con effetto retroattivo;
- un saldo a fine campagna.

Tale successione di pagamenti diversi è tuttavia fonte di notevoli difficoltà ed errori amministrativi, a fronte di differenze sull'importo dell'anticipo che nella maggior parte dei casi risulterebbero relativamente modeste.

5.3 Conclusioni

Al fine di ridurre il più possibile il rischio finanziario si potrebbe prevedere il calcolo degli anticipi in due fasi:

- nella prima fase verrebbe considerata la produzione stimata prima dell'inizio della campagna mantenendo la percentuale di maggiorazione del 15%;
- nella seconda fase verrebbe effettuata una nuova stima della produzione verso la fine del periodo principale di assoggettamento a controllo (fine novembre) date le maggiori garanzie esistenti riguardo alla precisione della stima, cui verrebbe applicata un'aliquota di maggiorazione inferiore.

Rinviando a fine novembre la seconda stima della produzione si migliora la situazione relativa alla remunerazione degli operatori, sia in Grecia che in Spagna, tutelando allo stesso tempo gli interessi finanziari; permangono tuttavia le difficoltà connesse al versamento di due anticipi.

Per evitare la coesistenza di diversi anticipi e le conseguenti complicazioni amministrative si dovrebbe prevedere il versamento di un unico anticipo a decorrere dal 16 dicembre, invece dell'attuale 16 ottobre, in base alla produzione stimata a fine novembre maggiorata di una percentuale inferiore al 15%.

Tali modifiche renderebbero necessario l'adeguamento del regolamento (CE) n. 1554/95 del Consiglio che stabilisce le norme generali del regime di aiuto per il cotone.

6. CONCLUSIONI GENERALI

Le presente relazione si propone di dar modo al Consiglio di valutare le implicazioni delle quattro modifiche auspiccate dalle autorità elleniche rispetto alla situazione attuale, restando immutate tutte le altre disposizioni del regime di aiuto vigente.

Potrebbe essere esaminata la possibilità di altre modifiche, al fine di coinvolgere molto più direttamente i produttori nel regime comunitario di aiuto. Si tratterebbe tuttavia di modifiche sostanziali che comporterebbero l'orientamento verso aiuti forfettari (per ettaro o per tonnellata) con conseguenti effetti significativi sulla variabilità dei redditi, che dipenderebbero dai prezzi di mercato, nonché sul controllo quantitativo e qualitativo della produzione. Tali opzioni dovrebbero essere esaminate nell'ambito della riflessione sul funzionamento complessivo del regime; in materia è

prevista la presentazione di una relazione al Consiglio e al Parlamento anteriormente al 1° agosto 1999.

Per quanto riguarda la concessione dell'aiuto alle associazioni di produttori, la loro attuale organizzazione sia in Grecia che in Spagna non sembra consentire alla maggior parte di esse di assolvere immediatamente gli obblighi che incombono inevitabilmente al beneficiario dell'aiuto in materia di gestione degli assoggettamenti a controllo, degli anticipi e degli aiuti veri e propri.

L'opzione che prevede il versamento dell'aiuto alle AP e la commercializzazione delle fibre da parte dell'impresa di sgranatura avrebbe come contropartita l'obbligo di corrispondere un determinato prezzo all'associazione di produttori. Si sconsiglia tale opzione in quanto comporterebbe problemi in materia di controlli e di sanzioni e non sarebbe coerente rispetto al principio fondamentale di pagamento compensativo.

Si potrebbe sostenere l'altra opzione, che prevede la commercializzazione delle fibre da parte delle stesse associazioni di produttori (come avviene già, in Grecia, ad opera delle associazioni di produttori riunite in cooperative di sgranatura). In tal caso si dovrebbero potenziare le disposizioni vigenti relative al trasferimento dell'aiuto da parte dell'impresa di sgranatura al produttore singolo o associato qualora l'impresa proceda alle operazioni di sgranatura per conto dei produttori. Al fine di rispettare gli obblighi relativi al pagamento del prezzo minimo di cui al protocollo, le nuove disposizioni del Consiglio potrebbero imporre alle associazioni di produttori l'obbligo di corrispondere un prezzo minimo ai soci. In una situazione di questo tipo le associazioni di produttori eviterebbero tutti gli obblighi connessi alla gestione dell'aiuto, che verrebbero assolti dalle imprese di sgranatura; inoltre, le associazioni di produttori che effettuano le operazioni di sgranatura continuerebbero a percepire e a gestire l'aiuto.

L'introduzione di un regime di quote individuali per mantenere la coltura nelle zone di produzione tradizionali crea numerosi problemi di controllo e di gestione, incompatibili con i principi del regime di aiuto vigente. La regionalizzazione del quantitativo nazionale garantito implica livelli diversi di aiuto e fa sorgere quindi il problema del controllo sui trasferimenti di produzione tra regioni. Tuttavia, ci si potrebbe ispirare al principio in vigore per il frumento duro e stabilire, mediante regolamento del Consiglio, le zone di produzione non tradizionali che non vorrebbero ammesse a beneficiare del regime di aiuto.

Per quanto riguarda le modalità di pagamento degli anticipi, una stima più attendibile della produzione si ottiene procedendo ad una nuova stima verso la fine del periodo principale di assoggettamento a controllo (ossia verso fine novembre). In tal caso, per calcolare l'anticipo si può applicare alla produzione risultante dalla seconda stima un'aliquota di maggiorazione inferiore al 15% senza che ciò comporti rischi finanziari. Inoltre, per evitare la coesistenza di diversi anticipi e le conseguenti complicazioni amministrative, si dovrebbe rinviare di due mesi il pagamento vero e proprio degli anticipi. Tali modifiche presuppongono l'adeguamento delle norme generali stabilite dal Consiglio.

In sintesi, le conclusioni della presente relazione sono le seguenti:

- è opportuno continuare a corrispondere l'aiuto all'impresa di sgranatura, privata o associata, e precisare le possibilità di pagamento del prezzo minimo qualora la sgranatura venga effettuata per conto di associazioni di produttori;
- si sconsiglia l'introduzione di quote individuali di produzione mentre si potrebbe stabilire la concentrazione geografica del diritto all'aiuto;
- si propone il versamento di un unico anticipo sull'aiuto calcolato in base ad una stima della produzione più precisa ma più tarda; può così essere giustificata una maggiorazione inferiore al 15%.

Tenendo conto del dibattito in sede di Consiglio sulla presente relazione, le precedenti indicazioni potrebbero essere oggetto di proposte legislative applicabili alla prossima campagna di commercializzazione 1998/99; non vi sono connesse spese supplementari per il bilancio della Comunità.

ISSN 0254-1505

COM(98) 10 def.

DOCUMENTI

IT

03 10 17

N. di catalogo : CB-CO-98-006-IT-C

ISBN 92-78-30061-6

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo