

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 154

RISOLUZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura e produzione agroalimentare)

(Estensore ANDRIA)

approvata nella seduta del 18 aprile 2012

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE NORME SUI PAGAMENTI DIRETTI AGLI AGRICOLTORI NELL'AMBITO DEI REGIMI DI SOSTEGNO PREVISTI DALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (COM (2011) 625 DEFINITIVO)

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE ORGANIZZAZIONE COMUNE DEI MERCATI DEI PRODOTTI AGRICOLI (REGOLAMENTO OCM UNICA) (COM (2011) 626 DEFINITIVO)

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO RURALE DA PARTE DEL FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE (FEASR) (COM (2011) 627 DEFINITIVO)

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL FINANZIAMENTO, SULLA GESTIONE E SUL MONITORAGGIO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (COM (2011) 628 DEFINITIVO)

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 72/2009 IN ORDINE ALL'APPLICAZIONE DEI PAGAMENTI DIRETTI AGLI AGRICOLTORI PER IL 2013 (COM (2011) 630 DEFINITIVO)

E SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1234/2007 IN ORDINE AL REGIME DI PAGAMENTO UNICO E AL SOSTEGNO AI VITICOLTORI (COM (2011) 631 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 23 aprile 2012

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	4
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	8

La Commissione, esaminate, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, le proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio nn. COM (2011) 625 definitivo, COM (2011) 626 definitivo, COM (2011) 627 definitivo, COM (2011) 628 definitivo, COM (2011) 630 definitivo e COM (2011) 631 definitivo,

premessi che:

le sei proposte di regolamento in esame costituiscono nel loro complesso il pacchetto di gestione e riforma della politica agricola comune (PAC), materia che già nel 2003 era stata sottoposta a un processo di riforma con i regolamenti n. 1782 e 1783 dello stesso anno, ma in ordine alla quale è stata ravvisata l'esigenza di una nuova revisione, in relazione sia all'allargamento dell'Unione europea sia alla persistente situazione di crisi che sta tuttora caratterizzando il settore primario;

il pacchetto proposto deve essere inserito nel Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, contenente al proprio interno le linee guida relative al bilancio della nuova PAC, il cui quadro legislativo proposto è finalizzato a coprire lo stesso periodo di tempo;

tenuto conto che:

il pacchetto di proposte in esame trae la propria origine in modo più specifico dalla comunicazione della Commissione europea, così come dalla relativa risoluzione del Parlamento europeo, avente ad oggetto le sfide future delle politiche europee in materia agricola, dalla quale è peraltro emerso che la maggior parte delle problematiche riguardanti il comparto primario sia da ricondurre a fattori esterni all'agricoltura e quindi necessitanti di una risposta politica più ampia e coordinata a livello comunitario;

dai due atti citati risulta come la pressione sui redditi agricoli si stia progressivamente aggravando: gli agricoltori affrontano rischi sempre maggiori, la produttività rallenta e i prezzi dei mezzi di produzione aumentano, pertanto il sostegno al reddito agricolo dovrebbe essere mantenuto e occorrerebbe rafforzare gli strumenti che permettono una migliore gestione dei rischi e una reazione più adeguata in situazioni di emergenza;

obiettivo della riforma proposta è quello di rafforzare la competitività, la sostenibilità e il consolidamento dell'agricoltura su tutto il territorio europeo, così da garantire ai cittadini europei un'alimentazione certa, sana e di qualità, tutelare l'ambiente e favorire lo sviluppo delle zone rurali. La nuova PAC si propone, inoltre, di promuovere l'innovazione, sostenere l'occupazione e incentivare una crescita intelligente, sostenibile ed

inclusiva del settore agricolo, così da recare un contributo decisivo alla strategia Europa 2020. Va qui evidenziata la necessità di costruire effettivamente una politica agricola del futuro di semplice applicazione e flessibile nella gestione e nell'implementazione delle sue misure per fronteggiare le instabilità e le emergenze di un mercato agricolo sempre più al centro delle sfide globali;

valutato che le misure inerenti al cosiddetto *capping* potrebbero risultare penalizzanti soprattutto per talune situazioni, caratterizzate da interazioni sinergiche fra gli agricoltori, ed altresì potrebbero determinare una frammentazione fondiaria. In ogni caso tale disciplina si presterebbe ad elusione, comportando negative e costose complicazioni burocratiche per gli imprenditori agricoli;

preso atto delle osservazioni espresse dalla 14^a Commissione permanente in data 18 gennaio 2012;

considerato, per quel che concerne la valutazione in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà, che gli obiettivi enunciati non possono essere realizzati adeguatamente dai singoli Stati membri, rendendo quindi necessario un intervento in ambito comunitario, maggiormente idoneo al conseguimento delle predette finalità:

a) si esprime, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in senso favorevole per quel che concerne il rispetto del principio di sussidiarietà;

b) nel merito si osserva quanto segue:

1) nel presupposto di una più adeguata e marcata differenziazione dei due pilastri nel cui ambito debbono essere inquadrati gli strumenti futuri della PAC, si condivide la necessità di una più chiara separazione del primo dal secondo pilastro, nella prospettiva di rispondere ad un'esigenza di semplificazione delle procedure per la corresponsione agli agricoltori attivi dei pagamenti diretti disaccoppiati, riducendo il più possibile il tasso di intermediazione politica e prevedendo condizioni di accesso ai pagamenti quanto più uniformi a livello comunitario, limitando all'essenziale la sussidiarietà nazionale;

2) in via generale, appare necessario rilevare che la distribuzione della finanza agricola comunitaria tra i Paesi membri dovrà tenere conto non solo del parametro di superficie, ma anche di altri parametri quali la produzione lorda vendibile agricola, il valore aggiunto, il costo della vita, il valore fondiario, oltre che la quantità e la qualità del lavoro impiegato in agricoltura;

3) la redistribuzione delle risorse prevista dalle proposte in esame è suscettibile di tradursi in una riduzione dei *budget* a disposizione di paesi come l'Italia che subirebbe un taglio consistente al massimale finanziario per i pagamenti diretti, la principale voce di spesa della PAC; si impone pertanto la necessità di concedere una maggiore gradualità nella transizione dall'attuale sistema di pagamenti diretti a quello prefigurato dalle stesse proposte, in termini più ampi, in ragione della necessità di evi-

tare riduzioni improvvise di trasferimenti ai produttori, soprattutto in paesi, come l'Italia, dove sussiste una forte variabilità del pagamento disaccoppiato per unità di superficie, oscillante tra valori minimi e massimi molto distanti. In virtù di ciò, sarebbe opportuno garantire adeguati margini di flessibilità che possano accompagnare i modelli produttivi più a rischio verso il nuovo sistema di aiuti;

4) in tema di pagamenti diretti, si rileva in ogni caso che la soglia minima di erogazione valida per tutti i Paesi membri deve essere elevata considerevolmente al fine di una maggiore semplificazione ed economia di gestione, mentre va sottolineato che la riduzione progressiva e il livellamento appaiono suscettibili di costituire misure che discriminano in modo ingiustificato le imprese in funzione della loro dimensione fisica ed economica e limitano il potenziale di crescita delle imprese stesse;

5) le condizioni di accesso per l'assegnazione dei diritti di pagamento di base, contenute nelle proposte, appaiono eccessivamente limitative, tali da richiedere, nella nuova fase di avvio, la garanzia di pari opportunità di accesso al regime a tutti i produttori, ampliando e rendendo più flessibili le procedure di prima assegnazione dei diritti di pagamento;

6) con riferimento al «*greening*» l'impegno imposto agli agricoltori beneficiari, per tutte le superfici aziendali, può determinare squilibri tra le aziende dedite a diverse produzioni, evidenziando pertanto la necessità di prevedere un ampio margine di intervento a livello di Stati membri per definire gli impegni in questione, giustificato dall'esigenza di rispettare la differenza dei sistemi produttivi dei diversi Stati, anche in deroga al principio del mercato unico, e dalla necessità di rendere lo strumento meno pesante in termini di burocratizzazione e di più facile implementazione. Si ritiene altresì che la porzione finanziaria dedicata obbligatoriamente a tali pagamenti sia eccessiva e vada pertanto significativamente ridotta, eventualmente lasciando la facoltà agli Stati membri di aumentare la percentuale fino al 30 per cento proposto. È al tempo stesso auspicabile un intervento orientato alla riduzione della soglia percentuale (ad esempio dal 7 per cento al 3 per cento) introdotta nell'ambito dell'opzione per le «aree d'interesse ecologico», giustificato dalla necessità di non marginalizzare la funzione produttiva ed economica del settore e di garantire un maggiore equilibrio nella dimensione e nelle modalità d'implementazione della componente «*greening*». La soglia percentuale del 7 per cento dovrebbe essere ridotta al 3 per cento anche nei casi in cui la particolare conformazione territoriale, caratterizzata da un frastagliato mosaico paesaggistico, con superficie agricola alternata ad aree di interesse ecologico, renderebbe inutile questo tipo di soluzione imposto alla singola azienda. Per la stessa opzione («aree d'interesse ecologico») si ritiene necessario l'ampliamento delle tipologie colturali ammissibili attraverso l'inserimento delle colture permanenti (ortofrutta, viticoltura, olivicoltura e in generale colture mediterranee) i cui benefici ambientali e di abbattimento delle emissioni di Co2 sono ormai sempre più dimostrabili e supportati da studi e pubblicazioni scientifiche. Appare inoltre opportuno modificare la previsione per cui le somme non corrisposte per gli impegni di «*greening*» vengono di

fatto restituite al bilancio comunitario, mentre tali risorse dovrebbero invece essere riversate in un'apposita dotazione finanziaria a disposizione dei Paesi membri;

7) pur apprezzando le motivazioni ambientali presenti nelle proposte, si ritiene che nella riforma debba prevalere la connotazione di politica agricola e quindi di politica economica, nel cui contesto i pagamenti diretti servano a favorire la produzione agricola ed un miglior tasso di auto-provvigionamento comunitario, del resto apparendo non del tutto chiarito il concetto di «agricoltori attivi», al quale sembra preferibile la definizione di agricoltori professionali, ben inquadrati nella normativa italiana nella qualifica di imprenditore agricolo professionale;

8) considerata l'incertezza e l'instabilità che caratterizzano strutturalmente e ciclicamente i principali mercati agricoli e vista la sempre più diffusa volatilità dei prezzi di base con i rischi di reddito ad essa associata, è necessario che la politica agricola comune del futuro si avvalga di robuste misure di gestione dei rischi di mercato. A tal riguardo, si ritiene opportuno collocare tali strumenti nell'ambito del secondo pilastro della PAC, al fine di non incidere sull'ammontare delle risorse previste nell'ambito del primo pilastro, evitando in tal modo inopportune riduzioni delle somme destinate ai pagamenti diretti;

9) sempre con riferimento al secondo pilastro della PAC, non si condivide il ricorso alla superficie come principale parametro di riparto delle risorse destinate allo sviluppo rurale, anche in considerazione del fatto che questo indicatore è già stato ampiamente utilizzato per il primo pilastro. A questo proposito, tenuto conto degli obiettivi attribuiti allo sviluppo rurale (competitività delle imprese agricole, rispetto dell'ambiente e sviluppo delle aree rurali), sono ravvisabili indicatori più appropriati, quali: il numero delle aziende, la scarsa presenza di giovani, le ridotte dimensioni aziendali, l'erosione del suolo, l'agricoltura biologica, la popolazione rurale, il numero degli operatori agricoli. Inoltre, si evidenzia la necessità di prevedere la possibilità per gli Stati membri a programmazione regionalizzata di optare per un quadro nazionale finanziario necessario ad adempiere al calcolo del disimpegno automatico e, quindi, a scongiurare il rischio di perdita di risorse delle autonomie regionali;

10) nell'ambito della proposta di regolamento recante l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, pur apprezzando le novità introdotte rispetto all'attuale quadro d'interventi, appare indispensabile uno sforzo generale maggiore verso il riequilibrio dei rapporti all'interno della filiera alimentare e per la creazione di una componente agricola ben organizzata, a partire da una revisione del ruolo e delle funzioni delle organizzazioni di produttori. Al tempo stesso, si ritiene opportuno intervenire per il rafforzamento del funzionamento degli strumenti previsti nei vari settori per le attività di gestione delle crisi e delle emergenze di mercato.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensori: DI GIOVAN PAOLO e SANTINI)

Roma, 18 gennaio 2012

La Commissione, esaminati gli atti COM(2011) 625, 626, 627, 628, 630 e 631 definitivi,

considerato che essi costituiscono un pacchetto organico, volto ad affrontare le sfide future delle politiche europee attinenti l'agricoltura, e danno seguito alla comunicazione della Commissione europea «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio» (COM (2010) 672 definitivo), collocandosi al contempo nel quadro delle nuove prospettive finanziarie 2014-2020;

tenuto conto delle comunicazioni svolte presso la Commissione 9^a del Senato dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali sullo stato dei negoziati e sulle prospettive inerenti alla riforma della PAC, in data 19 ottobre 2011, nonché dell'intervento del Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale presso le Commissioni riunite agricoltura e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, in data 18 novembre 2011, e del dibattito a esso seguito;

tenuto conto delle comunicazioni del Ministro per gli affari europei sulle linee programmatiche del suo Dicastero, del 12 gennaio 2012, presso la 14^a Commissione permanente;

tenuto conto altresì delle risoluzioni sul pacchetto «nuova politica agricola» votate e trasmesse al Parlamento dai Consigli regionali dell'Emilia-Romagna (risoluzione del 9 novembre 2011), del Veneto (Deliberazione n. 96 del 30 novembre 2011), delle Marche (risoluzione del 6 dicembre 2011), della Calabria (risoluzione del 5 dicembre 2011) e della Sardegna (risoluzione del 13 dicembre 2011),

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica delle proposte di regolamenti è correttamente individuata negli articoli 42 e 43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) concernenti la possibilità di adottare misure sull'organizzazione comune dei mercati agricoli, altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune e misure relative

alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, anche con riferimento all'applicabilità delle regole di concorrenza;

le proposte risultano inoltre conformi al principio di sussidiarietà e al principio di proporzionalità, in quanto gli obiettivi della politica agricola comune non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente e le misure previste si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi previsti;

la riforma della PAC, come attualmente impostata, comporterà una riduzione complessiva dei finanziamenti pari al 12 per cento entro il 2020, con notevoli e inevitabili ripercussioni sugli aiuti destinati agli agricoltori e alle aziende agricole italiane. Tale riduzione, confermata dalla ridotta incidenza percentuale della PAC all'interno del nuovo quadro finanziario pluriennale (37,4 per cento, rispetto al 42,4 per cento del precedente QFP), risulterà particolarmente penalizzante per l'Italia in conseguenza del nuovo meccanismo di ripartizione dei fondi, che prevede una graduale redistribuzione degli aiuti diretti a vantaggio degli Stati membri che si trovano al di sotto del 90 per cento della media europea per quanto attiene ai contributi ricevuti rapportati all'entità della superficie agricola: un meccanismo che comporta uno svantaggio oggettivo per i Paesi che, come il nostro, si discostano, per struttura geografica e scelte produttive di taglio anche storico-culturali, dal sistema agricolo estensivo dominante nell'Unione europea;

su tali aspetti «strutturali» della PAC, peraltro, la 14^a Commissione, in accordo con la 9^a Commissione (Agricoltura e produzione agroalimentare), è già intervenuta più volte, sin dall'inizio della XVI Legislatura, nell'ambito non solo del dibattito sullo stato di salute della PAC (cosiddetto *health check*), ma anche del recepimento di talune direttive contenute nei vari disegni di legge comunitaria;

il criterio di calcolo basato sulla superficie andrebbe quanto meno corretto, in analogia a quanto osservato nella citata risoluzione del Consiglio regionale del Veneto, utilizzando quali parametri, tra gli altri, la produzione lorda vendibile aziendale (PLV) o il valore aggiunto o ancora il numero dei lavoratori impiegati;

perplesità, pur condividendo in senso astratto le motivazioni del legislatore, desta anche la previsione di una quota del 30 per cento di progetti agricoli per Stato membro riservata ai cosiddetti «progetti verdi», in quanto essa non sembra tenere conto, nell'individuazione dei parametri, delle specificità territoriali degli Stati. Come puntualmente osservato nella risoluzione approvata dal Consiglio regionale della Sardegna, «l'individuazione delle pratiche agricole benefiche non può prescindere dalla considerazione delle caratteristiche pedoclimatiche dei singoli territori», pena evidenti e inevitabili difficoltà nel dare concreta realizzazione ai progetti di *greening*. L'esclusione dal *greening* delle colture arboree, inoltre, come rilevato in particolare nella risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, penalizzerebbe fortemente i Paesi dell'area mediterranea, oltre a risultare troppo rigida e di dubbia efficacia in termini di reale tutela dell'ambiente;

per quanto attiene più in particolare alla proposta di regolamento «pagamenti diretti» (COM(2011) 625 definitivo), le misure introdotte sembrano accrescere gli oneri amministrativi e burocratici per accedere ai pagamenti stessi; tra l'altro, come bene evidenziato nella risoluzione del Consiglio regionale della Calabria, non tenendo conto, nella definizione di «agricoltore attivo», delle definizioni nazionali di agricoltore e agricoltore professionale, conferiscono alla stessa un carattere inopinatamente estensivo;

nell'ambito della proposta di regolamento sull'OCM unica (COM(2011) 626 definitivo), particolare preoccupazione desta l'assenza di novità di rilievo che garantiscano strumenti più efficaci per la prevenzione e la gestione delle crisi, derogando, ove strettamente necessario, alle stesse regole sulla concorrenza. Va rilevato altresì come non venga revocata la decisione di porre fine al regime dei diritti d'impianto per il settore vitivinicolo (come più volte richiesto dall'Italia e dagli altri paesi europei produttori), e non sia previsto un adeguato rafforzamento dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli – a cui l'Italia è dedita e ha proceduto anche legislativamente – soprattutto nel settore ortofrutticolo;

per quanto attiene alla proposta di regolamento «sviluppo rurale» (COM(2011) 627 definitivo) e alla proposta di regolamento «orizzontale» (COM(2011) 628 definitivo), infine, va rilevato come la Commissione europea non abbia inserito alcuna disposizione che eviti l'applicazione del disimpegno nazionale delle risorse destinate ai Piani di sviluppo rurale regionale. Sarebbe utile e auspicabile che gli Stati membri (e in particolare quelli a programmazione regionalizzata) potessero godere di una maggiore flessibilità finanziaria e di meccanismi di compensazione tra regioni, onde favorire l'efficacia della spesa ed evitare una redistribuzione automatica dei fondi non spesi da parte della Commissione europea. Come rilevato a tal proposito nella risoluzione del Consiglio regionale delle Marche, «sembra opportuno proporre che il disimpegno causato da una minore capacità di spesa di una Regione non debba tradursi nella perdita di fondi per tutto il sistema nazionale». Andrebbe pertanto proposta una previsione di diverso tenore, secondo la quale i fondi eventualmente non utilizzati restino comunque assegnati allo Stato membro, per il successivo riparto tra le regioni in grado di mantenere costanti i propri ritmi di realizzazione e di spesa;

valuti, infine, la Commissione di merito l'opportunità di trasmettere all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento, la risoluzione sui provvedimenti in oggetto, per il valore politico ed economico del pacchetto di riforma agricola proposto, anche in riferimento al passato sistema del *rebate* (rimborso) britannico – una soluzione che non andrebbe replicata in questo nuovo periodo pluriennale – al ruolo del settore negli stili di vita e nella identità sociale e culturale e al sistema stesso di *welfare community* europeo.

