

XVI legislatura

La politica agricola comune nella prospettiva del 2020

Volume I

79/DN
2 dicembre 2011



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

La politica agricola comune nella prospettiva del 2020

Volume I

Dossier 79/DN
2 dicembre 2011

*a cura di Luca Briasco
ha collaborato Giuseppe Pascale*

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore -

Consigliere parlamentare anziano
Alessandra Lai

Consigliere parlamentare
Rappresentante permanente del Senato
presso l'Unione Europea
Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare
Documentarista
Federico Pommier Vincelli _3542

Segreteria

Fax 06 6706_4336

Simona Petrucci _3666
Adele Scarpelli _4529

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali
(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio
Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare Documentarista
Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari
Monica Delli Priscoli _4707
Nadia Quadrelli _2653
Laura E. Tabladini _3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari
(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio
Stefano Filippone Thaulero _3652

Segretario parlamentare Documentarista
Giuseppe Trezza _3478

Coadiutori parlamentari
Daniela Farneti _2884
Antonella Usiello _4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria _2891
fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio
Roberta d'Addio _2027

Consiglieri
Davide A. Capuano _3477
Raissa Teodori _2405

Segretari parlamentari Documentaristi
Patrizia Borgna _2359
Luca Briasco _3581
Antonella Colmignoli _4986
Viviana Di Felice _3761
Laura Lo Prato _3992

Coadiutori parlamentari
Antonina Celi _4695
Silvia Perrella _2873
Antonia Salera _3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare
Interprete Coordinatore
Angela Scaramuzzi _3417

Segretari parlamentari Interpreti
Patrizia Mauracher _3397
Claudio Olmeda _3416
Cristina Sabatini _2571

Paola Talevi _2482

INDICE

Volume I

	Pag.	i
NOTA ILLUSTRATIVA		
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 def.	"	1
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica) - COM (2011) 626 def.	"	107
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 def.	"	369

Volume II

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune - COM (2011) 628 def.	"	515
Proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli	"	649
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013 - COM (2011) 630 def.	"	695
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 def.	"	741
Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione d'impatto - La politica agricola comune nella prospettiva del 2020 - SEC (2011) 1154 def.	"	783

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio - COM (2010) 672 def.	"	795
Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio	"	811
Conclusioni della Presidenza sulla Comunicazione della Commissione: La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio - Bruxelles, 17 marzo 2011 (<i>in lingua inglese</i>)	"	833
Consiglio agricoltura e pesca - Lussemburgo, 20 e 21 ottobre 2011 - Comunicato stampa (<i>estratto</i>)	"	839
Scheda informativa ai sensi dell'art. 2 quater della legge n. 11 del 2005 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui pagamenti diretti post 2013 (Doc. n. 15396/11)	"	843
Scheda informativa ai sensi dell'art. 2 quater della legge n. 11 del 2005 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica) (Doc. n. 15397/11)	"	851
Scheda informativa ai sensi dell'art. 2 quater della legge n. 11 del 2005 in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (Doc. COM (2011) 628/3)	"	855

NOTA ILLUSTRATIVA

1. INTRODUZIONE

La Politica agricola comune (PAC), prevista già dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, firmati a Roma nel 1957, è oggi una delle più importanti politiche perseguite dall'Unione europea, impegnandone una parte significativa del bilancio. Quando i governi degli allora 6 Stati membri delle Comunità europee inviarono i propri Ministri delle Politiche agricole a Stresa, tra il 3 e l'11 luglio 1958, per decidere quale impostazione dare alla nascente PAC, l'idea comune era fundamentalmente quella di assicurare la certezza e l'abbondanza degli approvvigionamenti alimentari ai popoli europei: questa idea, nonostante le numerose riforme verificatesi nel corso degli anni, continua ad essere alla base della PAC.

Con l'ultima tappa del processo di riforma della PAC, attuata attraverso l'approvazione, nel giugno del 2003, dei regolamenti (CE) n. 1782/2003 e n. 1783/2003, sembrava che si fosse realizzata la più lunga e duratura fase di riassetto del sostegno europeo all'agricoltura e allo sviluppo rurale. Attraverso tale riforma, la PAC intendeva orientare maggiormente l'attività agricola al mercato sostenendo, nel contempo, il reddito dei produttori, a tutelare con maggiore efficacia gli aspetti ambientali e a rafforzare il sostegno allo sviluppo rurale.

Tuttavia, sia alla luce dell'allargamento dell'Unione europea da 15 a 27 Stati membri, sia in considerazione della persistente situazione di crisi economica e ambientale caratterizzante il settore primario, ben presto sono scaturite, da un lato, l'esigenza di una migliore ripartizione del sostegno tra gli Stati membri e al loro interno e, dall'altro, la richiesta di misure più mirate per far fronte alle sfide ambientali e a un'accresciuta volatilità del mercato.

Tenuto conto della proposta relativa al Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il 2014-2020¹ e delle linee guida al suo interno elaborate per quel che concerne il bilancio della nuova PAC, la Commissione ha presentato, il 12 ottobre 2011, un pacchetto di regolamenti recante il quadro legislativo della PAC per il periodo 2014-2020.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un bilancio per la strategia Europa 2020*, COM (2011) 500, del 29 giugno 2011.

2. LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SU "LA PAC VERSO IL 2020: RISPONDERE ALLE FUTURE SFIDE DELL'ALIMENTAZIONE, DELLE RISORSE NATURALI E DEL TERRITORIO"

Il pacchetto di proposte di regolamento volto a riformare la PAC si basa sulla comunicazione della Commissione europea riguardante le sfide future delle politiche europee attinenti l'agricoltura², nella quale si illustrano le grandi opzioni strategiche suscettibili di dare una risposta alle necessità di riforma della PAC conseguendone, allo stesso tempo, gli obiettivi precipui, ossia:

- una produzione alimentare sostenibile;
- una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima;
- uno sviluppo equilibrato del territorio.

Gli orientamenti di riforma contenuti nella comunicazione godono oggi di un ampio sostegno, scaturito sia dal dibattito interistituzionale³ che dalla consultazione delle parti interessate realizzata nell'ambito della valutazione d'impatto⁴.

In particolare, nella risoluzione del Parlamento europeo riguardante la comunicazione in oggetto, si ricorda come in passato le riforme della PAC rispondessero principalmente a spinte endogene al settore agricolo, e fossero quindi volte a risolvere principalmente i problemi inerenti gli enormi accumuli di eccedenze e le emergenze in fatto di sicurezza alimentare; esse erano, perciò, pensate nell'interesse esclusivo dei singoli Stati membri dell'allora Comunità europea. Oggi, al contrario, sembra che la maggior parte delle problematiche relative al settore primario sia dettata da fattori esterni all'agricoltura e tali da richiedere una conseguente risposta politica più ampia e coordinata a livello europeo.

Sia la comunicazione della Commissione che la risoluzione del Parlamento europeo mettono in luce 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. Di conseguenza, 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.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672, del 18 novembre 2010.

³ Cfr. in particolare la risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011, 2011/2051 (INI).

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il pacchetto di proposte di regolamento volte a riformare la PAC; SEC (2011) 1154, del 12 ottobre 2011.

Sulla stessa linea si collocano anche le conclusioni della Presidenza del Consiglio Agricoltura e Pesca, del 17 marzo 2011⁵. Il Consiglio, infatti, afferma chiaramente che un'agricoltura forte è vitale per l'intero comparto agroindustriale dell'Unione europea e per la sicurezza alimentare globale; esso afferma, inoltre, che è necessario che il settore primario si adoperi con impegno ancora maggiore per conseguire le mete ambiziose a livello di clima, energia e strategia per la biodiversità, contemplate dall'agenda Europa 2020. Poiché la gestione del territorio è affidata principalmente agli agricoltori e ai silvicoltori, il Consiglio Agricoltura e Pesca ritiene necessario concedere loro un sostegno per incitarli ad adottare sistemi e pratiche di coltivazione particolarmente indicati per conseguire obiettivi ambientali e climatici, che costituiscono dei punti imprescindibili di cui, però, i prezzi di mercato non tengono affatto conto.

Ulteriori elementi da tenere in debita considerazione ai fini del rinnovamento della PAC sono, altresì, emersi a seguito delle consultazioni pubbliche avviate dal Commissario europeo per l'agricoltura, Dacian Ciolos, dall'aprile al giugno 2010, alle quali hanno preso parte numerosi esponenti della società civile interessati al settore dell'agricoltura.

3. I DIECI PUNTI CHIAVE PER LA RIFORMA DELLA PAC

Come affermato nel comunicato stampa della Commissione europea del 12 ottobre 2011⁶, il pacchetto di proposte di regolamento per la riforma della PAC tiene conto delle necessità messe in evidenza dalle Istituzioni europee, di quanto auspicato da parte degli Stati membri e di quanto emerso dal dibattito pubblico con la società civile organizzato dal Commissario Ciolos.

Obiettivo di tale riforma 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 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.

Vengono di seguito illustrati, in maniera schematica e sintetica, i dieci punti chiave della riforma, così come delineati all'interno del comunicato stampa della Commissione europea di cui sopra:

1. aiuti al reddito più mirati per dinamizzare la crescita e l'occupazione;
2. strumenti di gestione delle crisi più reattivi e adeguati alle nuove sfide economiche;

⁵ Conclusioni della Presidenza del 3077° Consiglio agricoltura e pesca a proposito della comunicazione della Commissione europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672, Bruxelles, 17 marzo 2011.

⁶ Comunicato stampa della Commissione europea, *La Commissione europea propone un nuovo partenariato tra l'Europa e gli agricoltori*, Bruxelles, 12 ottobre 2011.

3. un pagamento "verde" per conservare la produttività a lungo termine e tutelare gli ecosistemi;
4. ulteriori finanziamenti per la ricerca e l'innovazione;
5. una filiera alimentare più competitiva ed equilibrata;
6. incoraggiamenti a favore delle iniziative agroalimentari;
7. facilitazioni per l'insediamento dei giovani agricoltori;
8. stimoli all'occupazione rurale e sostegno dello spirito d'impresa;
9. maggiore attenzione alle zone fragili;
10. semplificazione della PAC per favorirne una maggiore efficacia.

La struttura della PAC verrà comunque mantenuta ancorata ai due pilastri preesistenti, i quali fanno uso di strumenti complementari per perseguire gli stessi obiettivi:

- a. il primo pilastro comprende i pagamenti diretti e le misure di mercato, che offrono un sostegno annuo di base agli agricoltori europei e un sostegno straordinario in caso di particolari turbative del mercato;
- b. il secondo pilastro comprende lo sviluppo rurale, nell'ambito del quale gli Stati membri possono elaborare e cofinanziare programmi pluriennali, inseriti all'interno di un quadro comune ma che tengano conto delle specificità dei settori agricoli di ogni singolo Stato membro.

La dotazione finanziaria di ciascuno dei due pilastri sarà invariata, in termini nominali, rispetto ai livelli del 2013 e fermamente orientata al conseguimento di risultati nell'ambito delle principali priorità perseguite dall'Unione europea. Tuttavia, per quanto riguarda le misure di mercato, il finanziamento sarà rafforzato attraverso due strumenti collocati al di fuori del quadro finanziario pluriennale: una riserva di emergenza per far fronte alle situazioni di crisi e un'estensione al settore agricolo degli interventi del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)⁷. Di questi due strumenti finanziari si darà conto quando si tratterà del c.d. regolamento "OCM unica".

4. IL C.D. PACCHETTO DI PROPOSTE DI REGOLAMENTO PER LA RIFORMA DELLA PAC

Le proposte di regolamento, facenti parte del pacchetto che reca gli elementi fondanti del quadro legislativo della PAC per il periodo 2014-2020, sono le seguenti:

- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di

⁷ Il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) ha lo scopo di fornire un sostegno ai lavoratori in esubero, principalmente nelle regioni e nei settori svantaggiati dalla loro apertura ai mercati globalizzati. Tale fondo ha una dotazione annuale potenziale pari a 500 milioni di euro, destinata al reinserimento professionale dei lavoratori. Il FEG è stato istituito con Regolamento (CE) n. 1927/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, e il suo rinnovo ed estensione è oggetto di una specifica proposta di regolamento, inclusa all'interno del cosiddetto "pacchetto coesione".

- sostegno previsti dalla politica agricola comune (regolamento "pagamenti diretti"), COM (2011) 625;
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento "OCM unica"), COM (2011) 626;
 - 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) (regolamento "sviluppo rurale"), COM (2011) 627;
 - proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (regolamento "orizzontale"), COM (2011) 628;
 - proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, COM (2011) 629;
 - proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, COM (2011) 630;
 - proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, (COM) 2011) 631.

Alle proposte di regolamento sopra elencate fa seguito un'ulteriore proposta di regolamento sul programma a favore degli indigenti⁸, il cui finanziamento rientra in un'altra rubrica del QFP.

La base giuridica delle presenti proposte di regolamento va rintracciata negli articoli 42 e 43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

L'articolo 42 prevede l'applicazione delle disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza anche alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli ma esclusivamente nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2. Esso, inoltre, afferma che il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare la concessione di aiuti a vantaggio di aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali, nel quadro di programmi di sviluppo economico.

L'articolo 43 reca, invece, norme procedurali per quel che concerne l'istituzione di una organizzazione comune dei mercati agricoli, così come previsto dall'articolo 40, paragrafo 1, del TFUE, nonché per l'adozione di disposizioni necessarie al perseguimento di ogni altro obiettivo della Politica agricola comune. Esso stabilisce anche le regole procedurali applicabili per

⁸ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica dei regolamenti (CE) n. 1290/2005 e n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione europea; COM (2011) 634, del 3 ottobre 2010.

l'adozione di misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative per quel che riguarda i prodotti del settore agricolo. L'articolo 43, infine, delinea i casi in cui un'organizzazione comune dei mercati agricoli può essere sostituita da un'organizzazione nazionale dei mercati agricoli e i casi in cui determinate materie prime, appartenenti al settore dell'agricoltura e destinate alla trasformazione agroalimentare, possono essere importate dall'esterno dell'Unione europea.

Inoltre, ai fini della determinazione della base giuridica di talune delle proposte di regolamento facenti parte del pacchetto in esame (ci si riferisce in particolare alla proposta "OCM unica", COM (2011) 626), va ricordato l'articolo 114 del TFUE, che dispone le misure relative al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

Le proposte di regolamento in esame sono conformi al principio di sussidiarietà. La PAC è, per antonomasia, una politica comune poiché rappresenta un settore a competenza condivisa, da molteplici punti di vista, tra l'Unione europea e gli Stati membri. Essa deve necessariamente essere gestita a livello europeo, anche allo scopo di mantenere in vita un'agricoltura sostenibile e differenziata in tutto il territorio dell'Unione europea, affrontando aspetti importanti di portata transfrontaliera, come i cambiamenti climatici, e rafforzando la solidarietà tra gli Stati membri.

Data l'importanza delle sfide future in termini di sicurezza alimentare, ambiente e sviluppo rurale, le disposizioni contenute nel pacchetto di riforma della PAC appaiono congrue agli obiettivi che tale riforma intende perseguire; di conseguenza, le presenti proposte di regolamento possono essere ritenute conformi anche al principio di proporzionalità.

4.1 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 (regolamento "pagamenti diretti"), COM (2011) 625 definitivo.

La prima delle proposte di regolamento volte a riformare della PAC riguarda i pagamenti diretti agli agricoltori ed è, quindi, nota come regolamento "pagamenti diretti". Essa prevede, innanzitutto, che tali pagamenti continueranno ad interessare la quota più importante del bilancio agricolo dell'Unione europea (articolo 5); tuttavia, rispetto all'attuale ripartizione fra Stati membri, verrà operata una redistribuzione dei massimali tra i Paesi per innalzare la dotazione di quelli che attualmente si trovano sotto una certa soglia della media europea a scapito di quelli che si trovano sopra la media (articoli 6 e 7). L'Italia è uno degli Stati membri che si trovano sopra la media e che, di conseguenza, saranno tenuti a contribuire per colmare tale divario. I massimali disponibili per tutti i

pagamenti diretti⁹ erogabili agli agricoltori sono fissati nell'allegato III della proposta di regolamento; nella successiva tabella¹⁰ viene riportata l'evoluzione degli importi del citato allegato III disponibili per i pagamenti diretti in Italia a partire dal 2014, espressi in milioni di euro a valori correnti, confrontati con i massimali netti per i pagamenti diretti del 2013.

TABELLA 1

anno	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 e ss.
importo	4.128 ,3	4.023 ,6	3.962 ,8	3.902 ,1	3.841 ,4	3.841 ,4	3.841 ,4

I massimali disponibili per i pagamenti diretti a favore degli agricoltori di cui all'allegato III sono considerati al netto delle riduzioni dovute al capping. Tale termine indica una disciplina, proposta solitamente ad ogni riforma della PAC, volta a limitare l'erogazione di aiuti al di sopra di determinati importi, calcolati attraverso percentuali di riduzione per fascia di pagamenti¹¹. Il funzionamento è basato sull'applicazione di aliquote progressive secondo le quali un agricoltore che dovrebbe ricevere un pagamento di 350.000 euro otterrebbe un importo complessivo massimo di 235.000 euro. Le somme non erogate dovrebbero essere trasferite nella dotazione finanziaria relativa allo sviluppo rurale dello Stato membro interessato. Le riduzioni dovute al *capping* calcolate dalla Commissione europea per l'Italia sono riportate nella tabella che segue¹²:

TABELLA 2

anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019 e ss.
importo	265	207	189	209	209	209

Le modalità di individuazione dei soggetti ai quali indirizzare gli aiuti, cui si fa riferimento all'articolo 9 della presente proposta di regolamento,

⁹ La gamma dei vari pagamenti diretti è fissata nell'allegato II alla presente proposta di regolamento. Per l'Italia non sono previsti altri importi rispetto a quelli previsti nell'allegato II, mentre per Bulgaria, Grecia, Spagna e Portogallo è previsto un pagamento specifico per il cotone, il cui massimale si aggiunge agli importi dei pagamenti disaccoppiati compresi nell'allegato II.

¹⁰ Fonte dei dati riportati nella tabella 1: scheda informativa, elaborata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 4-*quater* della legge 4 febbraio 2005 n. 11, in merito alla 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, del 12 ottobre 2011.

¹¹ Non sono soggetti a tali riduzioni i pagamenti relativi al *greening* e, nel calcolo dell'ammontare dei restanti pagamenti da assoggettare alle trattenute, dovranno essere detratti i salari pagati e dichiarati dagli agricoltori nell'anno precedente, incluse le tasse e gli oneri sociali.

¹² Fonte dei dati riportati nella tabella 2: studi del *Farm Accountancy Data Network (FADN)*, rielaborati nell'ambito della scheda informativa già citata.

rappresentano uno dei punti più rilevanti della riforma della PAC, in quanto si è fatto in modo di escludere dagli aiuti i soggetti con attività agricola assente o meramente marginale al fine di premiare, invece, i c.d. "agricoltori attivi". Volendo, però, salvaguardare allo stesso tempo i "piccoli agricoltori" e gli "agricoltori part-time", il cui ruolo è sicuramente molto importante nell'ambito del sistema agricolo europeo, la Commissione propone di non applicare la disposizione in oggetto agli agricoltori che hanno beneficiato di pagamenti diretti per importi inferiori a 5.000 euro. Sarebbero, quindi, esclusi dal pagamento soltanto i soggetti:

- i cui pagamenti diretti rappresentano meno del 5% delle loro entrate totali per le attività non agricole, oppure
- con superfici agricole prevalentemente costituite da aree mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione, sulle quali non viene esercitata l'attività agricola minima stabilita.

In tal modo, è stato possibile dare risposta alla raccomandazione n. 1 della relazione n. 5/2011 della Corte dei Conti europea, secondo la quale "[l]a normativa attuale, con le relative modalità di esecuzione, dovrebbe essere modificata per garantire che gli aiuti RPU siano diretti agli agricoltori attivi escludendo beneficiari che non svolgono attività agricole o le cui attività agricole siano irrilevanti".

Per quel che concerne l'architettura dei pagamenti diretti, la presente proposta di regolamento presenta delle novità di rilievo. Fra di esse occorre subito menzionare l'istituzione di un "regime di pagamento di base", disciplinato dalla Sezione 1, del Capo 1, del Titolo III: esso sarà valido in tutta l'Unione europea e sostituirà dal 2014 il regime di pagamento unico e il regime di pagamento unico per superficie. Il nuovo regime si baserà sui titoli all'aiuto, assegnati a livello nazionale o regionale a tutti gli agricoltori in funzione degli ettari ammissibili¹³ detenuti nel primo anno di applicazione (articoli 18 e 19). Il valore dei nuovi titoli sarà uguale al quoziente ottenuto dal massimale disponibile per il pagamento di base diviso la superficie ammissibile dichiarata nella domanda da presentare entro il 15 maggio 2014 (articolo 20). Per ottenere il massimale disponibile per il pagamento di base bisognerà sottrarre dall'importo dell'allegato II della presente proposta di regolamento le componenti che, a vario titolo, non faranno parte del pagamento di base (ad esempio: *greening*, giovani agricoltori, riserva nazionale, etc.). Pertanto, al di là del livello di trattenuta che sarà operata a livello nazionale e stimando una superficie ammissibile pari alla superficie agricola¹⁴ totale, l'importo del titolo per il pagamento di base in Italia,

¹³ Alla luce della presente proposta di regolamento, come ettaro ammissibile si intende la superficie agricola dell'azienda utilizzata per un'attività agricola, nonché quella investita a bosco ceduo a rotazione rapida, o una superficie che abbia dato diritto a pagamenti nel 2008 ma che non risponda più alle condizioni di ammissibilità a seguito dell'attuazione delle misure di sviluppo rurale relative al mantenimento degli habitat e all'imboschimento.

¹⁴ La superficie agricola è data dai seminativi, dai prati permanenti e dalle culture permanenti. È da rilevare che, nella proposta, la nozione di "pascolo permanente" è sostituita da quella di "prato

a regime, potrà orientativamente variare tra 170 e 220 €/ha. Tuttavia, al fine di evitare un brusco cambiamento tra il valore dei titoli storici attualmente assegnati (che può arrivare fino a 5.000 €/ha), l'articolo 22, paragrafo 2, prevede la possibilità di un'introduzione graduale del nuovo regime di pagamento: in tal caso, il 40% del massimale disponibile per i pagamenti di base sarà assegnato in funzione delle superfici dichiarate entro il 15 maggio 2014, mentre il restante 60% sarà assegnato in base al valore dei titoli eventualmente già posseduti dall'agricoltore. In ogni caso, tale assegnazione alternativa dei pagamenti dovrà prevedere un meccanismo di convergenza che permetta di uniformare il valore dei titoli entro il 2019 (articolo 22, paragrafo 5). Considerando anche gli altri eventuali pagamenti (*greening*, giovani agricoltori, riserva di base, etc.), di cui si dirà di seguito, a conti fatti, un agricoltore italiano dovrebbe percepire, a regime, almeno 270/320 €/ha.

Tra gli altri eventuali pagamenti a favore degli agricoltori occorre, innanzitutto, ricordare i pagamenti da essi ottenuti mediante la c.d. "riserva nazionale", di cui alla Sezione 2 del Capo 1 del Titolo III. Ai sensi dell'articolo 23, al fine della costituzione di tale riserva, potrà essere destinato sino al 3% del massimale per i pagamenti di base; la riserva nazionale sarà utilizzabile per:

- attribuire titoli ai giovani agricoltori che iniziano l'attività agricola;
- attribuire titoli agli agricoltori in aree soggette a programmi di ristrutturazione e sviluppo;
- incrementare il valore di tutti i titoli se la dotazione della riserva nazionale dovesse superare la soglia del 3%;
- attribuire titoli o accrescerne il valore, nei casi di soluzioni di controversie giudiziarie o amministrative.

Per quanto concerne i pagamenti per il rispetto del *greening*, di cui al Capo 2 del Titolo III, dovrà essere destinato a loro favore il 30% della dotazione finanziaria nazionale (articolo 29), con la conseguenza che ciò dovrebbe comportare un pagamento aggiuntivo di circa 100 €/ha. Al fine di ricevere i pagamenti aggiuntivi relativi al *greening*, gli agricoltori dovranno rispettare le seguenti pratiche volte ad apportare benefici climatici ed ambientali:

- sui seminativi di almeno tre ettari, avere tre differenti culture. Tale obbligo non incomberà sulle superfici destinate a produzione foraggera o con coltivazioni sommerse (articolo 30);
- mantenere il prato permanente (articolo 31);
- avere almeno il 7% della superficie agricola come area ecologica (articolo 32).

Sulla base di quanto statuito al Capo 3 del Titolo III, sino al 5% della dotazione finanziaria attribuita al Paese può essere utilizzata per concedere dei

permanente", che contiene una definizione imperniata sulla predominanza delle specie erbacee da foraggio rispetto alle altre piante da foraggio eventualmente presenti nel terreno; tale definizione sembra indebolire il concetto di "pascolo magro" utilizzato in Italia.

pagamenti ad ettaro, per le aziende situate in tutto o in parte in aree con vincoli naturali individuate dagli Stati membri quali le zone montane, le zone con significative limitazioni naturali, nonché le aree con altri vincoli specifici.

A norma del Capo 4 del Titolo III, sono previsti, inoltre, dei pagamenti aggiuntivi per i c.d. "giovani agricoltori", definiti come coloro i quali hanno un'età inferiore ai 40 anni e si insediano per la prima volta come capo azienda (articolo 36, paragrafo 2). Tali soggetti potranno ricevere, per un periodo massimo di 5 anni, un incremento del 25% del valore medio dei titoli d'aiuto, nell'ambito di una dotazione finanziaria non superiore al 2% del massimale nazionale (articolo 36, paragrafo 5).

Sulla base di quanto disposto dal Capo 1 del Titolo IV, potranno essere attivati una serie di pagamenti accoppiati¹⁵, trattenendo una certa percentuale (per l'Italia al massimo pari al 10%) dal massimale nazionale. Tali pagamenti potranno essere concessi solo nelle regioni dove tipi specifici di agricoltura o determinati settori agricoli si trovano in difficoltà e sono particolarmente importanti per motivi economici, sociali o ambientali; il sostegno accoppiato potrà essere concesso solo per il tempo necessario a creare un incentivo a mantenere l'attuale livello di produzione. Il Capo 2 del Titolo IV tratta, invece, dei pagamenti specifici per gli agricoltori produttori di cotone di nazionalità spagnola, portoghese, bulgara e greca.

Infine, uno schema per i c.d. "piccoli agricoltori" viene previsto, al Titolo V, con lo scopo di concedere degli aiuti a coloro i quali ne facciano richiesta entro il 15 ottobre 2014 (articolo 48). Tale schema prevede l'erogazione esclusiva di un pagamento forfettario, in sostituzione di tutti gli altri pagamenti previsti nella presente proposta di regolamento (articolo 47, paragrafo 2), che sarà calcolato a livello di Stato membro e potrà essere compreso ad un livello di 500-1000 €/azienda, comunque nell'ambito di un massimale pari al 10% del budget nazionale (articolo 49). Gli aderenti allo schema non avranno l'obbligo di rispettare il *greening* e, inoltre, per essi, sarà semplificato ulteriormente il sistema dei controlli (articolo 47, paragrafo 3).

Sul fronte della semplificazione, il nuovo sistema dei pagamenti diretti snellerà le norme relative ai trasferimenti, il che ne renderà più semplice la gestione; l'armonizzazione e l'accorpamento delle disposizioni relative ai pagamenti accoppiati renderà più agile il quadro normativo; mentre il regime per i piccoli agricoltori, con le sue procedure e disposizioni semplificate, ridurrà gli oneri burocratici per i piccoli agricoltori accrescendone la competitività.

4.2 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento "OCM unica"), COM (2011) 626 definitivo.

¹⁵ Sono accoppiati i pagamenti legati alla quantità prodotta, sono disaccoppiati i pagamenti non più legati alla quantità prodotta.

La seconda proposta di regolamento contenuta nel pacchetto volto a riformare la PAC riguarda l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli ed è meglio nota come proposta di regolamento "OCM unica".

Alla luce della crisi che ha colpito il settore del latte nel 2008-2009, la presente proposta di regolamento mira a snellire, ampliare e semplificare le disposizioni relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli, facendo riferimento a meccanismi quali l'intervento pubblico, l'ammasso privato, le misure eccezionali e di emergenza e gli aiuti a settori specifici. La proposta prevede, inoltre, una razionalizzazione degli strumenti di mercato attraverso la soppressione di una serie di aiuti che non si sono dimostrati efficaci a sostenere il mercato (ad esempio: latte scremato, luppolo e bachi da seta) e una riorganizzazione degli strumenti di intervento attraverso la netta distinzione tra la procedura a prezzo fisso e la procedura di gara. In questo modo, verranno alleggeriti gli adempimenti a carico degli Stati membri e le formalità richieste agli operatori di mercato e allo stesso tempo non sarà più necessario mantenere strutture per l'attuazione dei regimi di aiuti settoriali, così da apportare una notevole semplificazione burocratica alla materia in oggetto. Rimangono, invece, invariati, fino alle scadenze previste dalla legislazione oggi in vigore, il sistema delle quote latte e il divieto di nuovi impianti di viti, mentre le quote zucchero vedranno la loro scadenza anticipata al 30 settembre 2015.

Il Capo II del Titolo I della Parte II prevede dei programmi, supportati da un aumento degli appositi contributi finanziari europei, destinati a migliorare l'accesso ai prodotti alimentari. Tra di essi si distinguono:

- il programma "frutta nelle scuole", volto ad incoraggiare la distribuzione di frutta e verdura nelle scuole;
- il programma "latte nelle scuole", volto a favorire la distribuzione dei prodotti lattiero - caseari nelle scuole;
- il programma di aiuti nel settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavola, che dovrebbe sostituirsi al sistema di monitoraggio e di gestione amministrativa del mercato oleico finora attuato dalla Commissione europea.

Al fine di migliorare il funzionamento della filiera alimentare e rafforzare il potere contrattuale dei produttori, il Capo III del Titolo II della Parte II opta per una valorizzazione del ruolo e dell'operato delle Organizzazioni dei produttori e delle Interprofessioni, alle cui produzioni vengono estese le disposizioni contenute nella presente proposta di regolamento.

La proposta di regolamento prevede un'unica clausola (Capo I della Parte IV) sia per contrastare efficacemente le minacce di turbativa del mercato che per far fronte all'eventuale perdita di fiducia dei consumatori in seguito al verificarsi di zoonosi. Tale clausola viene estesa a tutti i settori nell'ambito dell'attuale "OCM unica".

4.3 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) (regolamento "sviluppo rurale"), COM (2011) 627.

La proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), meglio nota come proposta di regolamento "sviluppo rurale", riprende l'impostazione che ha caratterizzato il periodo in corso, focalizzandosi, da un lato, sulla strategia volta a far corrispondere gli interventi alle varie specificità nazionali e regionali e rafforzando, dall'altro lato, le priorità comuni, definite a livello europeo, in materia di sviluppo rurale. Nello specifico, gli obiettivi che si intendono raggiungere mediante il sostegno allo sviluppo rurale sono delineati dall'articolo 4, secondo il quale "[n]ell'ambito generale della PAC, il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi: (1) la competitività del settore agricolo; (2) la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; (3) uno sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali".

Il seguente articolo 5, in linea con la strategia Europa 2020, traduce i summenzionati obiettivi generali in sei priorità comuni a tutti gli Stati membri per il periodo 2014-2020. Si tratta di:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
3. incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
5. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Queste priorità stanno alla base della programmazione illustrata dal Titolo II della presente proposta di regolamento, il quale contiene norme in materia di elaborazione, approvazione e revisione dei programmi ampiamente ricalcate su quelle esistenti (articolo 9) e prevede la possibilità di presentare sottoprogrammi, ad esempio riguardo i giovani agricoltori, i piccoli agricoltori, le zone montane o le filiere corte, che beneficiano di aliquote di sostegno più elevate (articolo 8), così come previsto anche dalla proposta di regolamento "pagamenti diretti" precedentemente analizzata.

L'approccio LEADER¹⁶ continuerà a svolgere un ruolo chiave per lo sviluppo delle zone rurali e la diffusione dell'innovazione. Il sostegno tramite LEADER, di cui alla Sezione 2, Capo I, del Titolo III, sarà coerente e coordinato con quello fornito per lo sviluppo locale da altri fondi dell'UE a gestione concorrente. Un premio conferito a progetti di cooperazione innovativi offrirà sostegno e riconoscimento alle iniziative transnazionali a favore dell'innovazione; uno strumentario per la gestione dei rischi, comprendente finanziamenti a favore dei fondi di mutualizzazione e un nuovo strumento di stabilizzazione del reddito, offrirà nuove possibilità di cautelarsi contro la forte volatilità dei mercati agricoli che dovrebbe perdurare a medio termine.

Nel regolamento è incluso anche il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura, finalizzato a promuovere l'uso efficiente delle risorse, a gettare ponti tra la ricerca e le pratiche rurali; il partenariato opera attraverso gruppi operativi responsabili di progetti innovativi ed è supportato da una rete (articolo 53).

Il FEASR opererebbe principalmente nell'ambito del II pilastro, pur funzionando in modo coordinato e complementare rispetto al primo pilastro e ad altri fondi dell'Unione, tra cui il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), così come stabilito dalla scheda finanziaria legislativa allegata alla presente proposta di regolamento. I fondi si inseriscono, quindi, in un quadro strategico comune (QSC) definito a livello europeo: l'esistenza di norme comuni per tutti i fondi che operano all'interno del QSC agevolerà la gestione dei progetti sia per i beneficiari che per le amministrazioni nazionali e favorirà anche la realizzazione di progetti integrati.

4.4 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (regolamento orizzontale), COM (2011) 628.

La proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, ovvero il c.d. "regolamento orizzontale", riunisce al suo interno, oltre alle disposizioni di natura finanziaria, anche altre norme inerenti la condizionalità, il sistema di consulenza aziendale e il sistema di controllo e sanzioni, da applicare, eventualmente, in ambito agricolo.

Il "regolamento orizzontale" prevede, inoltre, la riduzione del numero degli organismi pagatori e rafforza il ruolo dell'organismo di coordinamento

¹⁶ Leader è un termine acronimo corrispondente a "*Links between actions for the development of rural economy*". Si tratta di un'iniziativa intesa a creare partenariati locali tra il settore pubblico e il settore privato, detti Gruppi di azione locali, a favore dello sviluppo delle comunità rurali. Lo scopo è aiutare le persone, le associazioni e le imprese che vivono nelle zone rurali a valorizzare il potenziale della loro zona, incoraggiandoli ad attuare progetti e programmi integrati, originali e ambiziosi, focalizzati sullo sviluppo sostenibile.

(Titolo IV, dedicato al sistema di gestione dei fondi FEAGA e FEASR). In questo modo il sistema sarà più trasparente e meno oneroso sia per le amministrazioni nazionali che per i servizi della Commissione: infatti sarà necessario un numero minore di riconoscimenti e di dichiarazioni di affidabilità a livello degli Stati membri e, a livello della Commissione, sarà possibile ridurre il numero di *audit*.

In questo contesto, l'articolo 49 prevede di autorizzare la Commissione a ridurre il numero di controlli *in loco* negli Stati membri in cui i sistemi di controllo finanziario funzionano correttamente e i tassi di errore sono contenuti, al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi sia per gli agricoltori che per le amministrazioni nazionali.

A proposito del sistema di controllo e di sanzione (Titolo V), la proposta di regolamento getta le basi di un quadro comune di monitoraggio e di valutazione destinato a misurare le prestazioni della PAC nel prossimo periodo.

Infine, per quanto riguarda la condizionalità (Titolo VI), le disposizioni in vigore sono state rivedute nell'ottica della semplificazione e del rafforzamento delle misure di lotta ai cambiamenti climatici nell'ambito delle buone condizioni agricole e ambientali (BCAA) e allo scopo di garantire la coerenza con le disposizioni in materia di *greening*.

4.5 Proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, COM (2011) 629.

La proposta di regolamento del Consiglio recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, si pone in una posizione di contiguità rispetto al già esaminato regolamento "OCM unica". Essa, infatti, approfondisce alcuni aspetti già menzionati a livello del regolamento "OCM unica" ma da esso non disciplinati in maniera specifica.

Si tratta, principalmente, delle condizioni relative alla fissazione, da parte della Commissione europea, degli importi di taluni aiuti, come, ad esempio, l'importo dell'aiuto per la distribuzione di prodotti lattiero - caseari nelle scuole.

Tale proposta di regolamento stabilisce, inoltre, la quantificazione degli aiuti volti a favorire l'esportazione di taluni prodotti agricoli, tra i quali occupano un posto di rilievo i cereali e il riso.

4.6 Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013, COM (2011) 630.

La presente proposta di regolamento, che si colloca nello stesso contesto del summenzionato regolamento "pagamenti diretti", si pone come obiettivo quello di modificare il regolamento CE n. 73/2009¹⁷, riguardante l'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013.

Vengono pertanto fissati, attraverso la creazione di un meccanismo di aggiustamento, i massimali netti per i pagamenti diretti per l'anno civile 2013, in modo da garantire la continuità dei livelli dei pagamenti pur tenendo conto, al contempo, dell'ingresso di nuovi Stati membri nel regime.

4.7 Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori, (COM) 2011) 631 definitivo.

La proposta di regolamento in esame si propone di apportare delle modifiche al regolamento (CE) n. 1234/2007¹⁸, relativo alle misure di sostegno per i viticoltori. Si tratta, pertanto, di un'ulteriore modifica del vigente regolamento "OCM unica", volta a disporre il trasferimento definitivo delle misure di sostegno ai viticoltori al regime di pagamento unico (RPU).

È previsto che gli Stati membri debbano adottare una decisione in merito entro il 1° dicembre 2012, con effetto a decorrere dal gennaio del 2014.

5. IL CONSIGLIO AGRICOLTURA E PESCA DEL 20 E 21 OTTOBRE 2011

Il Consiglio Agricoltura e Pesca, riunitosi a Bruxelles il 20 e 21 ottobre 2011, ha rappresentato, per i 27 Stati membri dell'Unione europea, un foro di discussione ai fini della valutazione complessiva degli elementi proposti dal pacchetto di regolamenti volti a riformare la PAC.

Per quel che concerne i pagamenti diretti, molti Stati membri hanno sollevato questioni. Innanzitutto, se in linea di massima tutti i presenti si sono

¹⁷ Regolamento (CE) N. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003; G L 30 del 31 gennaio 2009, pp. 16 ss.

¹⁸ Regolamento (CE) N. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM); G L 299 del 16 novembre 2007, pp. 1 ss.

detti d'accordo a proposito dell'introduzione di misure riguardanti il *greening*, alcune delegazioni hanno comunque avanzato dubbi circa il previsto obbligo di rispetto di talune pratiche agricole o circa la fissazione delle percentuali nazionali di fondi destinati al *greening*. Alcuni Stati membri hanno, poi, ribadito la loro opposizione all'inserimento della disciplina del *capping* all'interno del sistema dei pagamenti di base, oltre ad aver richiesto spiegazioni a proposito della nozione di "agricoltore attivo". Al contrario, le previsioni favorevoli alle aziende agricole di piccole dimensioni e ai giovani agricoltori sono state ben accolte da tutte le delegazioni presenti.

Per quanto concerne la proposta di regolamento sullo sviluppo rurale, la maggior parte degli Stati membri ha manifestato la sincera preoccupazione che le misure proposte potessero porsi in contrasto con l'obiettivo di semplificazione della PAC, che è considerato come uno dei più importanti fini perseguiti da questa riforma.

Circa i meccanismi di gestione del mercato agricolo europeo, la maggior parte degli Stati membri ha accolto favorevolmente le misure proposte dalla Commissione europea all'interno della proposta di regolamento "OCM unica". Le delegazioni presenti, in particolare, hanno sottolineato l'utilità dell'introduzione, per i tutti i settori agricoli, di una clausola di salvaguardia volta a consentire l'adozione di misure di emergenza in casi eccezionali. Inoltre, se alcuni Stati membri hanno espresso rammarico per la previsione della conclusione, entro il 2015, del sistema di quote per lo zucchero, altri, al contrario, hanno accolto con favore la liberalizzazione di tale settore. Occorre, infine, ricordare che una parte dei presenti si è espressa nettamente a favore delle norme relative al riconoscimento delle Organizzazioni di produttori agricoli e delle Organizzazioni interprofessionali, mentre un'altra parte ha avanzato il timore che tali Organizzazioni possano incentivare, in futuro, dei rischi per la concorrenza all'interno del mercato unico europeo.

6. ORIENTAMENTI DEL GOVERNO ITALIANO

In occasione dell'audizione, del 19 ottobre 2011, presso la 9^a Commissione permanente (Agricoltura e Produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica, il Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali ha delineato gli orientamenti del governo italiano a proposito della riforma della PAC così come proposta dalla Commissione europea.

Dopo aver sottolineato che il futuro della PAC dipende, in prima battuta, dal negoziato sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea post 2013, e dopo aver evidenziato come la riforma della PAC, così come attualmente impostata, prevede il congelamento in valori correnti (e, dunque, il ridimensionamento in termini reali) della spesa complessiva annua per entrambi i suoi pilastri, il Ministro ha ricordato che, comunque, questi dati sono mitigati dall'istituzione di ulteriori dotazioni di bilancio che non rientrano nei due pilastri tradizionali della

PAC e che la Commissione europea quantifica in 15,2 miliardi di euro in sette anni¹⁹. Ciò nonostante, in termini reali, si prevede una riduzione complessiva dei finanziamenti destinati alla PAC pari al 12% entro il 2020, con notevoli ripercussioni sugli aiuti destinati agli agricoltori e alle aziende agricole italiane. L'Italia, infatti, oltre a vedere ridimensionati i pagamenti destinati ai suoi agricoltori per ragioni ascrivibili alla riduzione generale dei finanziamenti destinati alla PAC, subirà una riduzione dei fondi a suo favore anche a causa della presenza, nell'ambito della PAC, degli Stati entrati a far parte dell'Unione europea dopo il 2004 (quindi, dopo la precedente riforma della PAC, attuata nel 2003).

Per quanto concerne l'Italia, i fondi PAC si ridurranno del 5,6 %, di cui l'1% ascrivibile alla riduzione complessiva del budget ed il 4,6% al nuovo meccanismo di ripartizione dei fondi, suscettibile di penalizzare Paesi che, come l'Italia, si discostano maggiormente dal sistema agricolo estensivo generalmente dominante in Europa. Infatti, il criterio della superficie, introdotto dalla Commissione europea per la ripartizione delle risorse UE, risulta del tutto incongruo e penalizzante per l'agricoltura nazionale italiana, favorendo, invece, i Paesi dell'Est. A titolo esemplificativo, il Ministro ha evidenziato che 100 ettari di terreno destinati a pascolo non possono essere considerati equivalenti, ai fini dell'attribuzione di risorse europee, a 100 ettari di terreno destinati alla coltivazioni di ulivi.

6.1 Criticità specifiche riguardanti la proposta di regolamento "pagamenti diretti", COM (2011) 625.

Con particolare riguardo alla tematica degli agricoltori attivi, disciplinata dalla proposta di regolamento "pagamenti diretti", il Governo italiano ha rilevato come le misure introdotte accrescano gli oneri amministrativi e burocratici, premiando esclusivamente il latifondismo e la rendita. Infatti, la definizione di agricoltore attivo contenuta nel regolamento "pagamenti diretti", seppur necessaria per una corretta applicazione del disaccoppiamento, non tiene conto delle definizioni nazionali di agricoltore e di agricoltore professionale.

A proposito degli aspetti attinenti al *greening*, seppur gli obiettivi ambientali attesi dalla futura PAC siano lodevoli, le misure previste appaiono complesse nella gestione e nell'applicazione. Infatti, alcune misure come, ad esempio, quelle attinenti le infrastrutture ecologiche, non risponderebbero all'obiettivo della sicurezza alimentare e della competitività delle produzioni agricole. Inoltre, talune procedure di coltivazione richieste in questo ambito non si adatterebbero pienamente al contesto climatico tipico dei Paesi del bacino del Mediterraneo.

Il Governo italiano ha accolto, invece, con favore la possibilità di allocare fino al 10% delle risorse per pagamenti accoppiati, al fine di sostenere le

¹⁹ Si veda quanto già affermato a tal proposito nell'ambito del paragrafo 3.

produzioni non adeguatamente remunerate da un sistema disaccoppiato di aiuti, basato sulle superfici agricole.

6.2 Criticità specifiche riguardanti la proposta di regolamento "OCM unica", COM (2011) 626.

La proposta sulla organizzazione comune dei mercati agricoli non apporta novità di rilievo che garantiscano strumenti più efficaci per la prevenzione e la gestione delle crisi. La posizione negoziale del Governo italiano sarà, pertanto, volta a richiedere risposte più adeguate che aiutino i coltivatori a prevenire e a gestire le crisi di mercato, rafforzandone la posizione contrattuale anche derogando, ove necessario, alle regole sulla concorrenza.

Il regolamento "OCM unica", inoltre, non revoca la decisione di porre fine al regime dei diritti d'impianto per il settore vitivinicolo, posizione che, al contrario, l'Italia sostiene fortemente insieme ad altri Paesi europei produttori.

In questo stesso ambito, sarebbe auspicabile un rafforzamento dei sistemi di qualità e di tracciabilità dei prodotti agricoli, soprattutto per quel che concerne il settore ortofrutticolo.

Si vorrebbe, infine, che fossero incluse tra le attività finanziabili il monitoraggio e la gestione amministrativa del mercato dell'olio d'oliva e delle olive da tavola, nonché la diffusione di informazioni a proposito di tale mercato, al fine di migliorarne la qualità.

6.3 Criticità specifiche riguardanti la proposta di regolamento "sviluppo rurale", COM (2011) 627.

In merito al regolamento "sviluppo rurale", il Governo italiano ha 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. Infatti, la proposta italiana di prevedere compensazioni finanziarie tra i programmi già avviati e quelli per i quali si rende necessario il disimpegno non ha trovato alcun accoglimento. Sarebbe, invece, importante dotare gli Stati membri a programmazione regionalizzata di una maggiore flessibilità finanziaria che, introducendo meccanismi di compensazione tra Regioni, superi il problema del disimpegno a livello nazionale.

6.4 Criticità specifiche riguardanti la proposta di regolamento c.d. "orizzontale", COM (2011) 628.

L'attuale formulazione della disposizione di disimpegno automatico per i programmi di sviluppo rurale, contenuta nell'articolo 37 della presente proposta di regolamento, ricalca la previsione dell'articolo 29 del regolamento (CE) n.

1290/2005²⁰, non tenendo conto delle specificità dei singoli Stati membri a programmazione regionalizzata, come l'Italia. Al contrario, secondo il nostro Governo, sarebbe opportuno prevedere un meccanismo di disimpegno automatico applicato a livello di Stato membro e non di singolo programma di sviluppo rurale, ammettendo rimodulazioni finanziarie e compensazioni fra programmi di sviluppo rurale di uno stesso Stato membro.

A proposito delle visite in loco della Commissione europea, di cui all'articolo 49, si rileva che la loro programmazione dovrebbe essere basata su criteri oggettivi, da concordarsi con il Parlamento europeo e il Consiglio, al fine di rendere più trasparente possibile la procedura connessa alle verifiche finanziarie. Nei predetti criteri, inoltre, andrebbe inserita una specifica previsione intesa al coordinamento fra i diversi Organismi dell'Unione europea, al fine di evitare sovrapposizioni che, di fatto, impediscono un corretto svolgimento delle verifiche negli Stati membri, rendendo le stesse operazioni di controllo eccessivamente onerose e farraginose.

Nell'ambito dell'articolo 54, paragrafo 2, in cui è stabilito che la Commissione europea valuta gli importi da rifiutare in base alla gravità della inosservanza delle norme europee riscontrata, è necessario prevedere l'individuazione di ambiti precisi per evitare l'applicazione generalizzata della rettifica forfettaria che la Commissione adotta sempre più frequentemente. La necessità di fare chiarezza sugli ambiti di applicazione della rettifica forfettaria è stata evidenziata anche dalla Corte dei Conti dell'Unione europea nella Relazione n. 7/2010. In questo quadro andrebbe, inoltre, riconsiderato il principio secondo cui i risultati negativi, derivanti da un'indagine svolta in una particolare Regione amministrativa, sono automaticamente estesi all'intero territorio nazionale. Infine, alla luce dell'esperienza fin qui maturata, da cui è emerso un prolungarsi dei tempi entro cui la procedura di conformità viene definita dalla Commissione, andrebbero meglio codificate, sotto il profilo temporale, le varie fasi a partire dall'avvio delle indagini.

Secondo il Governo italiano, sarebbe necessario introdurre, a livello degli articoli 56 e 58 della presente proposta di regolamento, una norma volta a prevedere, nel caso in cui il mancato recupero di somme sia dovuto ai procedimenti amministrativi o giudiziari, che gli oneri derivanti dal mancato recupero siano posti per il 50% a carico dello Stato membro e per il 50% a carico del bilancio dell'Unione europea.

La normativa attuale prevede che gli importi recuperati in seguito ad irregolarità o negligenze possano essere tratti dallo Stato membro, a titolo di rimborso forfettario delle spese di recupero, per il 20% nell'ambito FEAGA e per il 25% nell'ambito della condizionalità. Gli articoli 57 e 100 della proposta di regolamento in oggetto prevedono, invece, la riduzione delle sopramenzionate percentuali al 10% per entrambi i Fondi, mentre il rimanente 90% andrebbe

²⁰ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della Politica agricola comune; GU L 209 dell'11 agosto 2005, pp. 1 ss.

versato nel bilancio dell'Unione europea. Il Governo italiano non condivide la modifica introdotta, atteso che la stessa priverebbe il singolo Stato membro delle risorse utilizzate per i recuperi in questione.

Da ultimo, si sottolinea come la presente proposta di regolamento non tenga conto di quanto emerso nella discussione in corso sulla proposta di allineamento della normativa vigente al Trattato di Lisbona e, in particolare, si evidenzia che nella proposta di regolamento il termine per l'esercizio del potere di delega (articolo 111) è ancora previsto a tempo indeterminato, invece di essere stabilito in 5 anni con possibilità di proroga.

7. AUDIZIONE, DEL 18 NOVEMBRE 2011, DEL COMMISSARIO EUROPEO PER L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE, DACIAN CIOLOS, SULLA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (COMMISSIONI CONGIUNTE 9^A E 14^A DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E XIII E XIV DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)

Nell'ambito dell'audizione, del 18 novembre 2011, del Commissario europeo per l'Agricoltura, Dacian Ciolos, è stato possibile approfondire alcuni aspetti poco chiari circa l'imminente riforma della PAC.

Rispondendo alle domande rivoltegli dai membri delle Commissioni parlamentari riunite per l'audizione, il Commissario ha chiarito, innanzitutto, come la riforma della PAC si ispiri ad una più equa ripartizione delle risorse europee fra gli Stati membri al fine di risolvere, in tutta l'Unione europea, i problemi derivanti dai bassi redditi agricoli. Allo stesso modo, si è voluta favorire una sostanziale semplificazione delle procedure previste in ambito PAC così da assicurare maggiore trasparenza e chiarezza nella gestione dei pagamenti diretti a livello europeo.

Il Commissario ha, inoltre, specificato come le previsioni attinenti al greening possano essere applicate anche dai Paesi della fascia mediterranea, essendo previste adeguate facilitazioni per i problemi climatici riguardanti la scarsità di precipitazioni che caratterizzano quest'area.

Per quel che concerne la definizione di agricoltore attivo, il Commissario ha ricordato che, da un lato, sono state comunque previste misure speciali di salvaguardia per i piccoli agricoltori e per gli agricoltori part-time e, dall'altro lato, la definizione del concetto di "attività agricola minima", utile per stabilire quando un "agricoltore attivo" possa essere considerato tale, è di competenza esclusiva degli Stati membri, i quali potrebbero, quindi, operare in quest'ambito in maniera piuttosto flessibile.

Il Commissario, infine, ha fornito delle delucidazioni per quel che concerne gli aiuti ai giovani agricoltori, le "riserve nazionali", le aziende situate in aree con vincoli naturali e l'etichettature dei prodotti agricoli provenienti da zone ad indicazione geografica protetta.