

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 3

XIII COMMISSIONE (AGRICOLTURA)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Proposta di regolamento del Consiglio 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

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. ../2008 al fine di adeguare la politica agricola comune

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013)

(COM(2008) 306 definitivo).

Approvato l'11 novembre 2008

La XIII Commissione (Agricoltura),
esaminate, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, le seguenti proposte della Commissione europea di cui al documento COM(2008) 306 definitivo, del 20 maggio 2008:

proposta di regolamento del Consiglio 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;

proposta di regolamento del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. [...] /2008 al fine di adeguare la politica agricola comune;

proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);

proposta di decisione del Consiglio recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013);

tenuto conto:

delle valutazioni e dei rilievi rappresentati nel corso dell'ampio ciclo di audizioni svolto, che ha interessato i rappresentanti di numerose organizzazioni delle imprese del settore agricolo, dell'industria di trasformazione e del commercio, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali del settore agricolo, nonché i rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome;

delle risultanze dell'audizione dei componenti italiani della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo e dell'audizione del Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, svolta dalle Commissioni riunite XIII della Camera dei deputati e

9^a del Senato della Repubblica, rispettivamente, il 1^o ottobre 2008 e il 6 novembre 2008;

delle indicazioni emerse dall'audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali svolta il 30 ottobre 2008;

acquisito il parere espresso, in data 5 novembre 2008, dalla XIV Commissione politiche dell'Unione europea, che si allega;

premessi che:

la discussione sullo stato di salute della riforma della PAC avviata nel 2003 avviene oggi in uno scenario notevolmente mutato rispetto a quello che ha dato origine ad importanti cambiamenti negli strumenti di intervento di mercato, in un quadro in cui l'agricoltura assume rilievo e centralità, anche per le istanze recate dai paesi emergenti, rispetto a qualità delle produzioni e ad orientamenti agroalimentari;

i cambiamenti climatici, la crisi alimentare, la progressiva liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli e agroalimentari e la crescente dipendenza del settore agricolo dai mercati dell'energia e da quelli finanziari fanno prevedere uno scenario caratterizzato da una notevole instabilità dei prezzi e dei vantaggi competitivi legati alla vocazionalità del territorio e alla efficienza dei sistemi produttivi del settore primario;

in tale scenario, gli obiettivi primari della stabilizzazione del reddito dei produttori e del sostegno a scelte produttive e gestionali che assicurino la compatibilità ambientale e la sicurezza alimentare comportano oggi la necessità di strumenti nuovi per la regolamentazione dei mercati, che diano altresì prospettive di lungo periodo alle nostre imprese, per poter introdurre quelle innovazioni necessarie a mantenerne e a incrementarne la competitività;

è sulla base di queste premesse che devono essere analizzate e valutate le proposte della Commissione europea di ulteriore revisione della PAC da qui al 2013; l'obiettivo deve essere quello di rafforzare la produzione quantitativa e qualitativa della filiera agricola sia rispetto alle ristrutturazioni interne sia rispetto alla competizione sui mercati nazionali e internazionali, nel quadro di una valorizzazione strategica delle specificità dei singoli Stati europei e nell'obiettivo di rilanciare la politica agricola comunitaria e rafforzare la presenza complessiva delle produzioni europee al di fuori dei confini comunitari;

va inoltre sottolineato che tali modifiche accompagneranno il settore agricolo, pur nella revisione del bilancio comunitario che comunque dovrà assicurare anche dopo il 2013 adeguate risorse, verso una nuova politica agricola comune che dovrà assicurare un ruolo strategico all'agricoltura che ne consenta la ricollocazione competitiva anche attraverso operazioni di ristrutturazione. Tutto ciò dovrebbe avvenire senza perdita di occupazione e di presenza delle attività agricole nelle aree rurali, in particolare in quelle interne dove l'agricoltura resta la principale utilizzatrice delle risorse territoriali;

le innovazioni proposte dalla Commissione europea, con particolare riferimento a quelle che riguardano lo spostamento di risorse finanziarie tra diversi strumenti (politiche di mercato e politiche per lo sviluppo rurale) e tra diversi territori e soggetti beneficiari, vanno introdotte con gradualità, con un monitoraggio continuo degli effetti che tali modifiche hanno sul settore, valutandone l'efficacia rispetto agli obiettivi di incremento della competitività del sistema e di qualità della vita nelle aree rurali;

impegna il Governo

a condurre i negoziati a livello comunitario rivolti alla definizione delle proposte della Commissione europea in modo da conformarsi agli indirizzi di seguito indicati, per ciascuno dei temi principali oggetto della riforma.

1. Modulazione — Sviluppo rurale.

L'aumento della modulazione obbligatoria e il conseguente trasferimento di risorse dal primo pilastro allo sviluppo rurale deve avvenire con gradualità, e soprattutto deve essere evitato che le nostre imprese agricole vengano penalizzate da questo strumento.

A tale proposito, i tagli proposti dalla Commissione europea agli aiuti diretti spettanti ai produttori sono troppo penalizzanti per le nostre imprese anche alla luce delle previsioni di incremento congiunturale dei costi dei fattori della produzione: pertanto, vanno non solo rimodulati in termini di entità, ma anche maggiormente graduati nel tempo. Anche la soglia minima del 13 per cento di taglio degli aiuti, in uno scenario di ulteriori incrementi dei costi di produzione, risulta troppo elevato.

Nella definizione dell'attuazione della modulazione va attentamente valutata la destinazione delle risorse che provengono da questa misura. La finalizzazione proposta dalla Commissione europea e cioè il loro utilizzo per migliorare le *performance* delle imprese rispetto alle nuove sfide, come cambiamenti climatici, risorse irrigue, biodiversità, agroenergie e sostenibilità ambientale, è certamente condivisibile.

Le strategie dei piani di sviluppo rurale possono essere maggiormente orientate a questi strumenti di accompagnamento e finalizzate verso la valutazione delle soluzioni aziendali e l'incentivazione di quelle che risultano più adeguate a far fronte alle nuove sfide.

Un approfondimento va fatto in questo senso sul ruolo delle organizzazioni di produttori e dei servizi di consulenza alle imprese rispetto a strumenti di regolamentazione dei mercati e di incentivazione di comportamenti virtuosi delle imprese che sono strettamente legate ai settori di appartenenza. La recente riforma dell'OCM frutta che va in questa direzione deve essere l'occasione per la valutazione delle potenzialità derivanti dall'estensione degli strumenti in essa previsti ad altri settori e di un loro finanziamento attraverso un

mantenimento delle risorse finanziarie del primo pilastro all'interno dell'OCM.

Il rafforzamento della politica di sviluppo rurale dovrebbe passare attraverso l'innalzamento degli incentivi di certificazione della qualità per gli agricoltori che partecipano a programmi di miglioramento dei prodotti agricoli e dei procedimenti di produzione. È necessario, inoltre, sostenere e favorire interventi tesi all'accorpamento fondiario ed implementare ulteriormente gli aiuti all'investimento promossi dai giovani agricoltori.

2. *Regime di pagamento unico (RPU) – Regionalizzazione.*

La distribuzione degli aiuti legati al Premio unico aziendale che superi la logica dei premi storici ai singoli imprenditori costituisce certamente uno strumento di maggiore equità e di riequilibrio della concorrenza. Occorre che la regionalizzazione che rappresenta un obiettivo strategico necessario venga messa in atto con gradualità, tenendo conto sia delle conseguenze sui mercati delle OCM recentemente riformate, sia del tempo e degli investimenti necessari alle imprese per introdurre attività che integrino la perdita di reddito proveniente dalla riduzione dei premi. Per questo deve essere lasciata la più ampia discrezionalità ai singoli Stati, delineando semmai obiettivi comuni da raggiungere entro il 2013.

Allo stesso tempo, occorre introdurre metodi oggettivi per la redistribuzione, basati sia sulla valutazione delle specificità che esistono tra territori e settori produttivi per il mantenimento ed il miglioramento delle condizioni agricole ed ambientali delle aree rurali, sia sulla vulnerabilità dei sistemi produttivi dell'occupazione rispetto ai nuovi scenari concorrenziali.

3. *Disaccoppiamento dei sostegni – Pagamenti supplementari ex articolo 69 Reg. 1782/2003.*

Il disaccoppiamento totale degli aiuti ha migliorato la possibilità delle imprese

di orientarsi ai mercati e di rispondere alla forte dinamica degli elementi di competitività che in questi si determinano.

Molti mercati tuttavia sono caratterizzati dalla presenza di comportamenti speculativi e da modalità di formazione dei prezzi che variano molto a seconda dell'organizzazione dei sistemi dei servizi a monte e a valle di quello agricolo. Vi sono inoltre esternalità positive, quali quelle ambientali e occupazionali territorialmente specifiche, che non possono essere integrate nella formazione del prezzo, in quanto questa avviene in un'economia globalizzata, in mercati di riferimento che non hanno nessun legame di prossimità né geografica né tecnologica con quelli europei. Si pensi a particolari sistemi zootecnici estensivi, alle coltivazioni ad alto fabbisogno di lavoro che subiscono la concorrenza di Paesi emergenti, che operano in vero e proprio *dumping* sul lavoro, a colture come il riso, il tabacco o la barbabietola per le quali non vi sono attività sostitutive che possano garantire la stessa occupazione e redistribuzione del reddito tra diversi soggetti di filiera.

In particolare, viste le condizioni di mercato delle aziende italiane produttrici di tabacco, va valutata l'opportunità di confermare sino al 2013 le regole attuali per la parte di pagamento accoppiata. Per le produzioni di riso la gradualità e l'accompagnamento nella trasformazione in atto deve essere fortemente difesa in virtù dell'alto valore ambientale riconosciuto alle risaie. Il Governo si impegni a difendere tali posizioni in sede di Unione europea al fine di pervenire ad una negoziazione favorevole per il sistema risicolo italiano. Parimenti per il grano duro il superamento del disaccoppiamento conduce alla impennata dei prezzi.

La riforma del 2003 ha introdotto la possibilità per gli Stati membri di utilizzare aiuti supplementari per tipi specifici di agricoltura e per produzioni di qualità (articolo 69 del Regolamento (CE) n. 1782/2003, divenuto articolo 68 della proposta di regolamento relativa ai regimi di sostegno diretto). L'attuale proposta della Commissione europea riconferma la possibilità

di utilizzo di tale strumento. Tuttavia, l'esperienza italiana di applicazione dell'articolo 69 ha fatto emergere la scarsa efficacia di questo strumento rispetto alle sue finalità, in relazione alla complessità e agli oneri amministrativi che ha comportato. Ciò anche a causa della sua sovrapposibilità con le misure dello sviluppo rurale.

La proposta della Commissione europea inoltre amplia le possibilità di finalizzazione degli aiuti supplementari.

Il nuovo articolo 68 prevede, oltre a quanto già previsto dal vigente articolo 69, la possibilità di finanziare strumenti più propriamente di mercato, come il sostegno del sistema assicurativo contro le calamità naturali e le epizootie, nonché misure di accompagnamento ai cambiamenti delle OCM, nel caso di ristrutturazione dei sistemi produttivi, e per la compensazione per le aziende in zone con svantaggi specifici. Viene esplicitamente citata la possibilità di intervenire nelle aree di montagna a fronte dell'aumento delle quote latte.

La finalizzazione di una parte del *plafond* nazionale di aiuti diretti è del tutto condivisibile, ma l'entità del *plafond* destinabile alle molte importanti misure previste appare troppo esiguo (solo fino al 10 per cento del *plafond* nazionale). Occorre inoltre una maggiore flessibilità sia nelle modalità di attuazione, sia nei tempi e nelle modalità di eventuali revisioni delle misure consentite.

Anche sul lato degli interventi di mercato la proposta va attentamente valutata, anche alla luce delle recenti forti diminuzioni dei prezzi dei cereali foraggeri. I mercati delle *commodities* sono e saranno sempre più in futuro oggetto di speculazione da parte di soggetti estranei all'agricoltura. Lo smantellamento completo dei sistemi di intervento e, con questi, di quelli di costituzione di stock strategici costituisce un forte rischio per la sicurezza alimentare interna e per gli equilibri dei mercati internazionali. Il settore agricolo non trae vantaggi dalle forti fluttuazioni dei prezzi, neppure quando queste sono in aumento: i bilanci delle imprese infatti

non possono essere fatti annualmente, ma su periodi di 3-5 anni, che corrispondono oggi ad una corretta gestione agricola ed ambientale delle rotazioni culturali. Inoltre, in mancanza di una programmazione, queste fluttuazioni portano ad andamenti ciclici di incremento e decremento delle superfici coltivate, che favoriscono comportamenti speculativi delle fasi a monte ed a valle della filiera e non consentono di avere quella stabilità di scenario indispensabile per le decisioni di investimento. Anche per i Paesi emergenti la volatilità dei prezzi rappresenta una forte minaccia: come si è visto lo scorso anno, in caso di incrementi dei prezzi, sono i Paesi più poveri che non hanno solvibilità ad essere messi in crisi. La difficoltà di accesso alle basi alimentari della popolazione in caso di incremento dei prezzi delle *commodities* costituisce un serio rischio per la stabilità sociale e politica di vari Paesi. Questo è un problema rispetto al quale l'Unione europea deve avere un ruolo di primo piano, anche attraverso una programmazione delle produzioni ed una gestione degli stock per eventuali aiuti alimentari.

La proposta della Commissione europea non tiene nel giusto conto queste problematiche nello smantellamento del sistema di intervento, che potrebbe essere delegato alle organizzazioni dei produttori, come già avviene nelle OCM frutta.

Le risorse che si renderanno disponibili, pertanto, dovranno essere finalizzate in via prioritaria alle crisi di settore, ai cambiamenti climatici ed alle calamità naturali al fine di consolidare e rafforzare, rendendoli strutturali, gli interventi previsti dal Fondo di solidarietà nazionale, come peraltro indicato dall'Unione europea.

4. *Requisiti minimi per i pagamenti diretti.*

La proposta della Commissione prevede la possibilità di introdurre dei requisiti minimi per l'erogazione dei pagamenti diretti, lasciando agli Stati membri la possibilità di optare tra la soglia di 250

euro percepiti dall'agricoltore in un anno civile e la superficie ammissibile dell'azienda per la quale sono richiesti i pagamenti, non superiore ad un ettaro. Si ritiene che l'obiettivo della semplificazione debba essere perseguito andando oltre la limitazione dei pagamenti e consentendo che tali pagamenti possano essere effettuati cumulativamente o che possano essere automaticamente erogati al beneficiario quale diritto soggettivo diretto senza necessità di richiesta dello stesso e fino a quando non muti lo *status* aziendale su cui tali premi sono stati parametrati.

5. Quote latte.

In base alla vigente normativa comunitaria è previsto che il regime delle quote latte termini la propria operatività il 31 marzo 2015; nel frattempo la proposta della Commissione europea è nel senso di

un incremento progressivo delle quote latte. Poiché questo incremento non è sufficiente per compensare il divario tra produzione e consumo nel nostro Paese (che ha quote per il solo 58 per cento del suo fabbisogno), è urgente individuare strumenti di sostegno per gli allevatori a fronte della perdita di valore delle quote possedute. Si ritiene necessario assicurare attenzione al settore anche dopo il 2015, data fino alla quale vanno osservate ad ogni modo le vigenti norme sul regime del prelievo supplementare.

Il maggiore aumento delle quote trattate dovrà essere accompagnato da misure che rafforzino la competitività del nostro sistema lattiero-caseario, in particolare le destinazioni a produzione ad alto valore aggiunto, con strumenti di programmazione e promozione a sostegno dei formaggi DOP in modo da evitare situazioni di difficoltà come quelle che stiamo vivendo.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il pacchetto di proposte relative alla politica agricola comune (PAC) e alle politiche di sostegno allo sviluppo rurale (COM(2008)306 def.);

tenuto conto che la presentazione delle proposte fa seguito ad un ampio dibattito lanciato dalla Commissione europea con la presentazione, il 20 novembre 2007, della comunicazione « In preparazione della valutazione dello stato di salute della PAC riformata » (COM(2007)722);

considerato che le proposte legislative costituiscono uno sviluppo coerente del nuovo approccio definito dalle riforme della politica agricola comune approvate nel 2003-2004, in quanto completano il passaggio da una agricoltura di sostegno alle produzioni ad una agricoltura più competitiva e maggiormente rivolta al mercato e, attraverso il potenziamento allo sviluppo rurale, alla tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale;

tenuto conto, in particolare, che alcune misure, quali l'abolizione dell'obbligo per gli agricoltori di lasciare incolto il 10 per cento dei terreni a seminativi (*set-aside*) e l'estinzione graduale delle quote latte, rispondono all'esigenza di massimizzare il potenziale di produzione dell'agricoltura europea, in modo da garantire la sicurezza alimentare e il contenimento dei prezzi;

considerato che alcune delle misure previste – abolizione dei rimanenti aiuti

accoppiati alla produzione; abbandono del modello storico per il calcolo degli aiuti; abolizione dell'intervento per il grano duro, il riso, le carni suine e i cereali da foraggio; assoggettamento a procedure di gara dell'intervento per il frumento panificabile, il burro e il latte scremato in polvere; introduzione del disaccoppiamento in una serie di regimi di sostegno minori – forniscono una prima risposta all'esigenza di razionalizzare e contenere la spesa agricola, in vista della revisione del bilancio dell'UE;

sottolineata, tuttavia, l'esigenza che l'abolizione degli strumenti di intervento e controllo del mercato sia graduale, anche al fine di favorire politiche di distretto, attraverso sovvenzioni mirate al rafforzamento della capacità produttiva e alla tutela della biodiversità e dell'ambiente;

rilevato che la « valutazione dello stato di salute » della PAC, nel cui ambito si inseriscono le proposte in esame, è un contributo al dibattito sulle priorità future dell'UE nel settore della politica agricola, anche alla luce del riesame del bilancio comunitario per il quale la Commissione sta definendo il proprio approccio;

tenuto conto, a questo riguardo, dell'opportunità di valutare con attenzione l'introduzione, già prospettata dal Governo italiano nel proprio contributo dell'aprile 2008 alla consultazione sulla riforma del bilancio europeo, di un cofinanziamento nazionale della PAC;

considerata la necessità, nella futura riforma della politica agricola, di definire

strumenti adeguati a rispondere alla sfida alimentare, sotto il duplice profilo della quantità, anche attraverso la diversificazione delle colture, e della sicurezza, garantendo qualità dei prodotti ed approvvigionamenti e stock adeguati;

osservato altresì che la futura politica agricola dovrà rispondere alla sfida ambientale e a quella territoriale, anche attraverso una più specifica ed adeguata considerazione delle questioni relative agli organismi geneticamente modificati;

valutato inoltre che occorre garantire un migliore raccordo con gli obiettivi della politica energetica europea, anche attraverso un maggiore sviluppo della produzione di bioenergie mediante l'impiego di biocarburanti;

considerata l'importanza di definire in vista del prossimo round di negoziati in seno all'Organizzazione mondiale del commercio, una posizione negoziale fondata sulla tutela della specificità produttiva e territoriale, nonché sulla qualità dei prodotti europei;

rilevata, infine, l'esigenza di maggiore coerenza della politica agricola con quella di cooperazione con i paesi in via di sviluppo;

sottolineata l'opportunità che il parere della Commissione politiche dell'Unione europea, unitamente al documento finale che sarà adottato dalla Commissione di merito, sia trasmesso alla Commissione europea;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare al Governo l'esigenza di avviare, in tempi rapidi e in raccordo con il Parlamento, un ampio dibattito allo scopo di definire una posizione comune e coerente dell'Italia sulle priorità future dell'UE nel settore della politica agricola, nel contesto del riesame del bilancio comunitario nel 2009;

2) valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare al Governo l'esigenza di garantire la centralità dell'agricoltura nel bilancio dell'UE, anche nel ciclo successivo al 2013, attraverso risorse adeguate su obiettivi specifici e coerenti;

3) valuti altresì la Commissione di merito l'opportunità di segnalare al Governo l'esigenza di assicurare, nei negoziati in materia di politica agricola comune, una maggiore tutela, rispetto al passato, della specificità produttiva e territoriale dell'Italia, nonché della qualità dei prodotti nazionali;

4) valuti la Commissione di merito l'opportunità di segnalare al Governo l'utilità di un potenziamento della presenza di esperti di politiche agricole nell'ambito della rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea;

5) valuti infine la Commissione di merito l'opportunità di segnalare al Governo l'esigenza che le proposte in esame rechino misure adeguate a tutelare e promuovere le piccole aziende agricole, in considerazione delle specificità del territorio italiano.