

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIACOMO de GHISLANZONI CARDOLI

La seduta comincia alle 15,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul ruolo, gli strumenti e le prospettive della politica agricola nazionale di fronte ai processi di allargamento dell'Unione europea, l'esame del documento conclusivo.

Ricordo che, con l'audizione del ministro delle politiche agricole e forestali, onorevole Giovanni Alemanno, svoltasi nelle sedute del 2 e del 25 luglio scorso,

deve intendersi concluso il programma dell'indagine conoscitiva.

Avverto che ho predisposto una proposta di documento conclusivo, che tiene conto dei principali elementi conoscitivi emersi nel corso delle audizioni svolte. Tale proposta sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Rinvio quindi il seguito dell'esame del documento conclusivo ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 1° agosto 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

INDAGINE CONOSCITIVA
**"Sul ruolo, gli strumenti e le prospettive della politica agricola
nazionale di fronte ai processi di allargamento
dell'Unione europea"**

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

SOMMARIO

1. Le politiche agricole in un sistema istituzionale a più livelli

2. Il processo di allargamento dell'Unione europea: il negoziato agricolo

Il trattato di adesione
L'avvio dei negoziati
La conclusione dei negoziati

3. La riforma della PAC

La revisione intermedia prevista da Agenda 2000
La comunicazione della Commissione
La posizione degli Stati membri
Le proposte legislative della mid term review
La posizione negoziale dell'Italia.
La riforma approvata

4. Il lavoro istruttorio svolto dalla XIII Commissione agricoltura

Le OCM riformate.
filiera dei seminativi e dei cereali.
filiera del riso .
Le OCM al centro del semestre italiano di presidenza .
filiera dell'olivicoltura
filiera dell'ortofrutta .
filiera del tabacco .
filiera del vino .
filiera del settore bieticolo-saccarifero
Le audizioni conclusive.

5. Conclusioni.

1. Le politiche agricole in un sistema istituzionale a più livelli

Quando si pensa all'agricoltura, viene subito in mente la terra, e il territorio: e, in effetti, le politiche agricole sono forse quelle più direttamente legate al territorio e ai suoi caratteri (geologici, orografici, biologici, climatici, faunistici, e così via). Esse hanno perciò bisogno di differenziarsi fortemente a seconda di come questi caratteri mutano, e di adattarsi perciò alle peculiarità di ciascuna area territoriale: il che è tutt'altro che semplice, specie se si tengono in considerazione anche, come occorre, le forme e i modi con cui l'uomo, e la sua attività, si interrelaziona con il territorio.

Al tempo stesso, non si deve dimenticare che il mercato di molti prodotti agricoli è un mercato veramente di dimensioni mondiali, in cui cioè il prezzo del prodotto è determinato su scala planetaria, pur provenendo da aree territoriali diverse, spesso assai lontane le une dalle altre, ed essendo prodotto con modalità spesso tutt'altro che identiche.

Questa duplice vocazione dell'agricoltura, che è contemporaneamente e necessariamente sia locale che globale, fa sì che di essa si occupino, e non possano non occuparsi, diversi livelli di governo: se ne occupa (in Italia, sin dagli anni 1970) il livello regionale; se ne occupa poi, tradizionalmente, il livello statale; se ne occupa, ovviamente, il livello comunitario (ove la politica agricola comune assorbe una quota molto rilevante del bilancio dell'Unione europea); se ne occupa, infine, il livello internazionale (essendo in genere il capitolo agricolo uno dei più importanti nei negoziati che hanno luogo in sede WTO ed essendo gli strumenti della politica agricola utilizzati al fine di combattere la fame del mondo da un'organizzazione come la FAO).

Dunque, per la politica agricola valgono — con particolare evidenza — tutte le osservazioni che in genere tendono a riferirsi alle politiche pubbliche che devono essere realizzate da più livelli di governo. E' cioè necessario, in agricoltura come invero in una quantità di settori materiali sempre più numerosi, che ciascun livello di governo ponga in essere le proprie politiche nella consapevolezza di non essere "solo": anzi, la possibilità che gli obiettivi e gli strumenti di tali politiche potranno avere successo è fortemente dipendente dal fatto che essi siano perseguiti, o utilizzati, anche dalle politiche poste in essere dagli altri livelli territoriali.

In altri termini, occorre che ogni attore della politica agricola abbia ben presente le linee che caratterizzano l'operato degli altri attori, collocati su livelli diversi: e che questa conoscenza venga utilizzata al fine di porre in essere politiche che siano quanto meno compatibili, se non convergenti, rispetto a quelle poste in essere dagli altri livelli di governo.

Questa esigenza di compatibilità vale — si badi — sia in una logica dal basso verso l'alto (*bottom-up*), sia in una logica dall'alto verso il basso (*top-down*). La prima è più agevole da cogliere, specie sul piano teorico: è evidente perciò che, ad esempio, una legge regionale o statale saranno disapplicate ove difforni rispetto ad un regolamento o ad una direttiva comunitaria; o che le linee della politica agricola comune non potranno contrastare con gli impegni che l'Unione europea, e i suoi Stati membri, hanno assunto sul piano internazionale. Ma vale anche, sebbene in termini non sempre così chiari, la logica inversa: è necessario, perciò, per fare un solo esempio, che le linee della politica agricola comunitaria siano compatibili con gli assetti delle politiche agricole e di sviluppo rurale in essere negli Stati membri o nelle singole

regioni, se queste linee non vogliono restare sostanzialmente prive di attuazione o di realizzazione concreta.

Questo è il contesto in cui la Commissione agricoltura si trova ad operare. Ed è un contesto che, negli ultimi anni, si è ulteriormente complicato per effetto di una serie di mutamenti, di grande importanza, che si sono realizzati o che stanno per realizzarsi, e che interessano i diversi livelli di governo.

In primo luogo, relativamente al livello nazionale e a quello regionale, è intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha sostanzialmente riscritto il titolo V della seconda parte della Costituzione, ridisegnando il riparto delle competenze normative, amministrative e finanziarie tra lo Stato e le Regioni. Per effetto di questa riforma, la materia "agricoltura" — precedentemente rientrante tra quelle di competenza concorrente — non è citata tra quelle nelle quali si può esercitare la competenza legislativa statale, né a titolo esclusivo, né a titolo concorrente, e sembrerebbe perciò rientrare tra quelle di competenza residuale-esclusiva delle regioni. Peraltro, la legislazione agricola interessa aspetti connessi alla tutela della concorrenza, all'ordinamento ed organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, al sistema tributario, nonché all'ordinamento civile e penale e alla tutela dell'ambiente, materie attribuite dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato; senza dimenticare l'esistenza di numerose materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni che interessano il settore (tra le più rilevanti, la tutela della salute e l'alimentazione).

In secondo luogo, a livello comunitario, nel giugno 2003 è stata approvata la *mid-term review*. Lungi dal costituire un momento di mera verifica tecnica delle scelte compiute in occasione di Agenda 2000, le proposte presentate dal Commissario europeo Fischler, e poi in larga parte condivise dai governi degli Stati membri e dal Parlamento europeo, hanno delineato una profonda riforma della politica agricola comune, anche al fine di renderla più compatibile con le indicazioni definite o in via definizione in sede WTO, nell'ambito del *Doha round*.

In terzo luogo, a livello comunitario-internazionale, si è deciso l'allargamento più rilevante della storia dell'Unione europea. Proprio quest'ultimo mutamento ha costituito l'oggetto principale dell'indagine conoscitiva realizzata dalla XIII Commissione, che ha così posto in primo piano, nell'esaminare le evoluzioni più recenti, i profondi cambiamenti negli equilibri del settore primario derivanti dall'ingresso di dieci Paesi — alcuni dei quali a tradizionale vocazione agricola — nell'Unione europea.

2. Il processo di allargamento dell'Unione europea: il negoziato agricolo

Il **16 aprile 2003** è stato firmato ad **Atene** il **Trattato di adesione** all'Unione europea di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria. Gli attuali Stati membri e gli Stati aderenti dovranno ratificare il trattato, secondo le rispettive procedure nazionali, in tempo utile per accogliere i nuovi Stati membri il **1° maggio 2004**.

I Paesi candidati hanno deciso di svolgere referendum sull'adesione all'Unione europea, referendum che Malta, Slovenia, Ungheria, Lituania, Repubblica slovacca, Polonia e Repubblica ceca hanno già svolto, con esito positivo. Estonia e Lituania svolgeranno i loro referendum nel settembre 2003, mentre Cipro non ha ancora fissato la data.

Il trattato di adesione

I negoziati di adesione tra l'Unione europea e i Paesi citati sono stati conclusi al **Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002**. A Copenaghen sono stati chiusi, altresì, i capitoli negoziali relativi alle esigenze di spesa risultanti dall'adesione dei nuovi Stati membri, e sono stati conseguentemente determinati gli stanziamenti d'impegno massimi connessi con l'allargamento per gli anni 2004-2006 nei vari settori tra cui quello agricolo.

Non sono stati, invece, conclusi i negoziati per l'adesione della **Bulgaria** e della **Romania**: il Consiglio europeo di Copenaghen ha confermato l'impegno ad accogliere i due Stati nell'Unione a partire dal 2007, obiettivo ribadito più recentemente dal Consiglio europeo di Salonicco (19-20 giugno 2003), il quale ha sottolineato che i due Paesi fanno parte dello stesso processo di allargamento globale e irreversibile. L'Unione appoggia i loro sforzi per **concludere i negoziati nel 2004** (prima della scadenza dell'attuale Commissione).

Anche la **Turchia** partecipa al processo di allargamento: il Consiglio europeo di Copenaghen (dicembre 2002) ha precisato che il Consiglio europeo del dicembre 2004 stabilirà, sulla base di una relazione e di una raccomandazione della Commissione, se la Turchia soddisfa i criteri politici di Copenaghen¹: in tal caso, l'Unione avvierà senza indugio i negoziati di adesione.

L'avvio dei negoziati

I **Paesi candidati** avevano avviato i negoziati per l'adesione all'Unione europea in due fasi successive: Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Estonia, Slovenia e Cipro (gruppo di Lussemburgo) il 30 marzo 1998; Malta, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Bulgaria e Romania (gruppo di Helsinki) il 15 febbraio 2000.

Il negoziato sul capitolo 7, quello dedicato all'agricoltura, avviato all'inizio del 2002, è tra quelli che hanno incontrato le maggiori difficoltà e, per taluni aspetti, in particolare quelli relativi alla concessione degli aiuti diretti, si è intrecciato con il processo di revisione della politica agricola comune².

La Commissione europea ha condotto il negoziato secondo la **strategia negoziale** illustrata in due documenti³, presentati il 30 gennaio 2002, che prevedono di:

¹ Secondo i criteri politici convenuti a Copenaghen nel 1993, l'appartenenza all'Unione europea richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze.

² Sia la Commissione sia il Parlamento europeo, in una risoluzione approvata il 30 maggio 2002, si sono schierati contro l'ipotesi di una impostazione che, unificando la discussione su alcuni aspetti dei negoziati di adesione e dibattito sulle riforme in campo agricolo, avrebbe potuto ostacolare o ritardare il calendario negoziale del processo di allargamento.

³ Il primo documento si intitolava "L'allargamento e l'agricoltura: l'integrazione riuscita dei nuovi Stati membri nella PAC (SEC(2002)95). Il secondo documento era costituito da una nota informativa sul quadro finanziario comune 2004-2006 per i negoziati di adesione che definiva una serie di adeguamenti, anche in campo agricolo, del quadro finanziario adottato a Berlino nel 1999 quando si

- **potenziare il sostegno alla strategia di sviluppo rurale** dei nuovi Stati per il periodo 2004-2006, con un più consistente apporto finanziario rispetto a quanto previsto a Berlino⁴; anche attraverso l'individuazione delle misure di sviluppo rurale ammissibili (finanziate dall'UE fino ad un massimo dell'80%), fra le quali la Commissione inserisce il prepensionamento degli agricoltori, il sostegno per le zone svantaggiate o soggette a vincoli ambientali, i programmi agroambientali, il rimboschimento delle superfici agricole, la creazione di gruppi di produttori;
- **adottare per le aziende a livello di semi-sussistenza misure speciali**, consistenti in un aiuto forfettario pari ad un massimo di 750 euro per ciascuna azienda, allo scopo di contribuire alla loro trasformazione in unità commercialmente redditizie;
- **introdurre progressivamente gli aiuti diretti, in due fasi (2004-2006, e 2007-2013)**: secondo questo schema, per il 2004, gli aiuti sarebbero stati concessi in misura pari al 25% di quanto spettante a ciascuno Stato qualora fossero già stati membri dell'Unione, per il 2005 al 30% e, per il 2006, al 35%; nella seconda fase i pagamenti diretti avrebbero subito aumenti percentuali progressivi fino ad arrivare ad essere versati integralmente nel 2013⁵;
- **semplificare i pagamenti diretti**: ai nuovi Stati membri sarebbe stata concessa la facoltà di erogare, per un periodo di tre anni, prorogabile di un anno per due volte, pagamenti diretti sotto forma di aiuto per ettaro di superficie, svincolato dalla produzione e calcolato per ogni Paese sulla base della dotazione totale degli aiuti diretti e della superficie agricola utilizzata.

Le esigenze finanziarie connesse all'allargamento, relativamente alla politica di mercato della PAC, sono state stimate dalla Commissione in 516 milioni di euro per il 2004, 749 milioni per il 2005 e 734 milioni per il 2006. Per le politiche di sviluppo rurale si sarebbe dovuti invece stanziare 1532 milioni di euro nel 2004, 1674 milioni di euro nel 2005 e 1781 milioni di euro nel 2006.

La questione più controversa nel corso del negoziato ha riguardato l'**introduzione progressiva degli aiuti diretti** ai Paesi candidati. I Paesi candidati⁶ ritenevano troppo ampio il periodo di estensione graduale degli aiuti diretti agli agricoltori previsto dalla

ipotizzava l'adesione di soli sei nuovi Stati membri nel 2002 (la revisione era resa necessaria dal fatto che gli Stati membri erano diventati dieci e l'allargamento era slittato al 2004).

⁴ Nel 1999, con il regolamento (CE) n. 1268/1999, è stato varato un programma speciale (SAPARD) destinato ai paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente l'adesione. Tale programma prevede un sostegno comunitario, concesso per il periodo 2000-2006, finalizzato a risolvere i problemi di adattamento a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali dei paesi candidati e contribuire all'applicazione dell'*acquis* comunitario per quanto riguarda le politiche agricole.

⁵ Il 18 marzo 2002 la Commissione europea ha pubblicato uno studio secondo il quale il versamento immediato e integrale degli aiuti diretti ai Paesi candidati avrebbe avuto per effetto di raddoppiare il reddito delle aziende agricole di questi paesi: ne sarebbero scaturite rilevanti distorsioni e disuguaglianze sociali, compreso il rischio di ritardare il processo di ristrutturazione delle aziende agricole di questi paesi.

⁶ I paesi candidati espressero la loro netta contrarietà nel corso di un incontro tenutosi nell'ambito del Consiglio agricoltura del 18-19 marzo 2002.

Commissione, e hanno sottolineato la necessità di ricevere un sostegno finanziario più consistente, soprattutto in funzione delle azioni da compiere per recepire nel diritto interno l'insieme delle disposizioni dell'*acquis* comunitario, ma anche per un principio di equo trattamento tra Paesi membri e Paesi di nuova adesione⁷. Di contro, alcuni Stati membri - in particolar modo Germania, Regno Unito, Danimarca, Olanda e Svezia - hanno espresso forti riserve sulla proposta della Commissione, nel timore che la concessione degli aiuti diretti potesse determinare lo sfondamento delle previsioni di bilancio relative al settore agricolo.

Il negoziato si è sbloccato a seguito del compromesso⁸ raggiunto nella riunione del Consiglio Affari generali del 17 giugno 2002, riconosciuto dal Consiglio europeo di Siviglia (21-22 giugno 2002). In particolare, il Consiglio ha riconosciuto che:

"Le prospettive finanziarie stabilite a Berlino per il periodo 2000-2006 non prevedevano specifiche disposizioni finanziarie per estendere ai nuovi membri i pagamenti diretti in agricoltura. Tuttavia, i regimi di sostegno diretto elencati nell'allegato al regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio fanno parte dell'*acquis*. Si allega al riguardo una dichiarazione della Commissione (*"La Commissione ricorda che la sua proposta riguardante l'introduzione graduale dei pagamenti diretti resta valida e che essa reintrodurrà questa impostazione nel progetto di posizioni che intende proporre in autunno"*). Poiché a tutti gli Stati membri deve applicarsi il medesimo *acquis*, con l'adozione, per i Paesi candidati di modalità transitorie nel trattato di adesione, per completare la posizione comune sull'agricoltura resta ancora da prendere una decisione sulla questione dei pagamenti diretti (*omissis*)".

Il Consiglio prevedeva, infine, che la decisione finale sui pagamenti diretti avrebbe dovuto essere adottata in tempi compatibili con lo scadenziario finale del negoziato previsto dal Consiglio europeo di Siviglia.

Analoga posizione era stata adottata dal Parlamento europeo che, in una **risoluzione** approvata il 13 giugno 2002 su ampliamento e agricoltura in esito al dibattito annuale sull'allargamento, si è espresso a favore della integrazione progressiva nell'arco di dieci anni del regime di aiuti diretti ai paesi candidati, ribadendo che i pagamenti diretti fanno parte dell'*acquis* e, pertanto, non potevano essere esclusi dai negoziati coi Paesi candidati.

Il 6 settembre 2002 la **Commissione europea** ha trasmesso agli Stati membri una stima dell'ammontare netto dei crediti di pagamento che i nuovi dieci Paesi membri dell'UE avrebbero ricevuto, sulla base della proposta della Commissione in materia di

⁷ I paesi candidati hanno espresso la loro contrarietà alla proposta della Commissione in numerose occasioni: l'8-10 settembre a Nyborg, nel corso di una riunione informale del consiglio agricoltura; il 7 novembre 2002 a Praga, nel corso di un incontro con il commissario Fischler, nel corso del quale è stato ribadito come l'offerta negoziale dell'UE non fosse proporzionata alle necessità dei Paesi candidati. Ancora il 9 ottobre 2002 la Polonia ha avanzato una proposta secondo la quale si consentiva la possibilità, da una parte, di mantenere i dazi doganali e, dall'altra, di trasferire fondi previsti per lo sviluppo rurale verso il sostegno dei mercati. Le proposte polacche sono state giudicate negativamente dal Commissario Fischler che le ha definite contrarie allo spirito del mercato interno e in antitesi con l'impostazione sostenuta dalla Commissione.

⁸ Il compromesso sarebbe stato frutto dell'accordo fra la Francia e la Germania

aiuti diretti, per il periodo 2004-2006. In particolare la Commissione riteneva che i nuovi Paesi membri avrebbero ricevuto un ammontare netto di crediti di pagamento pari a 8,8 miliardi di euro, che corrispondeva alla differenza tra i fondi ricevuti a titolo delle varie politiche comunitarie (24,3 miliardi di euro, di cui 6,141 miliardi di euro nel 2004, 8,01 nel 2005 e 10,1 nel 2006) e i versamenti dovuti a titolo di risorse proprie (15,5 miliardi di euro, di cui 5,052 nel 2004, 5,138 nel 2005 e 5,324 nel 2006).

Il ministro per le politiche comunitarie, Rocco Buttiglione, nel corso dell'audizione del 3 ottobre 2003, è intervenuto sull'andamento del negoziato agricolo, sottolineando come la questione degli aiuti diretti fosse particolarmente drammatica per quei Paesi come la Polonia e, in misura minore l'Ungheria, in cui circa il 20% di popolazione vive di agricoltura e nei quali gli agricoltori producono a costi bassi quantità non elevate. Applicare in quei Paesi lo stesso sistema immaginato per il contesto dell'Europa a 15, anziché ridurre o eliminare le storture ne avrebbe favorita la permanenza. Per tali motivi l'Italia riteneva che andasse adottato un approccio graduale e tale da favorire lo sviluppo endogeno di quelle agricolture scontando il fatto che nei prossimi anni, in quei paesi, ci sarebbe stata una forte riduzione del numero degli addetti all'agricoltura, non già a causa dell'ingresso nell'UE, come sostenevano alcuni, ma del processo di modernizzazione: compito dell'UE sarebbe stato accompagnare il processo di modernizzazione, tenendo conto delle esigenze della popolazione.

Nella stessa audizione, il ministro Buttiglione ha sottolineato altresì la validità di un potenziamento dello sviluppo rurale, per favorire nuove opportunità di occupazione nell'ambito di una filiera agroalimentare integrata.

La conclusione dei negoziati

L'accordo è stato raggiunto al **Consiglio europeo di Bruxelles** del 24 - 25 ottobre 2002 che ha definito compiutamente, e con l'integrazione degli elementi finanziari mancanti, la posizione comune da sottoporre al negoziato coi Paesi candidati all'inizio del mese di novembre, nella prospettiva di una conclusione dei negoziati nel corso del vertice di Copenaghen.

Per quanto riguarda la questione più controversa, e cioè quella relativa al regime degli aiuti diretti in agricoltura, il Consiglio europeo ha stabilito che, fatte salve le decisioni future sulla PAC e sul finanziamento dell'UE dopo il 2006, e fermi restando gli impegni internazionali che l'Unione aveva assunto, tra l'altro, con l'avvio del Doha Round per lo sviluppo, i pagamenti diretti sarebbero stati introdotti nei paesi candidati conformemente al seguente schema di incrementi, espressi in percentuale del livello di detti pagamenti nell'Unione a 15:

- **2004:** 25%
- **2005:** 30%
- **2006:** 35%
- **2007:** 40%

- **2007-2013:** 10% per ciascuno degli anni compreso nell'intervallo, in modo da garantire che i nuovi Stati membri raggiungano nel 2013 il livello di sostegno applicabile nell'Unione europea nel 2002.

L'accordo ha ribadito inoltre che le spese per il periodo 2004-2006 non dovranno superare gli stanziamenti massimi previsti dal quadro finanziario approvato a Berlino nel 1999. Inoltre, il Consiglio europeo, al fine di impedire un'ulteriore crescita della spesa agricola e di garantire la stabilità finanziaria dell'Unione, ha previsto che nel **periodo 2007-2013** la spesa annua totale non potrà superare l'importo massimo per il 2006 stabilito a Berlino maggiorato dell'1% annuo⁹.

Il Consiglio ha sottolineato la necessità di tutelare le **esigenze dei produttori** operanti nelle **regioni svantaggiate** dell'Unione a 15.

I paesi candidati, nel corso di consultazioni informali della Presidenza *pro - tempore* danese e della Commissione, consultazioni svolte l'11 e il 12 novembre 2000, hanno ulteriormente insistito sulla questione degli aiuti diretti per ottenere una percentuale di partenza più elevata del 25% offerto dall'UE per il primo anno (2004) e per una diminuzione del periodo transitorio (10 anni).

Il Consiglio europeo di Copenaghen (12-13 dicembre 2002) ha concluso i negoziati di adesione accogliendo le decisioni di Bruxelles.

3. La riforma della PAC

Il **26 giugno 2003** il Consiglio agricoltura ha raggiunto, dopo un difficile negoziato, un accordo politico a maggioranza qualificata sulla riforma della Politica agricola comune, sulla base di un testo di compromesso presentato dalla Presidenza greca.

Contro l'accordo ha votato il Portogallo.

L'accordo sarà formalmente approvato dal Consiglio agricoltura sotto la Presidenza italiana, presumibilmente nell'autunno 2003.

La revisione intermedia prevista da Agenda 2000

Nell'ambito degli accordi conclusi a Berlino nel 1999 su Agenda 2000, sono stati definiti una serie di programmi di azione i cui obiettivi principali erano quelli di **rafforzare le politiche comunitarie** e di dotare l'Unione europea di un nuovo **quadro**

⁹ Si tratterebbe di una somma pari a 45,6 miliardi di euro (41,6 per gli attuali Stati membri e 4 miliardi per i nuovi).

finanziario per il periodo 2000-2006 che tenesse conto della prospettiva dell'allargamento.

In particolare, la **riforma della politica agricola comune** definita a Berlino, nella prospettiva dell'allargamento, prevedeva la sostituzione delle misure di sostegno dei prezzi con gli aiuti diretti, l'accompagnamento di questo processo di trasformazione con una nuova politica di sviluppo rurale – che diveniva così il “secondo pilastro” della politica agricola comune, accanto al “primo pilastro” costituito dalla politica di sostegno dei mercati –, una diversa considerazione delle questioni legate alla salvaguardia dell'ambiente. Il termine per la revisione di metà percorso della politica agricola (*mid term review*) per il periodo 2000-2006 è stato stabilito al 2003.

La comunicazione della Commissione

Conformemente alle previsioni di Agenda 2002, la Commissione, il 10 luglio 2002, ha presentato una comunicazione nell'ambito della revisione di medio termine della PAC, nella quale prospettava le sue ipotesi di riforma, sulla base dei seguenti principi:

- istituzione di un aiuto unico per azienda totalmente separato dalla produzione (il cosiddetto “disaccoppiamento”), in sostituzione della maggior parte degli aiuti nel settore agricolo. La concessione del beneficio sarebbe stata subordinata al rispetto delle norme in materia di ambiente, sicurezza alimentare, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro;
- rafforzamento dello sviluppo rurale attraverso una diminuzione progressiva degli aiuti diretti (modulazione) da cui sarebbero state esentate le piccole aziende;
- creazione di un regime di *audit* aziendale;
- riorganizzazione di alcune organizzazioni comuni di mercato (OCM) e, in particolare:
 - seminativi, in relazione a questo settore la Commissione prevedeva, tra l'altro, la riduzione del supplemento specifico per il grano duro, misura particolarmente penalizzante per l'Italia;
 - riso, per il quale l'Italia osteggiava la riduzione del prezzo d'intervento;
 - foraggi essiccati;
 - frutta a guscio;
 - settore lattiero-caseario.

La posizione degli Stati membri

La discussione della proposta della Commissione in seno al Consiglio agricoltura¹⁰ ha messo in evidenza forti contrapposizioni tra gli Stati membri.

¹⁰ In particolare, si fa riferimento alla discussione che si è svolta nel Consiglio agricoltura nelle riunioni del 15 luglio 2002, 23 e 24 settembre 2002, 27 e 28 novembre 2002.

Francia, Spagna, Austria, Portogallo, Lussemburgo, Belgio e Irlanda hanno giudicato la proposta contraria allo spirito e ai termini del mandato accordato a Berlino nel 1999, relativo alla sola revisione intermedia della politica agricola comune.

In una lettera pubblicata da alcuni quotidiani europei il 23 settembre 2002, i ministri dell'agricoltura dei Paesi citati esprimevano la loro contrarietà ad una revisione intermedia che finiva per essere una riforma vera e propria, difendevano i risultati conseguiti dalla PAC esistente e contestavano le accuse rivolte alla PAC in ambito OMC di provocare sovrapproduzioni o disfunzioni dei mercati. In una lettera pubblicata contestualmente dal ministro Alemanno, l'atteggiamento assunto dai Paesi firmatari della lettera del 23 settembre 2002 veniva ritenuto inaccettabile, tenuto conto della esigenza di adeguamento costante delle politiche alle mutate esigenze sia dei produttori sia dei consumatori.

Germania, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Danimarca hanno, invece, dato della proposta una valutazione complessivamente positiva. In definitiva, come fatto rilevare dal ministro delle politiche agricole e forestali, Alemanno¹¹, all'interno del Consiglio si potevano individuare due raggruppamenti: il primo gruppo (Gran Bretagna e alcuni Stati nordici) che in occasione della revisione intermedia intendeva proporre il dimensionamento del bilancio della politica agricola e la rinazionalizzazione delle politiche agricole, il secondo, guidato dalla Francia (lo Stato membro che ha il maggiore ritorno finanziario dalla PAC) che cercava di evitare la revisione intermedia mantenendola su un piano puramente tecnico.

L'Italia ha assunto una posizione diversa, di apertura critica nei confronti della proposta della Commissione.

L'esigenza di avviare un processo di cambiamento della politica agricola che rispondesse alle esigenze dei consumatori e che raccogliesse le sfide costituite sia dall'allargamento sia dai negoziati in corso nell'ambito dell'OMC (Doha round) era stata già stata sottolineata dall'Italia in un documento trasmesso al Consiglio nel gennaio 2002¹², nel quale si sottolineava come fosse necessario salvaguardare il ruolo della PAC e si respingeva ogni ipotesi di ridimensionamento o di rinazionalizzazione del settore.

Secondo il ministro Alemanno¹³, fare della revisione intermedia una autentica riforma della PAC risponde agli interessi nazionali per una serie di motivazioni connesse in particolare all'allargamento. Rinviare la riforma ad una data successiva all'ingresso dei nuovi Stati nell'Unione avrebbe significato realizzare quella riforma in condizioni favorevoli allo spostamento dell'asse della PAC verso un orizzonte continentale, a svantaggio delle agricolture del Mediterraneo, sempre più in direzione

¹¹ Audizione del 5 dicembre 2002 presso le Commissioni riunite XIII e XIV della Camera e IX e Giunta degli affari europei (GAE) del Senato sulla posizione italiana in merito alla verifica di metà percorso della politica agricola comune.

¹² Il documento "La politica agricola verso la revisione di medio termine di Agenda 2000 – la posizione italiana" è stato presentato dalla delegazione italiana al Consiglio il 18 gennaio 2002. Consiglio dell'UE- n. reg. 5615/02.

¹³ Audizione dell'8 maggio 2003 presso le Commissioni riunite XIII e XIV della Camera e IX e GAE del Senato sulla posizione italiana in merito alla verifica di metà percorso della politica agricola comune.

di economie agricole costrette ad affrontare problemi di primo impatto e sempre meno in favore di quelle aventi invece la necessità di crescere e muoversi nella direzione dell'integrazione di filiera agroalimentare, come l'agricoltura italiana. L'approvazione della riforma avrebbe, inoltre, consentito all'Europa di affrontare il vertice ministeriale OMC di Cancun, nell'ambito del negoziato di Doha, in calendario a settembre 2003 in una posizione di forza tale da permettere all'Unione europea di porre il problema delle questioni non commerciali – come la questione delle denominazioni di origine – uno degli aspetti più qualificanti della posizione europea¹⁴. Sulla stessa posizione si è collocato il ministro Buttiglione¹⁵, che sottolineava la necessità di garantire alle politiche agricole risorse fino al 2013, nonché quella di procedere ad una revisione dei meccanismi della PAC per evitare di affrontare una modifica della PAC peggiore di quella prospettata dalla Commissione nel luglio 2002, nella quale le domande dei nuovi Stati membri sarebbero state destinate a coniugarsi con le pressioni di una parte della pubblica opinione per l'abolizione della politica comune.

Le proposte legislative della mid term review

Il 21 gennaio 2003 la Commissione, facendo seguito alla comunicazione del luglio 2002, ha presentato le seguenti proposte legislative di riforma (COM(2003)23) nel quadro finanziario approvato al Consiglio europeo di Bruxelles¹⁶:

- proposta di regolamento che stabilisce norme comuni relative ai regimi di **sostegno diretto** nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture;
- proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo **sviluppo rurale** da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e abroga il regolamento (CE) n. 2826/2000;
- proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei **cereali**;
- proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune del mercato del **riso**;

¹⁴ Nell'ambito dei negoziati sul commercio multilaterale (Doha Round) l'Unione europea ha presentato il 16 dicembre 2002 un documento in cui propone l'apertura dei mercati alle importazioni agricole mediante una riduzione del 36% dei dazi all'importazione, il ridimensionamento del 45% di tutte le forme di sostegno alle esportazioni, l'ulteriore riduzione del 55% nel sostegno interno alla produzione agricola suscettibile distorcere il commercio. Il documento prevede, oltre ad iniziative specifiche per i paesi poveri o in via di sviluppo, la creazione di un meccanismo di sicurezza alimentare (*food security box*) e la valorizzazione della protezione delle denominazioni geografiche delle produzioni agricole (come previsto dal punto 18 della dichiarazione di Doha in materia di diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio).

¹⁵ Si veda la citata audizione dell'8 maggio 2003.

¹⁶ Si ricorda che il Consiglio europeo di Bruxelles (24/25 ottobre 2002) ha approvato un quadro finanziario, per la spesa agricola fino al 2013, che fissa un tetto massimo di spesa per gli aiuti diretti e per le misure di mercato nell'ambito dell'Unione allargata nella previsione di una crescita della spesa agricola ad un ritmo inferiore al tasso di inflazione.

- proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei **foraggi essiccati** per le campagne di commercializzazione dal 2004/05 al 2007/08;
- proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del **latte** e dei **prodotti lattiero-caseari**;
- proposta di regolamento che stabilisce un **prelievo** nel settore del **latte** e dei **prodotti lattiero-caseari**.

La posizione negoziale dell'Italia

L'Italia ha partecipato al negoziato avanzando richieste e proposte di modifica. In particolare¹⁷:

- relativamente al *disaccoppiamento*, l'Italia ha chiesto un sistema più articolato di quello proposto dalla Commissione che lasciasse accoppiate una serie di misure di sostegno per le sementi e per il grano duro, per i foraggi essiccati e per la zootecnia da carne;
- relativamente alla *degressività* e alla *modulazione*, la proposta italiana prevedeva la non applicabilità della ripartizione dei fondi lasciati disponibili dalla modulazione ai paesi candidati e la istituzione di uno strumento mirato alla revisione costante del quadro finanziario, in modo da consentire al Consiglio di valutare annualmente l'andamento e le prospettive della spesa agricola;
- relativamente alle OCM non considerate dalla proposta della Commissione (in quanto concepita come revisione di medio termine), l'Italia ha sollecitato l'impegno della Commissione di offrire garanzie in ordine all'invarianza delle risorse assegnate all'olio di oliva e al tabacco. La riforma delle OCM dell'olio e del tabacco devono essere promosse rapidamente e costituiscono priorità per la Presidenza italiana dell'Unione, nel corso della quale si deve avviare anche la riforma dell'OCM dello zucchero;
- relativamente allo *sviluppo rurale* e alle *misure per l'occupazione*, la richiesta italiana era volta ad ottenere, nell'ambito di un rafforzamento dello sviluppo rurale, un regime preferenziale per i giovani agricoltori ed il rafforzamento della politica di sviluppo rurale per gli aspetti riguardanti la qualità dei prodotti;
- l'Italia si è opposta alla riduzione dell'aiuto supplementare al *grano duro*;
- necessità di perseguire un assetto certo e trasparente per il *riso*, anche in relazione ad un mandato per la Commissione a negoziare in ambito OMC una adeguata ed efficiente protezione tariffaria;
- costruzione di un sistema equilibrato per gli aiuti alla *frutta a guscio*;
- superamento del regime vigente delle quote latte o quanto meno aumento delle quote di riferimento, secondo un principio di corrispondenza tra quote assegnate e consumo nazionale.

¹⁷ Si veda la citata audizione del ministro Alemanno dell'8 maggio 2003, nonché il documento presentato dallo stesso ministro nell'audizione del 2 luglio svolta nell'ambito della presente indagine conoscitiva.

La posizione italiana è stata recepita nell'accordo del 26 giugno 2003, con la sola eccezione dell'ultimo punto, relativo alle quote latte.

La riforma approvata

L'accordo politico raggiunto dal Consiglio il 26 giugno 2003 prevede che la Commissione proporrà nei tempi dovuti le misure necessarie per l'estensione della riforma ai nuovi Stati membri. La riforma approvata costituisce, secondo il comunicato del Consiglio, un contributo importante ai negoziati sul commercio internazionale nell'ambito del Doha Round dell'OMC e rafforza la posizione dell'Unione europea.

Avendo il Parlamento europeo già esaminato, il 5 giugno 2003, nell'ambito della procedura di consultazione, le proposte in questione, le proposte, sulla base dell'accordo di seguito descritto, saranno definitivamente approvate dopo l'adozione formale dell'accordo stesso da parte del Consiglio agricoltura, nella riunione prevista, come ricordato in precedenza, il 22 luglio 2003.

In dettaglio, la nuova PAC prevede:

a. Il disaccoppiamento parziale dei sussidi agricoli.

Un pagamento unico per azienda, non più legato alla produzione, sostituirà la maggior parte degli aiuti relativi alle differenti ocm e verrà determinato sulla base di un periodo di riferimento (2000-2002).

Gli Stati membri che ritengono necessario minimizzare il rischio di abbandono delle terre possono mantenere legato alla produzione il 25% del pagamento relativo al settore delle colture arabili; in alternativa potrà rimanere legato alla produzione il 40% dell'aiuto supplementare per il grano duro.

Per il settore della carne bovina, gli Stati membri potranno decidere di mantenere in alternativa l'intero premio alla mucca che allatta e il 40% del premio per ogni capo abbattuto oppure l'intero premio per ogni capo abbattuto e il 75% del premio per singolo maschio bovino. Inoltre il 50% del premio per ovini e caprini (incluso il premio supplementare per aree meno favorite) potrà rimanere legato alla produzione.

I pagamenti per il settore del latte saranno inclusi nel pagamento unico a partire dal 2008, dopo l'applicazione integrale della riforma del settore lattiero, a meno che i singoli Stati non ne decidano l'anticipazione.

Gli Stati membri potranno decidere un pagamento addizionale del 10% per incoraggiare specifici settori importanti per l'ambiente, la produzione di qualità e il mercato.

Il nuovo sistema entrerà in vigore nel 2004-2005 con la possibilità per i singoli Stati membri di applicare un periodo di transizione fino al 2007

La proposta iniziale della Commissione era invece basata su un disaccoppiamento totale (la maggior parte degli aiuti previsti per le varie ocm veniva sostituita da un pagamento unico per