



Council of the
European Union

051992/EU XXVIII.GP
Eingelangt am 19/12/25

Brussels, 19 December 2025
(OR. en, it)

17057/25

Interinstitutional File:
2025/0241 (COD)

AGRI 740
AGRIFIN 178
FIN 1588
CADREFIN 406
CODEC 2191
ENV 1435
FORETS 147
INST 464
PARLNAT 243
PARLNAT

COVER NOTE

From:	The Italian Senate
date of receipt:	17 December 2025
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034 [11733/25 + ADD1 + ADD1 COR1- COM(2025)560] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Italian Senate on the above.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0560>

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 23

RISOLUZIONE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

(Relatore DE CARLO)

approvata nella seduta del 9 dicembre 2025

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE STABILISCE LE CONDIZIONI PER L'ATTUAZIONE DEL SOSTEGNO DELL'UNIONE ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE PER IL PERIODO DAL 2028 AL 2034 (COM(2025) 560 DEFINITIVO)

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

Comunicata alla Presidenza l'11 dicembre 2025

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034 (COM(2025) 560 definitivo);

premesso che:

la politica agricola è un punto qualificante dell'azione dell'Unione europea fin dagli inizi del processo di integrazione: nata per assicurare l'approvvigionamento alimentare, stabilizzare i mercati e migliorare il tenore di vita degli agricoltori, la politica agricola comune (PAC) rappresenta, da oltre sessanta anni, prima ancora che lo strumento principale di sostegno al comparto primario, una vera e propria intesa tra agricoltura e società, tra l'Europa e i suoi agricoltori;

come noto, nel corso degli anni, la PAC è stata via via adattata ai mutati scenari economici ed ambientali e agli obiettivi iniziali se ne sono aggiunti altri, quali la promozione della competitività delle aziende agricole, la sostenibilità ambientale, la garanzia di un reddito agricolo equo e il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare, il contrasto ai cambiamenti climatici, la tutela dell'ambiente e la conservazione della biodiversità, il sostegno al ricambio generazionale, la protezione della qualità dell'alimentazione nonché lo sviluppo della conoscenza e dell'innovazione;

in considerazione delle varie avversità, anche determinate dagli effetti del cambiamento climatico, alle quali è direttamente esposta la produzione agricola, e dell'instabilità geopolitica mondiale, con conflitti che spostano i flussi di merci e incidono sui costi delle materie prime, la sicurezza alimentare europea è una priorità assoluta e investire su un sistema agroalimentare resiliente e in grado di affrontare i continui rischi è un fattore essenziale da porre alla base delle scelte della politica agricola futura;

il settore agricolo è stato esposto a una crescente volatilità dei costi, in particolare dei mezzi tecnici, dettata da fattori di natura geopolitica e regolatoria;

la proposta di regolamento sulla politica agricola comune per il periodo 2028-2034, presentata dalla Commissione europea lo scorso mese di luglio unitamente al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034, pur presentando degli elementi positivi, come un maggior sostegno ai giovani agricoltori e il passaggio da un sistema di condizionalità ambientali piuttosto rigido ad uno più incentivante e performante rispetto alle caratteristiche dei diversi territori, senza tuttavia rinunciare alle ambizioni ambientali, delinea, negli aspetti fondamentali, la definizione in un unico documento di programmazione nazionale degli interventi relativi a più politiche settoriali, inclusa quella agricola, che perde di fatto autonomia programmatoria, e una consistente riduzione delle risorse finanziarie dedi-

cate al settore primario, aspetti sui quali sia gli Stati membri che le principali organizzazioni di rappresentanza del mondo agricolo a livello europeo hanno espresso fortissime riserve;

a fronte di un aumento della dotazione totale, che passa da 1.211 a 1.985 miliardi di euro per i sette anni di programmazione, tuttavia, si assiste ad una diminuzione del *budget* specifico garantito alla politica agricola, che passa da 380 a 294 miliardi di euro. L'agricoltura non solo non vede un aumento del proprio *budget* e anzi subisce un drastico calo delle dotazioni (-22 per cento a prezzi correnti), ma non registra nemmeno un sostanzioso adeguamento all'inflazione, come avevano chiesto le organizzazioni agricole europee;

permane un orientamento del sistema di condizionalità dei pagamenti della PAC ancora impostato sostanzialmente su vincoli e imposizioni a livello aziendale, senza un deciso passaggio verso un sistema di incentivi che premi le imprese agricole per orientarle maggiormente alle transizioni;

oltre allo schema di regolamento sul QFP, la principale proposta legislativa, correlata alla proposta di regolamento sulla PAC, è la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 definitivo);

in coincidenza con l'aumento del bilancio, l'incidenza della spesa agricola sul *budget* totale dell'Unione europea passa dal 31 per cento dell'attuale periodo di programmazione al 15 per cento, segno di una considerazione non strategica del ruolo dell'agricoltura da parte dell'Unione europea, come invece è stato dimostrato negli ultimi anni;

valutati i passaggi istituzionali occorsi finora, quali:

la risoluzione approvata il 10 settembre 2025 dal Parlamento europeo, nella quale il Parlamento chiede, fra l'altro, che: nel prossimo QFP sia previsto un bilancio più consistente e specifico per la PAC e si oppone all'idea che agli Stati membri debba essere consentito di utilizzare il bilancio della PAC come parte di una dotazione complessiva per scopi diversi dall'agricoltura; il bilancio PAC sia autonomo, distinto e dedicato, adattato alle esigenze specifiche del settore agricolo europeo; sia rafforzato il sostegno al reddito per tutti gli agricoltori attivi e professionali sulla base della superficie agricola coltivata e per gli agricoltori più vulnerabili, tra cui le aziende agricole a conduzione familiare, le piccole e medie imprese, i giovani agricoltori e le donne agricoltori, le aziende agricole in zone soggette a vincoli naturali e quelle che adottano pratiche più sostenibili; siano ridotti gli oneri amministrativi per gli agricoltori; sia previsto un sistema basato su incentivi per incoraggiare il raggiungimento di obiettivi ambientali e sociali; tutti gli agricoltori abbiano accesso a soluzioni

innovative e digitali che supportino l'agricoltura sostenibile, aumentino il reddito e riducano il carico amministrativo; siano incrementati gli incentivi fiscali e creditizi per rimuovere gli ostacoli all'avvio dell'attività agricola;

la relazione del Governo, presentata ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, secondo cui tra le criticità persistenti del settore sono da considerare: la redditività media agricola inferiore alla media economica, l'invecchiamento degli agricoltori, la necessità di un aiuto specifico per l'insediamento di giovani agricoltori in vista del ricambio generazionale, l'esposizione a eventi climatici estremi e volatilità dei mercati, il possibile incentivo alla polverizzazione delle aziende in relazione alla degressività al *capping* degli aiuti. Il Governo definisce la nuova architettura « complessa e di non facile lettura » e « registra l'assenza di una riga finanziaria dedicata per la PAC nel suo insieme e per lo sviluppo rurale in particolare », concludendo che « la PAC, quale politica sancita dai Trattati, dovrebbe continuare ad essere dotata di un proprio Fondo specifico »;

la dichiarazione congiunta presentata lo scorso ottobre da 17 Stati membri, tra cui l'Italia, che enfatizza l'importanza di una struttura integrata e forte della PAC *post 2027*, lamenta la frammentazione delle disposizioni della PAC e chiede di continuare a negoziare nell'ambito del Consiglio per l'agricoltura e la pesca dell'Unione europea (AGRIFISH);

la nota della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, presentata lo scorso 9 novembre, avente ad oggetto il negoziato sul prossimo quadro finanziario pluriennale al quale è strettamente legata la programmazione della politica agricola per il periodo 2028-2034;

considerato che:

l'entità delle risorse finanziarie attribuite alla PAC e la sua programmazione nell'ambito del Piano di partenariato nazionale e regionale (PPNR) non soddisfano gli interessi agricoli nazionali;

un potenziale punto critico riguarda i nuovi strumenti di gestione del rischio che potrebbero sovrapporsi a quelli già esistenti. In particolare, la disposizione contenuta nell'articolo 12 della proposta di regolamento in esame – secondo cui gli Stati membri che dimostrano l'esistenza di sistemi nazionali che coprono il rischio degli agricoltori sono esentati dall'includere nel Piano gli interventi per gli strumenti di gestione del rischio – risulta superficiale e disincentivante;

con riferimento al *budget*, la Commissione propone l'assegnazione di una riserva da destinare alle aree rurali, cosiddetta « *rural target* », almeno pari al 10 per cento delle risorse non pre-allocate per i PPNR riserva, che per l'Italia si tradurrebbe in circa 4,7 miliardi di euro a parità di risorse totali assegnate al PPNR italiano, ammontare che non solo non essendo vincolato agli interventi di sviluppo rurale potrebbe venir utilizzato per misure di carattere generale seppur ricadenti in aree rurali, ma anche quando fosse effettivamente destinato alla PAC, l'allocazione totale per

l'Italia sarebbe comunque nettamente inferiore a quella della attuale programmazione;

sono state ridotte le risorse garantite al settore per un importo stimato di circa un miliardo di euro di risorse comunitarie per anno di programmazione (a prezzi correnti, con rischio di un taglio ancora maggiore a prezzi costanti) e, contrariamente a quanto chiesto dalle associazioni agricole europee, la Commissione ha scelto di non mantenere l'attuale divisione in due fondi – il Fondo europeo agricolo di garanzia (FAEGA) per il primo pilastro e il Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) – ma di fonderli nel fondo unico sopracitato, con alcune misure che possono essere cofinanziate. Questa nuova struttura che si basa sul fondo unico è decisamente critica, in quanto complica in maniera determinante la *governance* della programmazione e la sua implementazione a livello nazionale;

rispetto alle regioni, per le quali si auspica il mantenimento di un ruolo attivo nell'ambito della costruzione e gestione della programmazione, la nota chiarisce che le Autorità di gestione regionali potranno interloquire direttamente con la Commissione europea e tuttavia tale passaggio non specifica la possibilità di prevedere la compresenza di una Autorità nazionale e di Autorità di gestione regionali;

la proposta della Commissione è all'esame di molti Parlamenti nazionali, alcuni dei quali, come il Bundesrat tedesco e il Senato rumeno, hanno già espresso una posizione fortemente critica su diversi aspetti fondamentali della riforma. Secondo il Bundesrat, l'opposizione più netta riguarda la fusione di tutti i fondi agricoli in un unico strumento finanziario e l'integrazione della PAC nei piani di partenariato nazionale e regionale. Anche secondo il Senato rumeno la fusione dei fondi è da giudicare negativamente perché ridurrebbe la trasparenza, complicherebbe la gestione e creerebbe una competizione artificiale tra diverse aree di intervento,

impegna il Governo ad intervenire presso le competenti sedi unionali affinché:

1. si proceda ad una revisione profonda della proposta di regolamento presentata dalla Commissione lo scorso mese di luglio e la politica agricola comune per il periodo 2028-2034 sia centrale nella definizione delle politiche unionali e se ne riconosca il ruolo storico nel garantire la sicurezza e la sovranità alimentare europea, nell'ottica di una visione strategica comune, al fine di scongiurare qualsiasi rischio di rinazionalizzazione delle politiche agricole creando disparità tra gli agricoltori di diversi Stati membri;

2. la PAC conservi una programmazione indipendente rispetto alle altre politiche incluse nel PPNR mantenendo autonomia e visibilità, anche al fine di evitare una complessità amministrativa non compatibile con le esigenze gestionali che caratterizzano la politica agricola, alla quale gli agricoltori chiedono risposte rapide e puntuali, non solo relativamente ai rischi dovuti all'instabilità dei mercati e alle conseguenze imprevedibili del cambiamento climatico, ma anche per quanto riguarda il sostegno al reddito;

3. la proposta sia dotata di risorse finanziarie adeguate ad affrontare le nuove sfide che attendono il settore e, comunque, di ammontare non inferiore in termini reali, o almeno uguale, a quelle ottenute nell'attuale programmazione;

4. la PAC per il periodo 2028-2034 sia dotata di strumenti per tutelare la continuità degli approvvigionamenti agricoli, prevenire gli effetti distorsivi derivanti dagli aumenti strutturali dei costi di produzione, garantendo l'accesso degli agricoltori ai mezzi tecnici a prezzi sostenibili, supportare l'innovazione e mantenere la competitività dei sistemi agroalimentari europei e nazionali;

5. si preveda per le Autorità di gestione regionali un ruolo attivo nell'ambito della costruzione e gestione della programmazione, con la coesistenza di una Autorità di gestione nazionale e di Autorità di gestione regionali;

6. si scongiuri la potenziale sovrapposizione tra i nuovi strumenti di gestione del rischio e quelli già esistenti, in modo da assicurare la fruibilità di strumenti adeguati, attuabili, accessibili, integrati ed efficaci sotto il profilo dei costi;

7. pur consentendo agli Stati membri di delineare una propria strategia di politica agricola, nell'ambito del sistema di obiettivi stabiliti a livello unionale, come avviene nei piani strategici della PAC introdotti nella programmazione in corso, si eviti qualsiasi meccanismo in grado di generare forti distorsioni nella competitività tra gli Stati membri e tra gli agricoltori. In tal senso è auspicabile che la PAC sia indirizzata essenzialmente, se non esclusivamente, a favore delle imprese agricole attive professionali che contribuiscono alla sicurezza alimentare ed orientate al mercato, senza discriminazioni tra i soggetti beneficiari;

8. si privilegi un approccio non punitivo per favorire le imprese agricole nelle transizioni, riducendo gli impegni ed i vincoli nel sistema di condizionalità e sostituendoli per quanto possibili con regimi di incentivi che premino le imprese che adottano buone pratiche e comportamenti in favore della sostenibilità.