

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 57/2011  
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo  
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica dei regolamenti (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti dell'Unione		
<b>NUMERO ATTO</b>	COM (2011) 634 def.		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2008/0183 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	03/10/2011		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	10/10/2011		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	12/12/2011		
<b>ASSEGNATO IL</b>	18/10/2011		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	9 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	24/11/2011
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	1 <sup>a</sup> , 3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	17/11/2011
<b>OGGETTO</b>	La proposta di regolamento, sostituendo la precedente proposta modificata (COM(2010) 486), è diretta ad apportare alcuni miglioramenti alla gestione del programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione, istituito dal regolamento (CEE) n. 3730/87 e attualmente disciplinato dall'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1234/2007.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La base giuridica della presente proposta è individuata negli articoli 42, primo comma, 43, paragrafo 2 del TFUE, concernenti l'organizzazione comune dei mercati agricoli, nonché nell'articolo 175, paragrafo 3 del TFUE, concernente la politica di coesione economica e sociale.		
<b>PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ</b>	La proposta appare conforme al principio di sussidiarietà, in quanto le scorte di derrate alimentari rientrano nell'ambito della politica agricola comune e in particolare dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, di cui al regolamento (CE) n. 1234/2007, e in quanto la finalità della coesione sociale, con riguardo agli indigenti, può essere		

realizzata, in questo contesto, in modo adeguato solo con un'azione a livello dell'Unione.

**PRINCIPIO DI  
PROPORZIONALITÀ**

La presente proposta appare congrua alle finalità che intende perseguire.

**ANNOTAZIONI:**

La distribuzione di prodotti alimentari alle persone indigenti – ovvero alle persone fisiche in situazione di precarietà socio-economica documentata o riconosciuta sulla base di determinati criteri definiti dalle competenti autorità nazionali – si basa sul ricorso alle scorte derivanti dagli interventi pubblici di stabilizzazione dei prezzi nei mercati alimentari. Essa è stata istituita dal regolamento (CEE) n. 3730/87, in seguito abrogato e integrato nel regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, recante l'organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

La profonda ristrutturazione della PAC, avvenuta nell'ultimi anni, ha spostato la priorità dall'obiettivo iniziale di incrementare la produttività a quello di promuovere la sostenibilità a lungo termine dell'agricoltura. La suddetta ristrutturazione ha provocato una riduzione delle scorte d'intervento di prodotti agricoli e una riduzione della gamma di tali prodotti. Al fine di non provocare nel contempo una riduzione della fornitura di alimenti agli indigenti è stato autorizzato in determinati casi e su base temporanea il ricorso ad acquisti sul mercato.

Nel 2006, il Parlamento europeo ha espresso preoccupazione sul futuro del Programma di distribuzione delle derrate alimentari agli indigenti nell'Unione<sup>1</sup> esortando la Commissione europea e il Consiglio a dare un assetto permanente al suddetto Programma. Quest'ultimo avviene su base volontaria e si fonda sull'azione di supporto delle organizzazioni caritative e di servizi sociali locali che distribuiscono gli aiuti alimentari.

Con la risoluzione del 7 luglio 2011 sul Programma in questione, il Parlamento ha chiesto alla Commissione e al Consiglio di formulare una soluzione provvisoria per gli anni restanti dell'attuale quadro finanziario pluriennale (fino al 2013) al fine di rimediare alla diminuzione degli aiuti alimentari derivante dalla riduzione dei finanziamenti (da 500 milioni del 2011 a 113 milioni di euro nel 2012) destinati al suddetto Programma, conseguente alla sentenza della Corte di giustizia nella causa T-576/08, del 13 aprile 2011, secondo la quale, con l'attuale base giuridica della politica agricola comune, solo le forniture di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento possono essere coperte dal Programma e non anche le spese generate dall'acquisto sistematico e non temporaneo di derrate alimentari sul mercato.

La proposta della Commissione recepisce le indicazioni del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, sostituendo la precedente proposta modificata sulla distribuzione di derrate alimentari agli indigenti dell'Unione (COM(2010) 486). Peraltro, su tale proposta la 14<sup>a</sup> Commissione del Senato aveva approvato, il 9 novembre 2010, la risoluzione Doc. XVIII-*bis*, n. 23.

Le modifiche apportate con la proposta in esame rispetto alla proposta originaria prevedono, anzitutto, una doppia base giuridica, individuata sia nella PAC (articoli 42, primo comma, 43, paragrafo 2 del TFUE, concernenti l'organizzazione comune dei mercati agricoli), sia nella politica di coesione (articolo 175, paragrafo 3 del TFUE). Su tali basi si prevede l'inclusione del Programma per gli indigenti, fino al 2013, nell'elenco delle misure ammissibili al finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della PAC.

---

<sup>1</sup> Dichiarazione del Parlamento europeo sull'approvvigionamento delle associazioni caritative riconosciute per l'attuazione del Programma europeo di aiuto alimentare agli indigenti (4 aprile 2006).

La nuova proposta prevede inoltre il mantenimento della programmazione annuale, come richiesto dagli Stati membri, accantonando l'idea di stabilire piani triennali per l'attuazione del Programma. Inoltre, la proposta in esame mantiene anche per il futuro l'attuale previsione del finanziamento a totale carico dell'Unione, nonché, per garantire la stabilità finanziaria, il massimale annuo di 500 milioni di euro.

Per quanto riguarda il periodo successivo al 2013, ovvero il nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione europea adotterà una proposta legislativa relativa al finanziamento del Programma di distribuzione delle derrate alimentari a favore degli indigenti, nell'ambito della rubrica 1 (crescita intelligente e inclusiva), in cui è ricompresa anche la politica di coesione<sup>2</sup>.

Negli ultimi vent'anni il Programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione ha fornito un apporto positivo al rafforzamento della coesione sociale dell'Unione (obiettivo enunciato all'articolo 174 del TFUE), riducendo l'insicurezza alimentare degli indigenti, e al contempo ha contribuito a ridurre le scorte pubbliche d'intervento di stabilizzazione dei prezzi nei mercati alimentari (obiettivo enunciato dall'articolo 39, paragrafo 1, del TFUE), impiegando al meglio i prodotti alimentari non immessi sul mercato. Considerato il contributo fornito dal Programma al rafforzamento della coesione sociale e economica, la Commissione ha previsto, per la presente proposta, la doppia base giuridica, aggiungendo ai già previsti articoli 42, primo comma e 43, paragrafo 2 del TFUE, anche l'articolo 175, paragrafo 3, del TFUE. Quest'ultimo permette all'Unione di agire autonomamente dagli Stati nel perseguimento dell'obiettivo di coesione sociale poiché prevede che *“azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi<sup>3</sup> [...] possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria”*.

A fronte della riduzione delle scorte di intervento, che rischia di compromettere il Programma in questione, è apparso quindi necessario riconfermare il Programma con una doppia fonte di approvvigionamento dei prodotti alimentari – le scorte d'intervento dell'Unione e l'acquisto dei prodotti alimentari sul mercato qualora le scorte fossero insufficienti – al fine di rispondere alle esigenze di un numero crescente di persone indigenti nell'Unione e di favorire uno *“sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione”*.

Per quanto riguarda le restanti disposizioni della proposta in esame, esse riguardano: la formulazione delle richieste da parte degli Stati membri di prodotti alimentari in base a programmi nazionali di distribuzione che definiscono gli obiettivi e le priorità dell'assistenza alimentare agli indigenti e che tengono conto anche di considerazioni nutrizionali; il sistema di sovvenzione dei costi inerenti all'attuazione del piano; e i meccanismi di controllo amministrativo e fisico e di sanzione che gli Stati sono tenuti ad attuare al fine di evitare ogni forma di irregolarità nella processo di distribuzione delle derrate alimentari e le due fonti di approvvigionamento per i prodotti alimentari.

Infine, la proposta in esame prevede un allineamento della normativa alle nuove regole del TFUE relative ai poteri delegati e alle competenze esecutive. In conformità all'articolo 290 del TFUE, il legislatore delega alla Commissione europea il potere di integrare o modificare determinati elementi non essenziali considerati necessari per l'attuazione del Programma. Il nuovo articolo 27 *bis* del regolamento (CE) n. 1234/2007 relativo agli *“Elementi non essenziali del programma di distribuzione di derrate alimentari”* prevede che la Commissione adotterà, mediante atti delegati, il metodo di calcolo della dotazione globale di risorse da assegnare al programma, la definizione del valore contabile dei prodotti prelevati dalle scorte d'intervento, nonché il metodo per la riassegnazione delle risorse a seguito di eventuali revisioni del piano. Si rileva altresì che la

---

<sup>2</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *A budget for Europe 2020* (COM (2011) 500 def.), para 5.4, in cui la Commissione ha proposto che in futuro il Programma sia finanziato nell'ambito della rubrica 1 con un importo complessivo di 2,5 miliardi di euro (prezzi 2011).

<sup>3</sup> I fondi strutturali: Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale.

Commissione adotterà, mediante atti delegati, disposizioni prescriventi il ricorso a procedure di gara per tutte le operazioni inerenti all'esecuzione dei programmi di distribuzione di derrate alimentari, disposizioni relative alle cauzioni che gli offerenti devono costituire, nonché disposizioni sulle sanzioni, le riduzioni e le esclusioni che gli Stati membri devono applicare in caso di inosservanza dei termini per il ritiro dei prodotti dalle scorte d'intervento o di gravi inadempienze o irregolarità nell'esecuzione del piano annuale. Si tratta di poteri di mera regolamentazione tecnica, ma anche di fissazione di criteri, obblighi e sanzioni, che tuttavia non sembrano porre particolari problemi con riguardo alla "non essenzialità" degli elementi.

Non si rilevano aspetti problematici in relazione alle competenze di esecuzione che sono conferite alla Commissione europea conformemente a quanto prevede l'articolo 291 del TFUE e che mirano a dare uniformità al Programma nell'insieme degli Stati membri partecipanti evitando, allo stesso tempo, i rischi di distorsione o discriminazione.

Per quanto riguarda, in particolare, il rispetto del principio di sussidiarietà, occorre segnalare la contrarietà espressa dalla *European scrutiny committee* della *House of Lords* del Regno Unito, nel suo parere del 26 ottobre 2011<sup>4</sup>. Secondo tale parere, l'aiuto agli indigenti mediante le scorte alimentari della PAC non rientrerebbe nelle finalità della politica agricola comune, e l'ampliamento della base giuridica alla politica di coesione di cui all'articolo 175, paragrafo 3, non giustificherebbe un programma di aiuti agli indigenti svolto a livello dell'Unione con il ricorso al mercato dei prodotti alimentari quale fonte permanente di approvvigionamento delle derrate alimentari.

Per quanto riguarda l'esame della proposta di regolamento presso le istituzioni dell'Unione europea, il 14 novembre scorso, il Consiglio "Agricoltura e pesca" ha preso atto che in una futura sessione del Consiglio stesso potrebbe essere confermata l'esistenza di una maggioranza qualificata favorevole alla prosecuzione del Programma per il 2012 e il 2013, secondo determinate condizioni. Al riguardo si ricorda che in tre occasioni, tra il settembre 2010 e l'ottobre 2011, era emersa in seno al Consiglio una minoranza di blocco sulla proposta. Il Consiglio ha inoltre discusso dell'eventualità di prevedere un meccanismo di cofinanziamento del Programma.

---

<sup>4</sup> European Scrutiny Committee (House of Lords), *Food distribution to deprived persons*, 26 ottobre 2011