



Senato della Repubblica

Servizio Affari internazionali

International Affairs Department

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA



Dossier n. 1/26

La fase ascendente della normativa europea.

Esame delle risoluzioni della 9^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

aggiornato al 15 marzo 2026

A cura di Rosella Di Cesare e, nell'ambito di un tirocinio formativo realizzato presso il Senato della Repubblica, di Mattia Esposito.

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

LA FASE ASCENDENTE DELLA NORMATIVA EUROPEA

**ESAME DELLE RISOLUZIONI APPROVATE DALLA 9^A COMMISSIONE
PERMANENTE (INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO, AGRICOLTURA E
PRODUZIONE AGROALIMENTARE)**

aggiornato al 15 marzo 2026

Indice

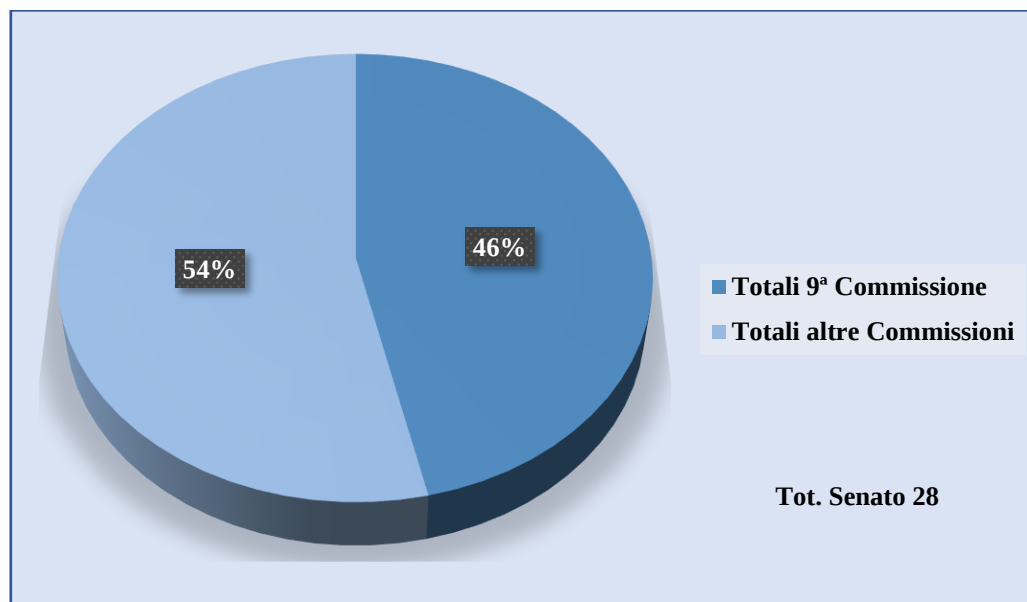
Introduzione.....	1
Metodologia.....	2
1. Risoluzione n. 4 sulle materie prime critiche	3
2. Risoluzione n. 5 sul materiale riproduttivo vegetale e sul materiale forestale di moltiplicazione	8
3. Risoluzione n. 8 sulle piante ottenute con nuove tecniche genomiche (NGT).....	13
4. Risoluzione n. 12 sulla revisione della PAC	18
5. Risoluzione n. 15 sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).....	23
6. Risoluzione n. 16 sulla posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare.....	25
7. Risoluzione n. 17 sullo <i>status</i> di protezione del lupo	31
8. Risoluzione n. 19 sui prodotti vitivinicoli e vitivinicoli aromatizzati	32
9. Risoluzione n. 21 sul sistema di condizionalità della PAC	37
10. Risoluzione n. 23 sulla PAC 2028-2034.....	45
11. Risoluzione n. 26 sull'accordo UE-Mercosur	49
12. Risoluzione n. 27 sul Piano d'azione RESourceEU per le materie prime critiche	53
13. Risoluzione n. 28 sulla produzione, etichettatura e certificazione dei prodotti biologici	56
Conclusioni.....	58

Introduzione

I documenti adottati dalle Commissioni parlamentari in sede di esame di atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea rappresentano uno strumento fondamentale attraverso cui il Parlamento italiano esercita la propria funzione di controllo e indirizzo nella **fase ascendente del processo decisionale europeo**. In base alla [legge n. 234 del 2012](#), che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, le **Commissioni competenti per materia** esaminano i progetti di atti legislativi europei e possono adottare **atti di indirizzo** destinati al Governo, affinché quest'ultimo tenga conto della posizione parlamentare nei negoziati in sede europea. Tali documenti sono il risultato di un'istruttoria che può comprendere audizioni, acquisizione di documenti e confronto con il Governo, e si concretizzano in un testo che esprime la valutazione della Commissione sull'atto in esame, formulando eventuali impegni con osservazioni, condizioni o raccomandazioni. Questo meccanismo si inserisce nel più ampio sistema di scrutinio parlamentare sugli affari europei, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo del Parlamento nazionale nel processo di integrazione europea e garantire un raccordo efficace tra le Istituzioni nazionali e quelle dell'Unione¹.

Nel corso della XIX legislatura, da **ottobre 2022 al 15 marzo 2026**, il Senato della Repubblica ha approvato complessivamente 28 risoluzioni su atti dell'Unione europea (*Doc. XVIII*) per quanto attiene ai profili di merito. Di queste, ben **13 risoluzioni** sono state adottate dalla **9ª Commissione** (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) pari al 46% del totale (figura 1).

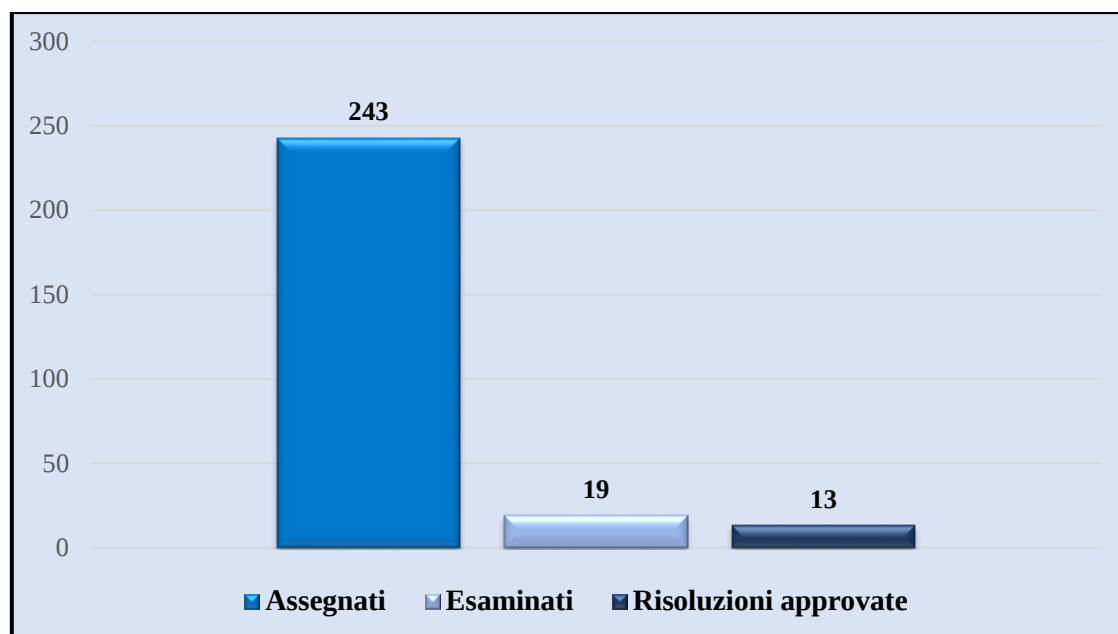
Figura 1. Atti UE: risoluzioni approvate dalla 9ª Commissione e dalle altre Commissioni parlamentari



Considerati gli ambiti materiali della 9ª Commissione, rientranti in gran parte nella legislazione dell'Unione europea, si nota un elevato numero di atti assegnati rispetto a quelli esaminati: questi ultimi sono pari a circa il 7,8% del totale degli atti di competenza della 9ª Commissione.

¹ Per un approfondimento si vedano, tra gli altri, il [Documento di analisi n. 18](#) dell'Ufficio valutazione d'impatto, il [Dossier n. 121](#) dei Servizi Studi e Affari internazionali.

Figura 2. Atti UE: atti assegnati, atti esaminati e risoluzioni approvate su di essi



NB: La differenza tra il numero di atti esaminati e le risoluzioni approvate risiede nel fatto che in alcuni casi si è trattato di un esame congiunto di più atti, su cui è stata approvata una sola risoluzione.

Le risoluzioni, tuttavia, non vincolano i negoziatori europei, ma si rivolgono in primo luogo al Governo nazionale, al quale spetta il compito di farsi portatore delle posizioni parlamentari nelle sedi decisionali dell'Unione. Il loro impatto reale dipende anche dalla volontà e dalla capacità dell'Esecutivo di tradurre tali indirizzi in una posizione negoziale concreta ed efficace. L'obiettivo della presente analisi è analizzare gli **esiti delle risoluzioni** approvate dalla 9ª Commissione, vagliando i tempi e le modalità di esame rispetto alla fase di adozione dell'atto normativo europeo.

Metodologia

La ricerca si sviluppa in fasi successive, seguendo l'ordine cronologico delle risoluzioni approvate, dalla più risalente alla più recente.

In primo luogo, ove vi siano impegni rivolti all'Esecutivo, si esaminerà se il Ministero competente abbia recepito le indicazioni contenute nelle risoluzioni, traducendole in concrete azioni nell'ambito delle proprie competenze. In secondo luogo, si collocherà ciascuna risoluzione all'interno dell'*iter* legislativo europeo, così da determinarne il margine di influenza effettiva, e si verificherà se vi sono pronunce anche della Camera dei deputati. Si verificherà inoltre se le posizioni espresse nelle risoluzioni godessero del sostegno di altri Stati membri o del Parlamento europeo, valutando se esse si iscrivessero in un orientamento politico più ampio e condiviso. Infine, si tenterà di accertare se i contenuti delle risoluzioni abbiano prodotto un impatto tangibile sulla normativa europea adottata.

A tal fine, l'efficacia delle risoluzioni sarà misurata attraverso un'analisi comparativa "prima e dopo": si metterà a confronto la proposta originale della Commissione con il testo finale del regolamento approvato o, in sua assenza, con l'ultima bozza disponibile. Poiché l'esame è aggiornato al 15 marzo 2026, di alcune risoluzioni più recenti non è possibile dar conto dei seguiti a livello europeo.

1. Risoluzione n. 4 sulle materie prime critiche

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 4](#), è stata approvata il 4 ottobre 2023, in seguito all'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di **materie prime critiche** e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020 ([COM\(2023\) 160](#)); e della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche a sostegno della duplice transizione ([COM\(2023\) 165](#)).

L'obiettivo della proposta di regolamento è garantire all'UE un approvvigionamento sicuro, diversificato e sostenibile di materie prime non energetiche e non agricole essenziali per le transizioni verde e digitale, la difesa, lo spazio e la sanità. Il regolamento punta a rafforzare le capacità europee di estrazione, trasformazione e riciclo delle materie prime critiche, fissando obiettivi quantitativi di produzione interna. Prevede la creazione di progetti strategici, procedure autorizzative accelerate, sostegno finanziario e meccanismi di monitoraggio del rischio. Si mira anche a diversificare le fonti di approvvigionamento attraverso partenariati internazionali con Paesi terzi. Sono introdotti obblighi di *audit* strategico per le grandi imprese che operano in settori dipendenti da tali materiali. Il tutto è finalizzato a ridurre le vulnerabilità strutturali dell'UE, proteggere la competitività industriale, salvaguardare l'occupazione e garantire il raggiungimento degli obiettivi climatici e digitali europei.

1.1. Contenuto

Il [Doc. XVIII, n. 4](#), contiene 9 osservazioni al Governo in merito alla proposta della Commissione europea:

- 1) Valutare attentamente se il 2030 sia un orizzonte realistico per raggiungere gli obiettivi, in particolare quello di portare la capacità di raffinazione al 50%.
- 2) Incentivare maggiormente il recupero dei rifiuti contenenti materie prime rare, in quanto strumento più rapido rispetto alle attività estrattive e coerente con l'economia circolare.
- 3) Inserire il neon e l'intera filiera del silicio (fino al polisilicio) tra le materie prime critiche e strategiche, e aggiungere il fosforo tra le materie strategiche.
- 4) Verificare le condizioni per aumentare la produzione interna (accelerando le procedure autorizzative e privilegiando siti esistenti con contestuale risanamento ambientale), e sviluppare forme di collaborazione con Paesi *partner* affidabili, a partire dai candidati all'allargamento UE.
- 5) Inserire nel testo del regolamento disposizioni che garantiscano finanziamenti sufficienti alle politiche pubbliche necessarie, incluso il sostegno alla ricerca su materie prime e tecnologie di riciclo.
- 6) Definire quali progetti dichiarati strategici possano essere considerati di superiore interesse nazionale, così da accedere sia ad *iter* autorizzativi accelerati sia a strumenti finanziari per tecnologie a basso impatto ambientale.
- 7) Rafforzare a livello nazionale ed europeo la ricerca e lo sviluppo di tecnologie che richiedano un minore impiego di materie prime critiche, riducendo così la domanda europea.

- 8) Porre la sicurezza dell'approvvigionamento delle materie prime critiche al centro della politica industriale italiana, con appositi piani di intervento.
- 9) Sostenere presso le Istituzioni europee e internazionali tutte le iniziative per contrastare i rischi di approvvigionamento, attivando sia i partenariati strategici della politica estera comune sia iniziative diplomatiche bilaterali con Paesi terzi, nel rispetto dello sviluppo locale sostenibile di tali Paesi.

1.2. Quadro temporale

16 marzo 2023	Proposta della Commissione europea COM(2023) 160
29 maggio 2023	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
30 giugno 2023	Mandato negoziale approvato dal COREPER (posizione consolidata Consiglio UE)
4 ottobre 2023	Risoluzione della 9 ^a Commissione (<i>Doc. XVIII n. 4</i>)
29 novembre 2023	Accordo politico definitivo nei triloghi
12 dicembre 2023	Posizione formale del Parlamento europeo
23 febbraio 2024	Risposta della Commissione europea al Senato italiano
18 marzo 2024	Decisione del Consiglio
11 aprile 2024	Adozione del regolamento (UE) 2024/1252
3 maggio 2024	Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale UE

La risoluzione parlamentare è intervenuta in una finestra temporale ristretta: dopo la fissazione della posizione del Consiglio (COREPER, 30 giugno) e prima della chiusura dei triloghi (29 novembre). La relazione del Governo e la risoluzione del Senato mostrano una sostanziale coerenza di indirizzi. Il Ministero delle imprese e del *made in Italy* aveva già avanzato in sede di Consiglio le richieste principali – alluminio nelle strategiche, riciclo prioritario, fondo di sovranità – che la Commissione parlamentare ha poi ribadito e formalizzato.

Oltre alla risoluzione del Senato italiano, altri Parlamenti nazionali hanno adottato atti di indirizzo sulla proposta COM(2023)160. Tra questi, un [avis politique](#) della *Commission des affaires européennes* del *Sénat français* (17 luglio 2023) e un'[opinione](#) adottata in seduta plenaria dal *Senatul României* (20 settembre 2023).

1.3. Osservazioni accolte

Riciclo e circolarità

L'osservazione n. 2 chiedeva di fare del riciclo la priorità assoluta, privilegiandolo rispetto all'estrazione sia per i tempi più rapidi sia per la minore dipendenza da paesi terzi. Questa posizione era condivisa dalla relazione del Governo, che sottolineava come il riciclo potesse contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento in un arco temporale più breve rispetto all'apertura di nuovi siti estrattivi. La progressione numerica del *benchmark* di riciclo riflette l'avanzamento graduale del negoziato: la proposta COM fissava l'obiettivo al 15% del consumo annuo; il mandato COREPER del 30 giugno 2023, mediante modifica esplicita, lo portava al 20%; il testo finale del regolamento, all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), punto iii), lo eleva al 25%. Il salto da 20% a 25% è avvenuto nella fase dei triloghi, nella stessa finestra temporale in cui era attiva la risoluzione del Senato (ottobre-novembre 2023), e rappresenta

l'area in cui l'incidenza parlamentare appare più concreta. Il regolamento aggiunge, all'articolo 5, paragrafo 3, un secondo parametro di riciclo espresso in termini di quota delle materie prime strategiche disponibili nei pertinenti flussi di rifiuti, da definire tramite atto delegato della Commissione entro il 1° gennaio 2027. Questo secondo livello recepisce l'esigenza di misurare non solo la capacità assoluta ma la capacità relativa ai rifiuti effettivamente disponibili, in linea con la logica dell'economia circolare raccomandata dal Senato.

In merito, anche il *Sénat français* ha chiesto di portare l'obiettivo di riciclo al 20% (rispetto al 15% proposto dalla Commissione) indicando come inadeguato il target originario. La posizione francese si spingeva anzi più in là, chiedendo di alzare anche il *benchmark* di trasformazione al 50%. Il risultato finale del 25% nel testo definitivo rappresenta un esito più ambizioso di quanto entrambi i senati avevano richiesto in via esplicita. Il Senato rumeno ha invece giudicato già il *target* del 15% per il riciclo "irrealistico e ambizioso nel breve e medio termine", ritenendolo troppo elevato rispetto alle capacità realisticamente sviluppabili.

Alluminio tra le materie prime strategiche

La relazione governativa aveva posto l'inserimento dell'alluminio tra le materie prime strategiche come obiettivo prioritario del negoziato italiano, sottolineandone l'importanza sistemica per l'industria nazionale e il rischio di dipendenza dalle catene di approvvigionamento globalizzate. La risoluzione del Senato ha ribadito questa posizione come successo già conseguito e da consolidare. L'analisi del mandato COREPER rivela che l'alluminio – indicato come voce "(-a) Bauxite/Allumina/Aluminium" – era già presente nell'Allegato I alla data del 30 giugno 2023, prima dell'adozione della risoluzione parlamentare. Il considerando 8 del regolamento finale fornisce un'ulteriore precisazione: la catena del valore dell'alluminio viene esplicitamente menzionata come caso eccezionale che giustifica la menzione di bauxite e allumina accanto al metallo, data la lunghezza e la complessità della filiera.

Il *Sénat français* aveva esplicitamente chiesto l'inserimento di alluminio, allumina e bauxite nella lista delle materie prime strategiche, sottolineandone il ruolo insostituibile per le industrie aeronautiche e della difesa.

Periodicità di revisione delle liste

La proposta originaria della Commissione prevedeva la revisione delle liste di materie prime critiche e strategiche ogni quattro anni. La relazione del Governo chiedeva di ridurre questa periodicità a tre anni, per garantire un adeguamento più rapido alle evoluzioni tecnologiche e geopolitiche; la risoluzione del Senato condivideva questa posizione. Il mandato COREPER mostra la traccia esplicita della modifica, a testimonianza che tale cambiamento era quindi avvenuto prima della risoluzione del Senato. Gli articoli 3, paragrafo 3, e 4, paragrafo 3, del regolamento finale confermano la periodicità triennale sia per le materie prime strategiche sia per quelle critiche.

Anche il *Sénat français* aveva chiesto di ridurre la periodicità di revisione da quattro a tre anni, esattamente come il Senato italiano.

Semplificazione autorizzativa

L'osservazione n. 6 chiedeva di chiarire il perimetro dei progetti strategici che possono accedere a procedure autorizzative accelerate e agli strumenti finanziari agevolati, tenendo

conto del riparto di competenze tra Stato e Regioni. La preoccupazione italiana riguardava specificamente la compatibilità delle procedure semplificate con le competenze legislative regionali in materia di governo del territorio e valutazione d'impatto ambientale, disciplinate dall'articolo 117 della Costituzione. Il mandato COREPER aveva già definito la struttura del punto di contatto unico ("*single point of contact*") e fissato termini massimi di 24 mesi per i progetti che comprendono attività estrattive e di 12 mesi per quelli limitati a trasformazione o riciclo. Il testo finale, agli articoli 9-14, adatta questi termini portandoli rispettivamente a 27 e 15 mesi. Il regolamento riconosce esplicitamente la flessibilità organizzativa degli Stati membri: questi possono designare più di un punto di contatto a diversi livelli di governo (nazionale, regionale, locale), a condizione di fornire agli operatori strumenti chiari per identificare quale autorità sia competente per il proprio progetto. I progetti strategici godono di *status* prioritario a livello nazionale, con procedure d'urgenza per i contenziosi e coordinamento obbligatorio delle valutazioni ambientali.

Il Senato rumeno, nella sua opinione, ha giudicato “irrealistico” l’obiettivo di ridurre a due anni la durata delle procedure autorizzative per i nuovi progetti minerari, prevedendo opposizione da parte di enti pubblici e privati attivi nella tutela ambientale. Il *Sénat français* aveva invece approvato l’obiettivo di accelerazione, chiedendo solo che i termini potessero essere prorogati in situazioni eccezionali e che l’autorizzazione non fosse considerata implicita in caso di superamento dei termini.

1.4. Osservazioni non accolte

Risorse finanziarie dedicate

L’osservazione n. 5 chiedeva di includere nel regolamento disposizioni per risorse finanziarie adeguate al finanziamento delle politiche pubbliche e della ricerca in materia di materie prime critiche, in particolare sulle tecnologie di riciclo e recupero. Il Governo aveva formulato una proposta più ambiziosa, chiedendo l'istituzione di un fondo di sovranità europeo dedicato. L'analisi del mandato COREPER mostra che la posizione del Consiglio era orientata verso il coordinamento delle risorse esistenti. La risposta della Commissione europea al Senato italiano è esplicita: "La proposta non prevede nuovi finanziamenti, ma contiene disposizioni sulle condizioni abilitanti e sull'accesso ai finanziamenti che dovrebbero contribuire a sbloccare le fonti di finanziamento esistenti, tra cui i programmi europei, i finanziamenti nazionali, le banche di promozione e gli investitori privati." Il testo finale si attiene a questa impostazione. L'articolo 16 istituisce un sottogruppo permanente del Comitato per il coordinamento dei finanziamenti, con il compito di fornire consulenza ai promotori di progetti strategici sulle modalità per completare il finanziamento, attingendo a fonti private, BEI, banche nazionali di promozione e programmi europei esistenti (FESR, InvestEU, Fondo innovazione, *Global Gateway* per i progetti in Paesi terzi). Entro il 24 maggio 2026 la Commissione presenterà al Comitato una relazione sugli ostacoli all'accesso ai finanziamenti, ma nessuno stanziamento è previsto.

Neon e fosforo

L’osservazione n. 3 chiedeva l'inserimento del neon tra le materie prime critiche o strategiche, in considerazione della sua importanza per la produzione di semiconduttori e del rischio di concentrazione dell'offerta in pochi Paesi, emerso con evidenza durante la crisi energetica seguita all'invasione russa dell'Ucraina nel 2022. Il termine "neon" è assente

dall'intero mandato COREPER, a conferma che la richiesta non aveva trovato spazio nella posizione consolidata del Consiglio prima della risoluzione parlamentare. La Commissione europea, nella propria risposta, ha difeso la metodologia di classificazione – basata sulla valutazione quantitativa dell'importanza economica (domanda attesa per tecnologie strategiche) e del rischio di approvvigionamento (concentrazione geografica, sostituibilità) – affermando che il neon, pur valutato, non aveva superato le soglie necessarie per essere classificato né critico né strategico. La risoluzione chiedeva inoltre la promozione del fosforo dalla lista delle materie prime critiche (Allegato II) a quella delle materie prime strategiche (Allegato I), in considerazione del suo ruolo insostituibile nella produzione alimentare e nei fertilizzanti. Il fosforo era già classificato come materia critica (non strategica) nel mandato COREPER, e tale è rimasto nel testo finale. La Commissione europea ha risposto al Senato con le stesse argomentazioni metodologiche usate per il neon: la lista delle materie prime strategiche è riservata alle materie prime con rilevanza diretta per le tecnologie delle transizioni verde e digitale e per difesa e spazio, e il fosforo – pur critico per la sicurezza alimentare – non rientra in questi criteri.

1.5. Osservazioni con esito parziale

Silicio, polisilicio e catena del valore

L'osservazione n. 3 chiedeva anche l'inserimento dell'intera filiera del silicio, fino al polisilicio, tra le materie prime strategiche, con l'obiettivo di tutelare la posizione dell'industria italiana nella lavorazione del silicio metallico e nella produzione di pannelli fotovoltaici. Il silicio metallico era già presente nell'Allegato I (materie prime strategiche) della proposta della Commissione europea. Il testo finale conferma questa classificazione. Il punto controverso è se il polisilicio – stadio di raffinazione successivo al silicio metallico, impiegato direttamente nella produzione di celle fotovoltaiche – fosse coperto dalla voce "silicio metallico". La Commissione europea, nella risposta al Senato, ha affermato esplicitamente: "Il silicio metallico figura invece nell'elenco delle materie prime strategiche, con tutta la relativa catena del valore, anche nella forma raffinata di polisilicio." Il considerando 8 del regolamento finale conferma questa interpretazione estensiva: "I riferimenti alle materie prime strategiche e critiche dovrebbero essere intesi come riferiti all'intera catena del valore di tali materie prime, anche nella loro forma non lavorata e in tutte le fasi della trasformazione che portano, se del caso, al grado specificato." In pratica, il polisilicio è coperto in quanto fase di trasformazione del silicio metallico, ma non appare come voce autonoma nell'Allegato I. Questo significa che il beneficio delle disposizioni sui progetti strategici si estende alla filiera della trasformazione, ma il polisilicio non ha la visibilità separata che avrebbe garantito una tutela più esplicita.

Tecnologie alternative e ricerca

L'osservazione n. 7 chiedeva di rafforzare la ricerca e lo sviluppo di tecnologie alternative che riducano la dipendenza dalle materie prime critiche, in modo da contenere la crescita prevista della domanda. Il regolamento recepisce questo principio come elemento trasversale piuttosto che come asse tematico autonomo. L'articolo 5, paragrafo 2, prevede che Commissione e Stati membri incentivino il progresso tecnologico e l'efficienza delle risorse al fine di contenere l'aumento previsto del consumo di materie prime critiche al di sotto della proiezione di riferimento. La produzione di materiali sostitutivi è ammissibile come attività per il riconoscimento di un progetto strategico. L'articolo 26, paragrafo 1, lettera e), include

nei programmi nazionali di circolarità la promozione della progettazione circolare e della sostituzione delle materie prime critiche nei prodotti, con azioni nei programmi nazionali di ricerca e innovazione. Si tratta però di disposizioni che si innestano su strumenti già esistenti, senza creare meccanismi dedicati o obiettivi misurabili per la ricerca su tecnologie sostitutive.

Il 3 dicembre 2025, la Commissione europea ha presentato la proposta COM(2025) 946 recante modifica al regolamento 2024/1252. Sebbene non si possa stabilire un collegamento diretto, la proposta si muove in una direzione coerente con alcune delle raccomandazioni presentate dalla risoluzione *Doc. XVIII*, n. 4. Con riferimento al tema del riciclo, la risoluzione aveva chiesto di privilegiare tale strumento nel breve e medio periodo rispetto all'estrazione, in attuazione dei principi dell'economia circolare. In questa prospettiva, il regolamento 2024/1252 aveva già innalzato al 25% il *target* di riciclo. La proposta in esame rafforza ulteriormente questo ambito, ampliando l'elenco dei prodotti soggetti a etichettatura ai sensi dell'articolo 28 e includendo i rifiuti pre-consumo tra le materie rilevanti ai fini dell'obbligo relativo al contenuto riciclato dei magneti permanenti, di cui all'articolo 29. La relazione esplicativa evidenzia che i rifiuti pre-consumo si prestano a processi di riciclo più semplici e risultano più accessibili nel breve termine: una modifica che risponde, nello spirito, alla raccomandazione italiana di favorire percorsi di riciclo concretamente realizzabili nel breve e medio periodo. Con riferimento alla sicurezza dell'approvvigionamento, il *Doc. XVIII*, n. 4, aveva chiesto al Governo di elevare tale obiettivo a priorità della politica industriale nazionale. L'articolo 24 del regolamento 2024/1252 già obbligava gli Stati membri a individuare le grandi imprese e a promuovere valutazioni del rischio delle rispettive catene di approvvigionamento. La proposta modifica significativamente tale disposizione, accentrando in capo alla Commissione il compito di identificare le imprese di grandi dimensioni operative nell'Unione, rafforzando gli obblighi di valutazione del rischio e attribuendo alla Commissione stessa il potere di adottare atti delegati per specificare le misure di attenuazione da adottare, inclusa la definizione di quote massime di dipendenza da un unico paese terzo nella catena di approvvigionamento. Questo approccio, pur rafforzando sul piano sostanziale la preparazione ai rischi e riducendo il rischio di frammentazione del mercato unico, comporta una significativa riduzione del ruolo delle singole amministrazioni nazionali, accentrando le relative competenze a livello europeo piuttosto che potenziare la capacità di intervento degli Stati membri. Sulla proposta COM(2025) 946, la 9ª Commissione si è espressa in fase ascendente, approvando la risoluzione *Doc. XVIII*, n. 27, del 24 febbraio 2026 (v. paragrafo 12).

2. Risoluzione n. 5 sul materiale riproduttivo vegetale e sul materiale forestale di moltiplicazione

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 5](#), è stata approvata il 21 novembre 2023 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla commercializzazione di **materiale riproduttivo vegetale (PRM)** nell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) 2016/2031, (UE) 2017/625 e (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE e 2008/90/CE del Consiglio (regolamento sul materiale riproduttivo vegetale) ([COM\(2023\) 414](#)) e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla commercializzazione di **materiale forestale di moltiplicazione (FRM)**, che modifica i regolamenti (UE) 2016/2031 e (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga la direttiva 1999/105/CE del Consiglio (regolamento sul materiale forestale di moltiplicazione) ([COM\(2023\) 415](#)).

La proposta di regolamento COM(2023) 414 sostituisce dieci direttive europee con un unico regolamento sulla produzione e commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale (PRM). La proposta mira ad armonizzare le norme tra Stati membri, garantire materiale di alta qualità adatto ai cambiamenti climatici, sostenere la biodiversità agricola e contribuire alla sicurezza alimentare. Essa introduce infatti requisiti di sostenibilità obbligatori per la registrazione di nuove varietà, norme semplificate per varietà biologiche e da conservazione, e aggiorna il quadro normativo con tecnologie digitali e biomolecolari.

La proposta di regolamento COM(2023) 415 sostituisce la direttiva 1999/105/CE aggiornando le norme sulla produzione e commercializzazione del materiale forestale di moltiplicazione (FRM), in linea con il *Green Deal* europeo e le strategie UE su clima e biodiversità. Introduce quattro categorie certificate di materiale, obbliga gli Stati membri a dotarsi di piani di emergenza nazionali per carenze di materiale forestale, e crea un sistema informativo digitale centralizzato (FOREMATIS). L'obiettivo generale è garantire foreste resilienti, conservare la biodiversità e supportare l'adattamento climatico, armonizzando le regole tra Stati membri e semplificando le procedure amministrative per gli operatori del settore.

2.1. Contenuto

Il Doc. XVIII, n. 5, si esprime in maniera distinta sulle due proposte oggetto di esame. Sulla proposta di regolamento PRM, il Senato “valuta che non vi sono profili critici”, esauendo così la propria funzione di indirizzo in una valutazione di compatibilità con gli obiettivi di armonizzazione e semplificazione perseguiti dalla proposta. Diverso è il peso dell'atto sulla proposta FRM, rispetto alla quale la risoluzione formula tre impegni al Governo:

- 1) il primo chiede di perseguire la semplificazione mediante una riduzione dei requisiti obbligatori, fermo restando l'obiettivo di garantire materiali di qualità e sanitariamente idonei;
- 2) il secondo chiede di integrare già in sede di prima applicazione l'elenco delle specie di cui all'Allegato I, includendo specie attualmente disciplinate da norme nazionali (richiamo al decreto legislativo 10 novembre 2003, n. 386) e regionali e ritenute strategiche per gli ecosistemi mediterranei;
- 3) il terzo chiede di rinominare il "Piano di emergenza" di cui all'articolo 9 in "Piano dei fabbisogni di materiali forestali di moltiplicazione", con l'obiettivo di spostare l'impostazione dell'articolo da una logica reattiva ed emergenziale a una logica di programmazione strutturale di lungo periodo.

2.2. Quadro temporale

5 luglio 2023	Proposte della Commissione (PRM e FRM); trasmissione al Consiglio il 6 luglio 2023 nel quadro del “ <i>food and biodiversity package</i> ”
14 novembre 2023	Relazione del Governo sulla proposta COM(2023) 414 e Relazione del Governo sulla proposta COM(2023) 415
21 novembre 2023	Risoluzione della 9ª Commissione (Doc. XVIII, n. 5)
6 dicembre 2023	Documento della XIV Commissione della Camera dei deputati (Doc. XVIII-bis, n. 21)
23 febbraio 2024	Risposta della Commissione europea al Senato
24 aprile 2024	Posizioni del Parlamento europeo in prima lettura su PRM e FRM .

10 giugno 2025	Mandato Del Consiglio per negoziare con il Parlamento europeo sul FRM
10 novembre 2025	Preparazione al trilogio FRM
8 dicembre 2025	Trilogio finale FRM
12 dicembre 2025	Testo di compromesso finale sulla proposta FRM
10 dicembre 2025	Mandato del Consiglio per la proposta PRM (negoziati con il Parlamento europeo)

In questo quadro temporale, la risoluzione del Senato (21 novembre 2023) si colloca prima della posizione del Parlamento europeo (aprile 2024) e molto prima della formalizzazione dei mandati/compromessi nel Consiglio (2024–2025).

Oltre al Senato e alla Camera dei deputati, si è espresso, in fase ascendente sulla proposta, il [Senato rumeno](#) il 7 dicembre 2023.

2.3. Orientamento generale italiano

Sul versante del FRM, il quadro che emerge è quello di una sostanziale coerenza tra i due rami parlamentari e di un alto grado di recepimento governativo. Camera e Senato si sono trovate allineate su due dei tre punti centrali: entrambe hanno indicato la necessità di ampliare l'elenco delle specie di cui all'Allegato I, includendo specie strategiche per gli ecosistemi mediterranei già tutelate da normativa nazionale o regionale, e concordano sull'opportunità di modificare la denominazione del "Piano di emergenza" in favore di un'impostazione più programmatica, che il Senato ha proposto di chiamare "Piano dei fabbisogni" e la Camera "Piano della programmazione e pianificazione". Sul terzo punto, relativo alla riduzione dei requisiti obbligatori, il Senato si è espresso in termini più espliciti e vincolanti, mentre la Camera non ha formulato una richiesta testualmente identica ma ha condiviso le stesse preoccupazioni di fondo: oneri sproporzionati per le PMI, ricorso preferibile alla direttiva anziché al regolamento, e un'eccessiva delega attuativa.

Il Governo ha tradotto questi indirizzi parlamentari in posizioni negoziali concrete. Sul tema della semplificazione, ha interpretato la razionalizzazione documentale come un guadagno di coerenza – valorizzando la previsione europea di un'unica etichetta ufficiale comprensiva del passaporto fitosanitario – senza che ciò comporti un abbassamento degli *standard* di conformità. Sull'ampliamento dell'Allegato I, la delegazione italiana ha sostenuto la posizione nei commenti agli articoli 1-9 e, in risposta alla richiesta della Presidenza spagnola del Consiglio UE, si è attivata per raccogliere proposte di specie di interesse nazionale da condividere con regioni, province autonome e soggetti tecnici. Quanto al cambio di impostazione del Piano, il Governo ha dichiarato espressamente l'intenzione di ribadire la proposta di sostituire "Piano di emergenza" con "Piano dei fabbisogni", in piena coerenza con la risoluzione del Senato. Ne risulta un recepimento che non si ferma al piano dichiarativo, ma si traduce in attività concrete e in un orientamento negoziale documentato.

Sul versante del PRM, il quadro si differenzia sensibilmente. La Camera dei deputati ha assunto un ruolo propositivo di merito, articolando un set di indicazioni negoziali – coerenza delle definizioni con i regolamenti 2016/2031 e 2017/625, chiarimento delle deroghe per varietà biologiche e da conservazione, semplificazioni per lo scambio di sementi tra agricoltori, delimitazione del requisito del valore agronomico e dell'utilizzazione sostenibile (VSCU) – rispetto alle quali il Senato ha mantenuto una posizione neutra. Il Governo ha dichiarato di aver portato nei lavori del Consiglio la necessità di definizioni coerenti con i regolamenti richiamati

dalla Camera, ha riconosciuto che le questioni sulle deroghe e semplificazioni erano ancora in corso di negoziazione, e ha segnalato che i chiarimenti sull'articolo 52 PRM e sul VSCU restavano aperti per gli impatti organizzativi ed economici.

2.4. Analisi della risoluzione ed eventuale accoglimento

Semplificazione e riduzione requisiti obbligatori

L'impegno sulla semplificazione e sulla riduzione dei requisiti obbligatori è quello che ha incontrato la resistenza più articolata lungo l'intero *iter* negoziale, registrando in definitiva un'accoglienza parziale e soprattutto indiretta. La risoluzione parlamentare invitava il Governo a perseguire una semplificazione complessiva, riducendo il numero di requisiti obbligatori senza compromettere la qualità e la conformità dei materiali forestali di riproduzione. In sede di *follow-up*, il Governo ha ricondotto tale istanza alla proposta di unificare il sistema di etichettatura: la previsione di un'unica etichetta ufficiale, comprensiva in forma distinta del passaporto delle piante, è stata qualificata come misura semplificativa compatibile con le esigenze di qualità e conformità. La Commissione europea, nella sua risposta del febbraio 2024, ha preso atto dei suggerimenti italiani ribadendo tuttavia la necessità di una descrizione dettagliata delle caratteristiche del materiale; per la Commissione, la descrizione dettagliata non costituisce un onere burocratico eliminabile, bensì uno strumento funzionale alla qualità e all'appropriatezza dell'uso del materiale forestale.

Questa posizione ha trovato sostanziale conferma anche nelle fasi successive del negoziato. Il Parlamento europeo, nella posizione adottata in prima lettura, non ha fatto della riduzione dei requisiti obbligatori un asse retorico centrale. In sede di Consiglio il tema ha trovato maggiore attenzione, ma declinato attraverso la categoria del bilanciamento tra oneri e qualità dei controlli. I lavori preparatori hanno evidenziato la necessità di una guida politica sul mantenimento del FRM nel perimetro del regolamento (UE) 2017/625 (regolamento OCR), introducendo deroghe mirate e disposizioni specifiche.

Nel compromesso finale di dicembre 2025, da un lato, compaiono misure che vanno nella direzione opposta alla semplificazione – rafforzamento della certificazione ufficiale, controlli della Commissione negli Stati membri, sanzioni, obblighi di trasparenza; dall'altro, emerge almeno un esempio di alleggerimento coerente con una logica *risk-based*, là dove la verifica dei cosiddetti "*quality pests*" viene limitata a controlli su base di rischio e ispezioni visive, contenendo così il potenziale peso amministrativo di una disposizione nuova.

Sul solo profilo dell'etichettatura, tuttavia, l'istanza italiana ha trovato un riscontro concreto: tanto nella posizione del Parlamento europeo in prima lettura quanto nei testi del Consiglio compaiono *consideranda* che ammettono la combinazione dell'etichetta ufficiale FRM con il passaporto delle piante, in linea con la logica semplificativa indicata dal Governo. Si tratta però di una convergenza circoscritta alla razionalizzazione del sistema etichetta-passaporto, lontana dal ridimensionamento strutturale del numero complessivo di requisiti obbligatori che la risoluzione auspicava. Il bilancio è pertanto quello di un recepimento parziale e differenziato per singolo istituto normativo.

Integrazione dell'Allegato I già in prima applicazione

La risoluzione chiedeva che l'Allegato I venisse arricchito già in prima applicazione, includendo specie disciplinate dal diritto nazionale e regionale nonché specie di rilevanza strategica per gli ecosistemi mediterranei. Sul piano negoziale, l'istanza ha prodotto effetti concreti e documentabili; la posizione italiana godeva del sostegno di altri Stati membri. La

Presidenza spagnola ha quindi aperto un canale negoziale specifico, fissando al 31 gennaio 2024 il termine per la trasmissione delle specie da inserire o eliminare dall'Allegato I. È stato condotto un lavoro istruttorio conseguente: la costruzione di un elenco nazionale condiviso con enti territoriali e portatori di interesse, "in fase di votazione" tra le delegazioni. La Commissione europea, nella sua risposta al Senato, ha riconosciuto la legittimità sostanziale della richiesta, confermando che gli Stati membri conservavano la facoltà di proporre inclusioni e che la proposta conteneva già norme specifiche per specie rilevanti per gli ecosistemi mediterranei.

In sede di Consiglio, tuttavia, è emersa una tensione di segno opposto: la relazione sullo stato di avanzamento del novembre 2024 registra che la Presidenza aveva ridotto il numero di specie coperte dal regolamento proprio per contenere gli oneri amministrativi, e che la definizione di un elenco condiviso si era rivelata difficile tra le delegazioni. La spinta italiana ad ampliare ha quindi dovuto confrontarsi con una logica contraria, orientata alla riduzione per ragioni di proporzionalità. Il testo di compromesso associato offre tuttavia un dato di risultato rilevante: l'Allegato I include numerose specie tipicamente presenti nel patrimonio forestale mediterraneo, tra cui *Ceratonia siliqua*, *Celtis australis*, diversi *Pinus* e *Quercus*, la cui presenza è coerente con l'indirizzo del Senato almeno in termini di esito finale.

La recezione rimane tuttavia parziale anche su un piano strutturale. Nei testi disponibili di Parlamento europeo e Consiglio, l'Allegato I non risulta modificabile in sede di prima applicazione su iniziativa diretta degli Stati: entrambe le istituzioni mantengono un meccanismo di revisione affidato ad atti delegati, ancorato a criteri predefiniti, quali cambiamenti climatici, sviluppi tecnico-scientifici, rilevanza economica e di mercato. L'effetto della raccomandazione italiana è dunque in larga misura di natura procedurale: essa ha generato una sequenza negoziale documentata – la richiesta della Presidenza spagnola, la raccolta nazionale delle specie, il voto in seno alle delegazioni – che attesta un'influenza sull'agenda, ma non consente di verificare se le specie espressamente proposte siano state infine incorporate nell'Allegato I. Il bilancio complessivo è quindi di un accoglimento parziale, sostenuto da evidenze sul piano dell'attivazione negoziale e della coerenza di risultato, ma non verificabile nella sua traduzione puntuale.

Rinomina del "Piano di emergenza" in "Piano dei fabbisogni"

Il terzo impegno chiedeva di sostituire la denominazione "Piano di emergenza" con "Piano dei fabbisogni", nell'ottica di favorire una logica di programmazione strutturale e di lungo periodo, abbandonando un'impostazione incentrata sulla mera gestione delle crisi. Il tema ha assunto un peso crescente già nelle prime fasi del negoziato. Una stesura della Presidenza del 18 dicembre 2023 aveva reso il Piano facoltativo, scelta commentata dalla stessa Commissione come "forse l'argomento più importante" dell'intera proposta. La Commissione europea aveva nel frattempo accolto l'*input* del Senato con un segnale politico esplicito, dichiarando che il parere sarebbe stato trasmesso ai negoziatori e avrebbe "alimentato tali discussioni". Sul piano interno, la delegazione italiana aveva dichiarato l'intenzione di proporre formalmente la sostituzione lessicale – da "Piano di emergenza" a "Piano dei fabbisogni" – esplorando le diverse opzioni con le successive Presidenze. La Camera, dal canto suo, aveva avanzato una proposta analoga ma non coincidente, orientata verso la formula "Piano della programmazione e pianificazione".

La recezione di queste istanze è rimasta tuttavia parziale sul piano nominale. Il Parlamento europeo, nella posizione di prima lettura del 24 aprile 2024, non ha recepito la proposta né terminologicamente né semanticamente, mantenendo la dicitura "Piano di emergenza e registro nazionale" con una formulazione obbligatoria invariata. Il Consiglio, nella

sua posizione del 19 giugno 2024, ha riformulato l'articolo 9 come "*Contingency plan and national register*", introducendo una modulazione tra *may* e *shall* che segnala un orientamento più flessibile e meno imperativo, avvicinandosi allo spirito della richiesta italiana pur senza adottarne la terminologia. I documenti pre-trilogo registravano ancora una frattura aperta tra le due Istituzioni su questo punto, con il Parlamento fermo sui piani obbligatori e il Consiglio orientato verso la volontarietà per evitare oneri sproporzionati.

Il compromesso finale associato ha risolto questa tensione in una direzione che, pur mantenendo la denominazione "*contingency plan*", ha trasformato l'impianto sostanziale dell'articolo 9. I Piani diventano facoltativi; la loro elaborazione è ancorata a valutazioni nazionali del rischio e deve tener conto della distribuzione futura delle specie attraverso simulazioni climatiche e proiezioni prospettiche; il campo di applicazione è selettivo, circoscritto alle specie e agli ibridi dell'Allegato I identificati come ecologicamente rilevanti; il registro nazionale è collegato alla rilevanza delle specie rispetto alle condizioni climatiche ed ecologiche attuali e future. La Commissione si vede inoltre attribuire il potere di specificare tramite atti delegati gli elementi da includere nei piani, a supporto della loro istituzione e implementazione.

Il bilancio è quindi quello di un'accoglienza mancata sul piano nominale – la denominazione "Piano dei fabbisogni" non compare nei testi disponibili – ma sostanzialmente realizzata sul piano del contenuto. L'articolo 9 nel compromesso finale incorpora gli elementi che la risoluzione del Senato intendeva introdurre: selezione delle specie davvero rilevanti, collegamento a valutazioni del rischio e proiezioni climatiche, approccio programmatico e prospettico.

3. Risoluzione n. 8 sulle piante ottenute con nuove tecniche genomiche (NGT)

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 8](#), è stata approvata nella seduta del 6 dicembre 2023, a seguito dell'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle **piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche**, nonché agli alimenti e ai mangimi da esse derivati, e che modifica il regolamento (UE) 2017/625 ([COM\(2023\) 411](#)).

La proposta della Commissione europea introduce un quadro normativo specifico per le piante ottenute mediante nuove tecniche genomiche (NGT) – in particolare mutagenesi mirata e cisgenesi – e per gli alimenti e mangimi da esse derivati. L'obiettivo è superare l'inadeguatezza della legislazione vigente sugli OGM, ritenuta sproporzionata per queste tecniche più precise e mirate. Il regolamento distingue due categorie: le piante NGT di categoria 1, equivalenti a quelle convenzionali, esentate dagli obblighi OGM ma soggette a una procedura di verifica e a un registro pubblico; e le piante NGT di categoria 2, soggette ad autorizzazione con valutazione del rischio adattata al profilo specifico. Si prevedono incentivi normativi per le piante con tratti favorevoli alla sostenibilità, mentre quelle tolleranti agli erbicidi ne sono escluse. Le piante NGT rimangono vietate nella produzione biologica. La proposta persegue un triplice obiettivo: proteggere la salute umana e l'ambiente, promuovere l'innovazione nel settore agroalimentare e rafforzare la competitività dell'Unione europea sui mercati globali.

3.1. Contenuto

Il Doc. XVIII, n. 8, muove da un'impostazione complessivamente favorevole a una disciplina specifica per le NGT, e contiene 5 impegni al Governo:

- 1) Revisione dei criteri di equivalenza per NGT-1 (Allegato I della proposta), con l'obiettivo di ampliare il numero di modificazioni genetiche ammissibili rispetto alla pianta ricevente/parentale.
- 2) Esclusione delle piante tolleranti agli erbicidi dalla categoria NGT-1, mantenendole soggette ad autorizzazione, tracciabilità e monitoraggio (logica "tipo OGM").
- 3) Etichettatura dei prodotti NGT-2: chiarire che, se si usa la facoltà di menzionare i tratti conferiti dalla modificazione genetica, in etichetta vadano riportate tutte le caratteristiche ottenute con le modifiche, per evitare informazioni fuorvianti o non chiare.
- 4) Studio della Commissione sull'impatto dei brevetti e delle licenze: richiesta di un'analisi specifica sulla brevettazione/*licensing* e sui loro effetti su accesso dei selezionatori a materiale genetico e tecniche, disponibilità di materiale riproduttivo per gli agricoltori e competitività.
- 5) Parità di controlli per NGT-2 importate da Paesi terzi, affinché l'importazione sia sottoposta agli stessi controlli previsti per la produzione UE di piante della medesima categoria.

3.2. Quadro temporale

5 luglio 2023	Proposta della Commissione europea COM(2023) 411
8 novembre 2023	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
14 novembre 2023	Avvio dell'esame in Consiglio UE
6 dicembre 2023	Risoluzione della 9 ^a Commissione (<i>Doc. XVIII</i> , n. 8)
31 gennaio 2024	Documento finale delle Commissioni XII e XIII della Camera dei deputati
Post-31 gennaio 2024	Seguito del Governo alle osservazioni della Camera
2 febbraio 2024	Testo di compromesso/ mandato in Consiglio
26 febbraio 2024	Risposta della Commissione europea al Senato
24 aprile 2024	Posizione del Parlamento europeo in prima lettura
7 marzo 2025	Mandato del Consiglio per i negoziati
12 dicembre 2025	Analisi del compromesso finale di trilogia , che descrive l'esito negoziale

La risoluzione del Senato è stata adottata con tempestività, collocandosi in una fase iniziale dell'esame in seno al Consiglio UE e inserendosi concretamente nell'andamento dei negoziati.

La proposta della Commissione europea ha complessivamente generato un ampio coinvolgimento dei [Parlamenti nazionali](#) durante la fase ascendente: si sono registrati otto dialoghi politici – con l'Assemblea della Repubblica portoghese ([Commissione Agricoltura e Pesca](#) (7 ottobre 2023); [Commissione Affari europei](#) (24 ottobre 2023), il [Senato dei Paesi Bassi](#) (25 ottobre 2023), il [Parlamento croato](#) (16 novembre 2023), il [Senato rumeno](#) (17 novembre 2023), il [Parlamento danese](#) (21 novembre 2023), e il [Senato ceco](#) (29 novembre 2023), nonché con le due camere italiane – due pareri motivati, formulati rispettivamente dall'[Assemblea Nazionale ungherese](#) (25 ottobre 2023) e dalla [Camera dei Rappresentanti cipriota](#) (31 ottobre 2023), e uno scambio di informazioni avviato dal [Consiglio Federale austriaco](#).

3.3. Orientamento generale italiano

Sul piano interno, Senato e Camera hanno manifestato un orientamento generale favorevole a un quadro UE dedicato alle NGT e sulla distinzione strutturale tra NGT-1 (procedura di verifica) e NGT-2 (autorizzazione con disciplina assimilabile al quadro OGM con adattamenti). Tuttavia, la convergenza “di dettaglio” sulle priorità regolatorie è limitata: la risoluzione del Senato ha concentrato l’azione su equivalenza/erbicidi/etichetta/brevetti/import (cinque punti molto “mirati”); il documento della Camera ha orientato le osservazioni soprattutto su trasparenza procedurale e accesso alle informazioni, chiedendo di valutare la soppressione del vincolo di riservatezza per le NGT-1 (nelle fasi di richiesta per emissione deliberata e verifica dello status), l’introduzione di modalità chiare di accesso alla banca dati delle decisioni su *status* NGT-1, e la piena conoscibilità degli studi scientifici e del processo decisionale. Il Senato ha lavorato sul “perimetro di categoria” (chi entra/esce da NGT-1 e con quali conseguenze) e sul contenuto minimo dell’etichetta; la Camera ha lavorato sul “come” si decide e cosa si rende pubblico, cioè sulla trasparenza amministrativa e scientifica.

Sul tema brevetti, la Camera non si è limitata a chiedere uno studio, ma ha ipotizzato un impianto più “istituzionalizzato” di tutela dei risultati (deposito del materiale e del procedimento, descrizione tecnica, sistema di licenze e fondo remunerativo per la ricerca). Il riscontro del Governo ha mostrato un recepimento governativo selettivo: (i) sulla riservatezza, l’amministrazione ha richiamato l’articolo 39 del regolamento (CE) n. 178/2002 (come modificato dal reg. (UE) 2019/1381) e ha sottolineato che l’eventuale richiesta di confidenzialità è sottoposta ad approvazione dell’Autorità, e va giustificata dimostrando un danno significativo da divulgazione; (ii) sulla banca dati NGT-1 e sugli studi, ha sostenuto che l’architettura prevista già consentiva accessibilità e pubblicità con modalità differenziate per categoria; (iii) sul deposito materiale/descrizione tecnica, ha ritenuto non necessaria una nuova procedura perché elementi analoghi erano già richiesti e resi pubblici (con differenze tra NGT-1 e NGT-2); (iv) sul *licensing*/fondo, ha riconosciuto che la questione brevetti era centrale nel dibattito politico e collegava esplicitamente l’evoluzione del testo UE alle proposte di compromesso in Consiglio, richiamando il doc. 16714/23 e l’introduzione di strumenti quali studio e gruppo di esperti.

Nel complesso, quindi, l’Italia è apparsa unita nell’obiettivo generale (quadro NGT dedicato, distinzione NGT-1/NGT-2): Senato e Camera hanno chiesto entrambi più “garanzie”, ma le hanno declinate in modo diverso (perimetro sostanziale delle categorie e informazione al consumatore, da un lato; trasparenza procedurale e gestione della confidenzialità/IP, dall’altro).

3.4. Impegni accolti

Studio su brevetti e licenze

La risoluzione del Senato si inseriva in una preoccupazione – l’impatto dei brevetti sulle NGT – che ha trovato risposte articolate e progressivamente più robuste lungo tutto l’*iter* negoziale. La Commissione, nella sua risposta al Senato, si è limitata a richiamare un impegno a valutare l’impatto della brevettazione nell’ambito di una più ampia analisi di mercato, con la presentazione di una relazione entro il 2026.

Il Consiglio è andato oltre: già nel testo del 2 febbraio 2024 è comparso un articolo dedicato, che ha previsto uno studio della Commissione sulla brevettazione e sulle pratiche di *licensing* e trasparenza, con relazione da presentare entro il 31 dicembre 2025, e l’istituzione di un gruppo di esperti con funzioni di monitoraggio e scambio di informazioni, estese anche alle pratiche di *licensing* e all’*enforcement* nei confronti degli agricoltori. Rispetto all’impegno

iniziale della Commissione, la *timeline* si è anticipata di un anno e il perimetro si è ampliato significativamente.

La posizione del Parlamento europeo in prima lettura ha spinto in direzione ancora più incisiva, arrivando a motivare – in un considerando introduttivo – la necessità di vietare i brevetti su tali prodotti per prevenire fenomeni di concentrazione e posizione dominante nel mercato sementiero. È proprio questo divario tra l'approccio "divieto" del Parlamento e quello "studio e monitoraggio" del Consiglio a essere ricomposto in trilogia. Il Parlamento ha ritirato gli emendamenti sul divieto generale di brevettazione e sulla corrispondente modifica della direttiva *biotech*, ottenendo in cambio un pacchetto di salvaguardie più articolato. Il compromesso finale ha incluso: un codice di condotta su trasparenza, accesso e *licensing* con supervisione della Commissione; una dichiarazione pubblica di disponibilità a licenziare a condizioni eque e ragionevoli, resa accessibile nella banca dati NGT-1; il mantenimento di *guidance* e assistenza sulla proprietà intellettuale vegetale; e la conferma del gruppo di esperti e dello studio sull'impatto della brevettazione, richiamati con nuova numerazione nel testo di compromesso.

Si registra dunque un accoglimento alto e sostanziale: la richiesta di uno studio non solo è entrata nel testo normativo, ma viene inserita in un ecosistema più ampio di strumenti di trasparenza e *governance*, con una *timeline* anticipata rispetto a quanto inizialmente prospettato dalla Commissione.

In merito all'impatto dei brevetti e delle licenze è stata registrata la convergenza più ampia tra i Parlamenti degli Stati membri. Il Parlamento danese ha segnalato il rischio di monopolio/ostacolo a ricerca e ha atteso lo studio annunciato dalla Commissione. Il Senato ceco ha chiesto di vietare la brevettazione dei prodotti NGT-1 direttamente nel regolamento. Il Parlamento croato ha chiesto di identificare rischi di brevettazione e di evitare privatizzazione delle risorse genetiche/monopoli, con preoccupazioni sui diritti degli agricoltori. Le domande della Camera alta olandese (Commissione LNV) hanno insistito sulla deregolazione e sul rischio che, prima dell'analisi prevista, i tratti fossero già brevettati, chiedendo misure per evitare consolidamento di potere. Il Senato rumeno ha incluso punti sulla brevettabilità e sull'accesso dei *breeder*.

3.5. Impegni non accolti

Ampliamento dei criteri di equivalenza (Allegato I) per NGT-1

La proposta della Commissione ha definito le piante NGT-1 attraverso un criterio quantitativo centrale: non più di 20 modificazioni genetiche, con tipologie dettagliate nell'Allegato I. La Commissione ha riconosciuto, in risposta al Senato, che le tecniche convenzionali possono generare un numero di mutazioni significativamente più elevato (tipicamente tra 30 e 100), giustificando tuttavia la soglia scelta come prudenziale e rinviando a future revisioni sulla base del progresso scientifico. Nei testi del Consiglio la soglia numerica non viene elevata, ma viene precisata con il riferimento al "genoma monoploide" – specificazione assente nella proposta originaria della Commissione. Pur non modificando il limite in senso stretto, questa chiarificazione migliora la leggibilità applicativa e può incidere concretamente sul conteggio delle modificazioni nelle colture poliploidi, senza tuttavia realizzare l'obiettivo di ampliamento numerico auspicato dal Senato.

In senso opposto va invece la posizione del Parlamento europeo, che in prima lettura ha mantenuto il riferimento alle 20 modificazioni ma ha introdotto condizioni qualitative aggiuntive – ad esempio sul perimetro delle modificazioni rispetto alle sequenze codificanti proteine e sui relativi effetti proteici – configurando un impianto complessivamente più

restrittivo rispetto alla *baseline* della Commissione. Il compromesso finale di trilogia sull'Allegato I si è collocato tra i due mandati, evitando un esito eccessivamente restrittivo, ma senza registrare un innalzamento netto della soglia numerica. La risoluzione del Senato di ampliare i criteri di equivalenza rimane dunque sostanzialmente disattesa nel testo negoziale conclusivo.

Preoccupazioni sulla base scientifica o sulla proporzionalità sono emerse in più documenti nazionali: il comitato agricolo della Camera cipriota ha evidenziato che i criteri consentono fino a 20 modifiche genetiche e ha criticato l'esenzione da *risk assessment* per NGT-1. Anche il Parlamento croato ha segnalato che il criterio di Allegato I non era scientificamente fondato e richiedeva chiarimenti. Il Senato romeno, pur con un'impostazione più "precauzionale", ha chiesto base scientifica per la distinzione tramite limite di 20 cambiamenti genomici. Mentre l'Italia chiede di ampliare i criteri, altri Parlamenti hanno chiesto spesso più cautela o *risk assessment* anche per NGT-1.

3.6. Impegni con esito parziale

Esclusione della tolleranza agli erbicidi dall'NGT-1

La Commissione europea, nella sua risposta al Senato, non ha accolto l'esclusione della tolleranza agli erbicidi come regola categoriale. La sua posizione era che i rischi associati a tali varietà vadano gestiti trasversalmente, per tutte le colture indipendentemente dalla tecnica impiegata, rinviando a tal fine alle misure del più ampio pacchetto normativo presentato il 5 luglio 2023 in materia di materiali riproduttivi, con appositi obblighi colturali e di monitoraggio. Analoga è stata la posizione del Parlamento europeo in prima lettura: nessuna clausola di esclusione dall'NGT-1 viene introdotta, ma si valorizza la logica per cui le piante tolleranti agli erbicidi non dovrebbero beneficiare degli incentivi previsti dal quadro normativo, senza tuttavia elevare tale considerazione a criterio di categorizzazione.

Ben più aderente alla risoluzione del Senato è stata la posizione assunta dal Consiglio nel mandato del 2025, che ha definito le piante NGT-1 come quelle che soddisfano i criteri di equivalenza dell'Allegato I e non includono la tolleranza agli erbicidi tra i tratti intenzionalmente conferiti dalla modificazione genetica. Questo impianto viene ulteriormente consolidato nel compromesso finale di trilogia, dove viene introdotta una vera e propria lista negativa – il nuovo Allegato Ia – che esclude esplicitamente dall'NGT-1 almeno due tratti, tra cui la tolleranza agli erbicidi, indicata come punto di convergenza tra i mandati di entrambi i colegislatori. Il giudizio complessivo è dunque di accoglimento elevato sul versante Consiglio e nel testo negoziale conclusivo, dove la richiesta del Senato si traduce in un criterio normativo di esclusione, mentre rimane sostanzialmente disattesa nella risposta iniziale della Commissione e nella prima lettura del Parlamento.

Etichettatura dei prodotti NGT-2

La proposta originaria della Commissione europea (articolo 23) prevedeva che l'etichettatura dei prodotti NGT-2 autorizzati *potesse* menzionare il o i tratti conferiti dalla modificazione genetica, come specificato nell'autorizzazione, senza tuttavia imporre che fossero indicati *tutti* i tratti né chiarire gli obblighi che scattano qualora l'operatore scelga di avvalersi di tale facoltà. Nella risposta al Senato, la Commissione ha sostenuto che la norma consentisse già di indicare tutti i tratti conferiti, ma tale affermazione si configura come interpretazione della disposizione vigente, non come introduzione di un vincolo testuale esplicito. Anche il Parlamento europeo, in prima lettura, ha mantenuto sostanzialmente

l'impianto facoltativo, senza inserire nel testo dell'articolo una clausola che imponesse l'indicazione integrale dei tratti.

Di segno opposto è l'evoluzione nei testi del Consiglio: già nei compromessi del 2024 la richiesta del Senato ha trovato recepimento testuale vincolante, con l'aggiunta di una clausola che impone – qualora l'operatore decida di fare uso della disposizione – di menzionare in etichetta *tutti* i tratti della pianta NGT-2 conferiti dalla modificazione genetica. Il mandato del 2025 ha confermato la medesima formulazione. Il compromesso finale di trilogia non ha affrontato specificamente questo articolo, né ne ha segnalato la rimozione: l'evidenza più robusta disponibile allo stato delle fonti resta pertanto l'inserimento e la stabilizzazione della clausola nel filone Consiglio.

Il giudizio complessivo è di accoglimento elevato sul versante Consiglio, dove la modifica risulta pienamente conforme alla *ratio* della raccomandazione. La traiettoria negoziale apparirebbe compatibile con il mantenimento della clausola nel testo finale, ma in assenza di un testo definitivo consolidato non è possibile attestarlo con certezza.

Molti Parlamenti hanno messo al centro il diritto di scelta e hanno chiesto etichettatura/monitoraggio più ampi (talvolta includendo NGT-1), ma la clausola tecnica “tutti i tratti se si menziona un tratto” è meno ricorrente come richiesta autonoma nei documenti nazionali. Ad esempio: il Parlamento croato ha insistito su monitoraggio ed etichettatura per entrambe le categorie. L'opinione austriaca ha chiesto l'etichettatura di tutti gli organismi ottenuti con ingegneria genetica (NGT incluse), senza distinguere sul “contenuto aggiuntivo” dell'articolo 23. Convergenza di principio (trasparenza), ma divergenza di tecnica (Italia: soluzione mirata su NGT-2 e anti-fuorviante).

Parità di controlli per NGT-2 importate da Paesi terzi

Su questo punto il recepimento è in larga misura confermativo, poiché la logica di non discriminazione è già implicita nel funzionamento del mercato interno e nel sistema dei controlli ufficiali. Nella risposta al Senato, la Commissione europea ha affermato esplicitamente che la proposta non prevede alcun trattamento differenziato tra piante NGT prodotte nell'Unione e piante NGT importate da Paesi terzi, richiamando l'applicazione del regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali e la logica *risk-based* che governa priorità, frequenza e intensità delle verifiche.

Nei testi del Consiglio, un considerando dedicato ha ribadito l'applicazione non discriminatoria dei requisiti del regolamento tanto ai prodotti di origine unionale quanto a quelli importati, consolidando sul piano testuale un principio già operante nel quadro normativo vigente. Si potrebbe ritenere dunque che vi sia stato un accoglimento sostanziale: la risoluzione del Senato ha trovato riscontro principalmente come chiarimento e rafforzamento interpretativo di un principio già presente nella proposta della Commissione e nell'architettura dei controlli ufficiali, senza modifiche strutturali al regime applicabile.

4. Risoluzione n. 12 sulla revisione della PAC

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 12](#), è stata approvata il 23 aprile 2024 a seguito dell'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle **buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli**

animali, le modifiche dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni ([COM\(2024\) 139](#)).

La proposta della Commissione europea mira a modificare i regolamenti PAC 2021/2115 e 2021/2116 introducendo adeguamenti mirati alle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), in risposta alle difficoltà emerse nel primo anno di attuazione dei piani strategici nazionali. Gli interventi principali riguardano: l'eliminazione dell'obbligo di destinare una quota di seminativi a superfici non produttive, sostituito da regimi ecologici volontari; una maggiore flessibilità nelle norme sulla copertura del suolo e sulla rotazione delle colture; la possibilità per gli Stati membri di concedere deroghe temporanee in caso di condizioni meteorologiche avverse; l'esenzione dai controlli di condizionalità e dalle relative sanzioni per le aziende fino a 10 ettari (il 65% dei beneficiari PAC). Sul piano procedurale, si prevede inoltre l'innalzamento a due delle domande annuali di modifica dei piani strategici e la limitazione dell'obbligo di revisione dei piani in caso di aggiornamenti normativi UE successivi al 31 dicembre 2025.

4.1. Contenuto

Sul piano deliberativo, la Commissione del Senato esprime una valutazione favorevole della proposta UE e, contestualmente, “impegna il Governo” a sostenerne l’approvazione, tenendo conto di una serie di azioni politico-normative (non tutte coincidenti con l’oggetto tecnico del regolamento in discussione):

- 1) La prima azione chiede di destinare più risorse alla PAC e di rivedere la normativa sugli aiuti di Stato per il settore agricolo, includendo due leve specifiche: estendere il quadro temporaneo in scadenza il 30 giugno 2024 e incrementare gli aiuti “*de minimis*”.
- 2) Con la seconda azione si chiede che la riserva di crisi per il settore primario sia dotata di risorse adeguate e non ricomprese nel budget PAC, per evitare ulteriori decurtazioni ai pagamenti diretti.
- 3) La terza azione riguarda il livello di “parità competitiva” con i Paesi terzi: promuovere accordi commerciali che includano clausole di reciprocità (“clausole a specchio”), così da evitare che standard produttivi o norme sul lavoro meno stringenti generino concorrenza sleale a danno di produttori e consumatori europei.
- 4) La quarta chiede di riconoscere l’agricoltore come custode del territorio e dell’ambiente, in funzione di sicurezza alimentare, tutela della biodiversità e valori della dieta mediterranea (richiamando anche la legge italiana del 28 febbraio 2024, n. 24).
- 5) La quinta insiste su contenere gli effetti di informazioni poco chiare sull’origine dei prodotti agricoli, per rendere immediata la riconoscibilità di qualità e provenienza e scongiurare dinamiche lesive delle produzioni nazionali.
- 6) La sesta chiede di sostenere la liquidità delle aziende condotte da giovani e donne.
- 7) La settima chiede di promuovere iniziative per incrementare l’imprenditoria femminile, anche in ottica di conciliazione vita-lavoro.

4.2. Quadro temporale

15 marzo 2024	Proposta della Commissione europea
18 aprile 2024	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
23 aprile 2024	Risoluzione della 9ª Commissione (<i>Doc. XVIII</i> , n. 12)
23 aprile 2024	Documento finale della XIII Commissione della Camera dei deputati

24 aprile 2024	Posizione in prima lettura del Parlamento europeo
7 maggio 2024	Nota del Consiglio sull'adozione e sulla deroga al termine di otto settimane per i parlamenti nazionali (urgenza)
13 maggio 2024	Decisione del Consiglio (richiamata nell'atto finale)
14 maggio 2024	Adozione/formalizzazione del regolamento (UE) 2024/1468
2 agosto 2024	Risposta della Commissione europea al Senato

Questa sequenza è particolarmente rilevante perché colloca la risoluzione italiana del 23 aprile 2024 a ridosso della prima lettura del Parlamento europeo (24 aprile 2024) e dopo che il Consiglio aveva già manifestato l'intenzione di convergere rapidamente (come risulta dall'impegno del Consiglio richiamato dal Parlamento europeo con lettera del 26 marzo 2024).

Sulla proposta della Commissione europea si sono espressi, in fase ascendente, oltre alle camere italiane, anche il Senato ceco, con una [risoluzione](#) approvata il 17 aprile 2024 e il Congresso spagnolo, con una [relazione](#) del 23 aprile 2024.

4.3. Orientamento generale italiano

L'analisi congiunta della risoluzione del Senato e del documento finale della Camera rivela un'ampia convergenza su quattro macro-temi strutturali: la revisione e l'estensione degli strumenti di aiuto (quadro temporaneo, regime *de minimis*); il rafforzamento della riserva di crisi attraverso risorse aggiuntive rispetto alla PAC; l'introduzione di clausole a specchio e di reciprocità negli accordi commerciali internazionali; il sostegno al ricambio generazionale e alla componente femminile nel settore agricolo.

Le differenze emergono invece sul piano dell'impostazione. La Camera privilegia un approccio tecnico-procedurale, formulando osservazioni puntuali sul testo della proposta normativa europea, dalla semplificazione delle procedure di modifica dei piani strategici alla disciplina dell'articolo 120 del regolamento 2021/2115, fino ai dettagli relativi alle norme BCAA 7. Il Senato orienta le proprie istanze su un registro più politico e identitario, valorizzando temi quali la custodia del territorio, la promozione della dieta mediterranea e la tutela dell'origine dei prodotti.

Sul versante del recepimento governativo, il quadro è articolato. In materia di *de minimis*, il documento dei seguiti del Governo ha reso noto che la delegazione italiana ha attivamente sostenuto – insieme a numerosi altri Stati membri – l'innalzamento della soglia fino a 50.000 euro per impresa, con prospettiva di entrata in vigore del nuovo regolamento entro l'inizio del 2025. Si tratta di un recepimento di natura "politica", coerente con le indicazioni di entrambe le Camere, ancorché non direttamente incorporato nel regolamento UE 2024/1468. Sulla riserva di crisi, il Governo ha portato con coerenza la propria posizione negoziale in sede europea, ma senza riuscire a costruire una coalizione sufficientemente ampia tra gli Stati membri.

Quanto alle clausole a specchio e alla reciprocità commerciale, la risposta governativa ha ribadito l'esigenza di accordi equilibrati, richiamando la tutela degli *standard* UE, la protezione delle denominazioni di origine (DOP/IGP) e il contrasto delle pratiche sleali, inclusi *dumping* e importazioni non conformi – posizione in piena sintonia con le indicazioni del Senato. Sul tema del ricambio generazionale, infine, l'azione governativa si è tradotta prevalentemente in interventi di attuazione amministrativa nazionale – in particolare

sull'incremento del pagamento complementare per i giovani agricoltori – piuttosto che in modifiche al testo del regolamento UE di semplificazione.

4.4. Recepimento nella normativa europea

Sul piano procedurale, è necessario premettere alcune considerazioni strutturali che condizionano l'intera valutazione. La proposta della Commissione risale al 15 marzo 2024 e l'atto è stato adottato e pubblicato entro maggio 2024, secondo un *iter* particolarmente accelerato: la nota del Consiglio del 7 maggio 2024 ha esplicitamente invitato a derogare al termine ordinario di otto settimane previsto per il controllo parlamentare nazionale, motivando tale deroga con l'urgenza della situazione. Questo elemento strutturale comprime, per definizione, lo spazio di influenza effettiva dei Parlamenti nazionali sul contenuto del testo.

Un secondo fattore rilevante concerne la tempistica negoziale. Già prima dell'adozione della risoluzione italiana del 23 aprile 2024, il Consiglio aveva manifestato l'intenzione di fare propria la posizione del Parlamento europeo, come risulta dalla lettera di quest'ultimo del 26 marzo 2024. La risoluzione del Senato si colloca dunque in una finestra temporale in cui la convergenza interistituzionale tra le due Istituzioni europee era sostanzialmente già definita.

Passando all'esame delle singole azioni contenute nella risoluzione, è emerso con una certa sistematicità uno scarto tra l'oggetto delle istanze del Senato e il perimetro tecnico dell'atto europeo. Le indicazioni relative *all'incremento delle risorse PAC, alla revisione degli aiuti di Stato, all'estensione del quadro temporaneo e all'innalzamento della soglia de minimis* non trovano corrispondenza nel regolamento 2024/1468, il quale interviene su condizionalità, controlli e procedure di modifica dei piani strategici, senza toccare il quadro finanziario pluriennale né la disciplina degli aiuti di Stato. La Commissione, nella risposta al Senato, ha preso atto di tali orientamenti, rinviandoli però esplicitamente al processo di elaborazione della futura PAC post-2027.

Considerazioni analoghe valgono per l'indicazione sulla *riserva di crisi extra PAC*: il regolamento 2024/1468 non è intervenuto sullo strumento della riserva né sulla sua collocazione finanziaria. L'istanza, pur legittima sul piano politico, appare difficilmente traducibile in emendamenti all'interno del perimetro tecnico di quell'atto specifico.

L'azione sulle *clausole a specchio e sulla reciprocità negli accordi commerciali* non appartiene all'oggetto del regolamento, che non verte su politica commerciale. La Commissione ha tuttavia risposto nel merito, richiamando i vincoli del diritto commerciale internazionale e la necessità di valutazioni caso per caso nel rispetto del principio di non discriminazione: si configura così una forma di recepimento sul piano del dialogo politico, senza tuttavia produrre effetti sul testo normativo adottato.

L'azione sul *riconoscimento del ruolo dell'agricoltore come custode del territorio e sulla valorizzazione della dieta mediterranea*, così come quelle *sull'etichettatura e sull'origine dei prodotti*, non ha trovato uno sbocco diretto in questo atto, sia per la natura concentrata del regolamento 2024/1468, sia perché la materia dell'informazione al consumatore e dell'origine è disciplinata in altri rami del diritto UE.

Le azioni relative ai *giovani agricoltori e all'imprenditoria femminile* non sono emerse come innovazioni testuali nel regolamento. La Commissione ha tuttavia richiamato, nella propria risposta, la possibilità per gli Stati membri di strutturare interventi dedicati nei rispettivi piani strategici nazionali, configurando anche in questo caso un recepimento come indirizzo generale piuttosto che come modifica del testo.

Vale infine osservare che alcune delle istanze più trasversali del Senato – in particolare quelle orientate a semplificazione, flessibilità e riduzione degli oneri amministrativi – risultano coerenti con la *ratio* complessiva dell'atto europeo. Tuttavia, tali elementi erano già presenti nella proposta della Commissione del 15 marzo 2024, anteriormente alla risoluzione parlamentare.

In conclusione, sul piano strutturale, le condizioni in cui si è svolta la procedura legislativa europea appaiono determinanti. L'*iter* è stato particolarmente compresso – con deroga esplicita al termine ordinario di otto settimane riservato ai Parlamenti nazionali – e la convergenza tra Parlamento europeo e Consiglio risultava già sostanzialmente definita prima dell'adozione della risoluzione italiana del 23 aprile 2024. In questo contesto, la possibilità per qualsiasi Parlamento nazionale di incidere direttamente sul testo dell'atto era oggettivamente ridotta, indipendentemente dal contenuto specifico degli indirizzi formulati.

Sul piano sostanziale, dall'esame dei documenti disponibili emerge che le indicazioni della risoluzione n. 12 si distribuiscono, con qualche approssimazione, lungo due direttrici principali. Una prima serie di istanze – relative a risorse PAC, aiuti di Stato, politica commerciale ed etichettatura di origine – si colloca al di fuori del perimetro tecnico del regolamento 2024/1468, il quale interviene su condizionalità, semplificazioni procedurali e piani strategici nazionali, senza affrontare tali materie. Una seconda serie di raccomandazioni ha invece trovato accoglimento sul piano del dialogo politico: la Commissione ha risposto nel merito su temi quali la reciprocità negli accordi commerciali e il ricambio generazionale, pur rinviandone la trattazione sostanziale al processo di definizione della futura PAC, senza che ciò si traducesse in modifiche testuali verificabili nell'atto adottato.

Quanto agli elementi di semplificazione e flessibilità amministrativa, presenti sia nella risoluzione sia nel regolamento finale, occorre osservare che tali orientamenti erano già incorporati nella proposta della Commissione del 15 marzo 2024, anteriormente all'adozione della risoluzione italiana. In questo quadro, il regolamento 2024/1468 persegue un obiettivo di semplificazione certamente coerente con le istanze del Senato, ma lungo una traiettoria già definita prima del loro intervento. Le richieste di carattere aggiuntivo – in materia di risorse, aiuti di Stato, reciprocità commerciale e tutela dell'origine – restano, allo stato dei documenti esaminati, sul piano dell'agenda politica in formazione, in attesa di trovare eventuale recepimento nel più ampio dibattito sulla PAC post-2027.

La Commissione europea aveva già confermato, nella sua risposta al Senato, che alcune delle osservazioni contenute nella risoluzione *Doc. XVIII*, n. 12, sarebbero state prese in considerazione nel quadro dell'elaborazione della nuova PAC post-2027. Nel luglio 2025 la Commissione ha presentato la proposta COM(2025) 560 sulla PAC 2028-2034, nella quale le raccomandazioni della 9^a Commissione trovano effettivamente riscontro in quattro ambiti principali. Sul fronte della semplificazione amministrativa, la nuova PAC riduce sensibilmente il numero di disposizioni normative, fonde tipologie di intervento prima distinte e introduce un fondo unico in luogo della precedente struttura a due fondi, lasciando agli Stati membri ampia flessibilità nell'adattare gli strumenti ai contesti locali. In materia di ricambio generazionale, la proposta risponde in modo strutturale istituendo una strategia obbligatoria per ciascuno Stato membro e un articolato pacchetto di avvio per i giovani agricoltori. Quanto alla gestione del rischio, vengono rafforzati gli strumenti assicurativi e i fondi di mutualizzazione, con un approccio proattivo alla prevenzione delle crisi. Infine, il riconoscimento del ruolo dell'agricoltore come custode del territorio è incorporato nell'intera architettura ambientale della proposta, che premia con incentivi specifici le pratiche sostenibili e introduce azioni di transizione verso sistemi produttivi più rispettosi del clima e della biodiversità.

Sulla proposta COM(2025) 560 la 9ª Commissione si è successivamente espressa in fase ascendente, approvando il 9 dicembre 2025 la risoluzione *Doc. XVIII, n. 23*. (si veda paragrafo 10).

5. Risoluzione n. 15 sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 15](#), è stata approvata l'8 gennaio 2025 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2020/2220 per quanto riguarda misure specifiche a titolo del **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)** per fornire assistenza supplementare agli stati membri colpiti da calamità naturali ([COM\(2024\) 495](#)).

La proposta COM(2023) 495 modifica il regolamento (UE) 2020/2220 per rafforzare la risposta del FEASR alle calamità naturali che hanno colpito diversi Stati membri a partire dal gennaio 2024, causando ingenti danni al settore agricolo e forestale. Il provvedimento introduce un pagamento forfettario *una tantum* – fino a 42.000 euro per beneficiario – destinato ad agricoltori, silvicoltori e PMI agroforestali che abbiano subito la distruzione di almeno il 30% del proprio potenziale produttivo. Il cofinanziamento UE può coprire fino al 100% della misura, entro un tetto del 10% del contributo totale FEASR al programma di sviluppo rurale. Parallelamente, si introduce maggiore flessibilità nella gestione dei fondi esistenti, consentendo agli Stati membri di ridurre fino a 15 punti percentuali la quota riservata ad alcune misure, senza scendere sotto la soglia minima del 30%. Le procedure amministrative vengono semplificate, ammettendo il criterio di "forza maggiore" per intere zone colpite e consentendo di finanziare operazioni già concluse prima della domanda.

5.1. Contenuto

La risoluzione esprime un parere favorevole ma formula tre indicazioni puntuali:

- 1) Estendere la finalità del sostegno anche alle perdite di reddito subite dagli agricoltori, integrandola con l'attuale riferimento alla continuità delle attività economiche.
- 2) Ampliare l'ambito del danno coperto includendo esplicitamente le perdite al patrimonio zootecnico (in particolare quelle derivanti da malattie animali, come definito dal reg. UE 1305/2013, art. 2(i)).
- 3) Monitorare e prorogare le scadenze previste (in particolare il termine del 30 giugno 2025 per la presentazione delle domande e del 31 dicembre 2025 per l'erogazione del sostegno), valutando un'estensione di almeno sei mesi.

5.2. Quadro temporale

23 ottobre 2024	Proposta della Commissione europea
novembre 2024	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
17 dicembre 2024	Posizione del Parlamento europeo in prima lettura
19 dicembre 2024	Adozione del regolamento (UE) 2024/3242
8 gennaio 2025	Risoluzione della 9ª Commissione (<i>Doc. XVIII, n. 15</i>) e risposta del Governo
17 marzo 2025	Risposta della Commissione europea al Senato

Occorre tenere presente che la risoluzione del Senato è stata approvata successivamente all'adozione del regolamento dell'Unione europea, avvenuta nel dicembre 2024. Per tale ragione, essa non ha potuto esplicitare alcuna funzione nella fase legislativa formale, essendo intervenuta a *iter* concluso. Ciò non ne esaurisce tuttavia la rilevanza: la risoluzione conserva un proprio valore sul piano dell'indirizzo politico, nella misura in cui formalizza la posizione del Parlamento italiano nei confronti dell'Esecutivo nazionale al tavolo negoziale europeo.

In questo caso non è possibile effettuare un'analisi comparativa "prima e dopo" per verificare se le raccomandazioni del Senato siano state recepite in sede europea, dal momento che il testo normativo esaminato coincide con la proposta originaria della Commissione. È tuttavia possibile verificare, da un lato, se il Governo abbia sostenuto e fatto proprie nei suoi seguiti le posizioni espresse nella risoluzione della 9ª Commissione del Senato e, dall'altro, se la Commissione europea, nella sua risposta al Senato, abbia fornito chiarimenti e delucidazioni in merito alle raccomandazioni formulate.

In fase ascendente si sono espressi sulla proposta della Commissione europea altri [Parlamenti nazionali](#): il Parlamento portoghese ha formulato una [relazione](#) della Commissione Agricoltura e Pesca il 3 dicembre 2024, nonché una [parere](#) della Commissione Affari europei del 16 dicembre 2024; il Congresso spagnolo si è espresso con una [relazione](#) il 9 dicembre 2024.

5.3. Analisi della risoluzione

È emerso che il Governo ha fatto proprie le raccomandazioni parlamentari, sostenendole attivamente in sede europea. Sui tre temi specifici si registrano riscontri puntuali. Quanto alle perdite di reddito, sebbene queste non fossero esplicitamente incluse nel calcolo della soglia del 30%, la Commissione europea ha chiarito in via informale che, una volta superata tale soglia con riferimento alla produzione o al potenziale produttivo, nel concetto di "potenziale produttivo" è da intendersi ricompresa anche la componente reddituale dell'agricoltore – capitale, lavoro e organizzazione – con la conseguenza che il risarcimento può estendersi alle perdite derivanti dalle risorse investite nel ciclo produttivo.

Quanto all'inclusione delle epizootie tra i danni coperti, il Governo ha portato la questione alla Commissione europea, ottenendo una risposta positiva: le malattie degli animali rientravano nell'ambito della misura, in quanto la definizione di "calamità naturale" contenuta nel regolamento (UE) n. 1305/2013 – che fa riferimento a eventi naturali biotici o abiotici capaci di causare gravi turbative ai sistemi produttivi agricoli o forestali – ricomprendeva per sua natura anche le patologie animali. La Commissione ha confermato tale interpretazione anche nella lettera di risposta formale al Senato.

Circa la proroga delle scadenze, la Commissione europea ha ribadito, sia al Governo sia nella lettera al Senato, che il carattere urgente ed eccezionale della misura rendeva necessario mantenere i termini fissati: il termine per l'approvazione delle domande al 30 giugno 2025 non era prorogabile senza compromettere la tempestività dei pagamenti e senza richiedere una ulteriore modifica regolamentare, tenuto conto che il periodo dei programmi di sviluppo rurale si chiudeva il 31 dicembre 2025. Il Governo ha infine comunicato che il monitoraggio dell'avanzamento procedurale della nuova misura di sostegno temporaneo (Misura 23) è affidato ai Comitati di sorveglianza dei Programmi di sviluppo rurale interessati, ai cui lavori il Ministero partecipa con propri rappresentanti.

6. Risoluzione n. 16 sulla posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 16](#), è stata approvata il 2 aprile 2025, a seguito dell'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 (regolamento sull'organizzazioni comune dei mercati – OCM), (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda il rafforzamento della **posizione degli agricoltori nella filiera alimentare** ([COM\(2024\) 577](#)).

La proposta COM(2024) 577 mira a rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare, modificando tre regolamenti PAC vigenti, con l'obiettivo finale di ristabilire una distribuzione più equa del valore aggiunto lungo la filiera, tutelando il reddito agricolo. Le misure principali includono l'obbligo generalizzato di contratti scritti con clausole minime di trasparenza e meccanismi di revisione per contratti superiori a sei mesi. Si semplifica il riconoscimento delle organizzazioni di produttori (OP) e si rafforza il loro potere negoziale, esteso anche alle organizzazioni non riconosciute. Vengono regolamentate indicazioni facoltative come "giusto", "equo" e "filiera corta", utilizzabili solo a precise condizioni di trasparenza. Sul piano finanziario si aumentano le percentuali di cofinanziamento UE per situazioni specifiche e si consente l'uso della riserva agricola in periodi di grave squilibrio di mercato.

6.1. Contenuto

Condividendo gli obiettivi generali della proposta, la risoluzione parlamentare esprime un parere favorevole ma con le seguenti osservazioni:

- 1) Chiara definizione dei termini "giusto" ed "equo": si raccomanda che le indicazioni facoltative «giusto» ed «equo» di cui al nuovo articolo 88-*bis* del regolamento OCM si riferiscano all'intera filiera e non al singolo prodotto, precisando i casi in cui possano essere usate in combinazione con altre espressioni, in modo da escludere ogni uso strumentale non finalizzato all'effettiva informazione dei consumatori.
- 2) Deroghe ai contratti scritti (articoli 148 e 168 del regolamento 1308/2013): si invita a mantenere la facoltà per gli Stati membri di modulare le deroghe all'obbligo di contratto scritto (in particolare la previsione che il primo acquirente possa essere piccola o microimpresa) in base alle condizioni nazionali. Si chiede inoltre che nel meccanismo di mediazione tra agricoltori e acquirenti sia consentito alle parti di farsi assistere dalle proprie organizzazioni professionali nazionali.
- 3) Organizzazioni di produttori (articolo 152): si propone di eliminare la lettera *b*) nel nuovo articolo 152 (che permetterebbe alle OP non riconosciute di negoziare contratti in nome dei soci), in modo da garantire che negozino solo le OP ufficialmente riconosciute.
- 4) Finanziamento del sostegno (articolo 42(f) del regolamento 2021/2115): si sottolinea che il sostegno ai settori deboli non debba gravare sul *plafond* dei pagamenti diretti della PAC, suggerendo di reperire risorse aggiuntive o nazionali per finanziare gli interventi volti ad accrescere il potere contrattuale degli agricoltori.

6.2. Quadro temporale

10 dicembre 2024	Proposta della Commissione europea
24 febbraio 2025	Nota della Presidenza del Consiglio UE con emendamenti suggeriti alla proposta COM(2024) 577
24 febbraio 2025	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
27 febbraio 2025	Documento della XIV Camera dei deputati (Doc. XVIII-bis, n. 48)
02 aprile 2025	Risoluzione della 9ª Commissione (Doc. XVIII, n.16)
24 giugno 2025	Risposta della Commissione europea al Senato
8 ottobre 2025	Posizione in prima lettura del Parlamento europeo
11 febbraio 2026	Tavola comparativa a quattro colonne con lo <i>state of play</i> dei negoziati di trilogia

La risoluzione del Senato si colloca in un momento strategicamente rilevante del processo legislativo: interviene poco dopo la prima bozza di emendamenti proposta dal Consiglio UE e quasi un anno prima che il Consiglio adotti la propria posizione ufficiale in vista dei negoziati con il Parlamento europeo. Ciò significa che il margine temporale per esercitare un'influenza concreta sull'andamento del negoziato è stato considerevole.

Sulla proposta della Commissione europea si sono espressi, in fase ascendente, anche il [Congresso de los diputados](#) spagnolo (25 febbraio 2025), il [Senato ceco](#) (26 febbraio 2025), il [Senato rumeno](#) (29 aprile 2025) e le [Houses of Oireachtas](#) irlandesi (16 luglio 2025).

6.3. Orientamento generale italiano

L'analisi complessiva dei documenti parlamentari e governativi italiani restituisce un quadro di coerenza istituzionale, che attraversa trasversalmente i due rami del Parlamento e l'Esecutivo. La XIV Commissione della Camera dei Deputati aveva già delineato, nelle proprie osservazioni preliminari, un orientamento incentrato sulla necessità di maggiore trasparenza nelle modalità commerciali e sulla salvaguardia della discrezionalità nazionale nelle eccezioni contrattuali. Il Senato ha successivamente approvato la propria risoluzione riprendendo e ampliando quegli stessi punti chiave, articolandoli in raccomandazioni più dettagliate e operative. Il Governo, attraverso le risposte a entrambe le Commissioni, ha confermato la piena condivisione delle preoccupazioni espresse, impegnandosi a sostenere nelle competenti sedi unionali le modifiche richieste.

6.4. Accoglimento delle osservazioni

Chiara definizione dei termini "giusto" ed "equo" (articolo 88-bis)

L'introduzione dell'articolo 88-bis nel regolamento OCM ha rappresentato il primo tentativo organico di disciplinare l'uso delle indicazioni "giusto", "equo" e analoghe, circoscrivendone l'impiego ai soli casi in cui descrivano pratiche commerciali concretamente orientate a rafforzare stabilità e trasparenza lungo l'intera filiera agroalimentare. Nella risposta formale al Senato italiano del 24 giugno 2025, la Commissione ha chiarito che la disposizione è concepita per sostenere approcci fondati su iniziative volontarie di filiera, rinviando tuttavia la definizione dei criteri applicativi alla legislazione di attuazione – una scelta che preserva

flessibilità operativa, ma che posticipa la precisione definitoria auspicata dalla risoluzione italiana.

Il documento recante gli emendamenti proposti della Presidenza del Consiglio ha introdotto un primo significativo affinamento testuale sull'articolo 88-bis, sostituendo l'espressione "*equivalent terms*" con "*terms having an equivalent meaning*": un'operazione lessicale apparentemente tecnica, ma che accoglie l'esigenza di maggiore precisione terminologica cara alla posizione italiana. Il mandato del Consiglio, quale emerge dalla tavola a quattro colonne, consolida questa impostazione e si discosta ulteriormente dalla proposta della Commissione, modificando la clausola di finalità da "*contribute at least to*" ad "*aim to ensure*", rafforzando così il carattere teleologico della disposizione.

Il Parlamento europeo ha assunto una posizione più ambiziosa, introducendo con gli emendamenti 33-36 un pacchetto di tutele significativamente rafforzate a favore degli agricoltori. Gli emendamenti 33 e 34 rendono il previo consenso degli agricoltori o delle loro organizzazioni rappresentative condizione necessaria per l'utilizzo delle indicazioni in questione, aggiungendo il riferimento esplicito a tracciabilità e stabilità contrattuale. L'emendamento 35 precisa che il prezzo deve essere "equo e remunerativo" anche rispetto al lavoro svolto, indicando l'Osservatorio AFKO come strumento di verifica, mentre l'emendamento 36 estende le iniziative collettive allo sviluppo socioeconomico delle comunità rurali. L'emendamento 40 introduce infine una modifica di rilievo istituzionale, trasformando i futuri atti della Commissione da atti di esecuzione ad atti delegati e rafforzando così il controllo parlamentare e interistituzionale sulla materia, in controtendenza rispetto all'impostazione originaria.

La risoluzione italiana ha trovato un riscontro sostanziale ma non integrale nel testo negoziale. Nella bozza di accordo, il testo sulla definizione dei termini facoltativi ha recepito la riformulazione del Consiglio piuttosto che la variante del Parlamento europeo. Ha trovato accoglimento parziale la richiesta parlamentare sul prezzo "equo e remunerativo", incorporata nella bozza con la formula "*equitable and remunerative*": una convergenza che, pur non esaurendo le ambizioni del PE, va nella direzione auspicata dalla risoluzione italiana.

Sul punto, la posizione italiana – favorevole a una definizione più precisa che ne rafforzi il valore informativo lungo la filiera – trova sostanziale riscontro nella posizione rumena, che ne chiede l'inclusione tra gli obiettivi delle organizzazioni interprofessionali. Diverge invece la Spagna, che nutre riserve sull'opportunità stessa di regolare tali indicazioni come sistemi volontari, paventando un effetto di annacquamento del principio di equità già consolidato nella legislazione nazionale.

Deroghe ai contratti scritti (Articoli 148 e 168)

La risoluzione italiana chiedeva che gli Stati membri conservassero la facoltà di esonerare le piccole imprese operanti come primo acquirente dall'obbligo di stipulare contratti in forma scritta, consentendo altresì alle parti di farsi assistere dalle proprie organizzazioni professionali nazionali nei meccanismi di mediazione. Su questi punti, la Commissione europea ha confermato, nella sua risposta al Senato, di aver deliberatamente inserito nella proposta diverse flessibilità per consentire agli Stati membri di adeguare le disposizioni ai rispettivi contesti nazionali, citando espressamente il ricorso alla mediazione e ai registri come strumenti di dialogo e applicazione delle norme. La Commissione ha quindi riconosciuto esplicitamente la legittimità dell'approccio differenziato per Stato membro, confermando la coerenza della proposta con la raccomandazione italiana. Il Governo italiano

ha riferito di aver già rappresentato la questione nelle sedi UE, ottenendo che la deroga fosse ricondotta al regime delle opzioni facoltative per gli Stati membri.

Il Consiglio ha operato una modifica strutturale di particolare rilievo per la posizione italiana: l'eccezione per le micro e piccole imprese come primo acquirente è stata spostata dal paragrafo 5 (deroghe obbligatorie) al paragrafo 6 (deroghe facoltative, rimesse alla discrezionalità degli Stati membri), accogliendo direttamente l'istanza della risoluzione italiana. La Presidenza ha anche introdotto esplicitamente, tra le deroghe facoltative, prodotti soggetti a offerta stagionale, fluttuazioni della domanda o deperibilità, nonché prodotti soggetti a pratiche di vendita tradizionali o consuetudinarie, ampliando il margine di flessibilità nazionale. Sul meccanismo di mediazione, il Consiglio ha sostituito l'obbligo di "istituzione" con quello di "disponibilità" del meccanismo, riducendo il peso dell'obbligo formale e lasciando più spazio agli ordinamenti nazionali esistenti.

Il Parlamento europeo ha confermato e articolato ulteriormente questo impianto. Gli emendamenti 52 e 81 sopprimono la deroga automatica per le micro e piccole imprese dal novero delle eccezioni strutturali, ricollocandola tuttavia al paragrafo 6 come deroga facoltativa a disposizione degli Stati membri, con la soglia abbassata da 10.000 a 4.000 euro (emendamenti 55 e 84). Analogamente, la deroga per consegna e pagamento simultanei viene ricondotta al regime facoltativo, con l'estensione del termine a cinque giorni lavorativi (emendamenti 56 e 85). L'emendamento 86 introduce inoltre la possibilità per gli Stati membri di esentare interi settori specifici dall'obbligo contrattuale scritto su richiesta delle organizzazioni interprofessionali riconosciute, con esclusione del settore lattiero. Sul versante della mediazione, gli emendamenti 44 e 73 ampliano il perimetro dei meccanismi obbligatori estendendoli alla formalizzazione, all'interpretazione e all'esecuzione dei contratti, precisando che tali meccanismi devono essere imparziali e facoltativi, con possibilità di coinvolgere rappresentanti delle organizzazioni degli agricoltori.

La bozza di accordo negoziale recepisce la struttura del Consiglio in materia di deroghe facoltative, con la soglia di esenzione fissata a 20.000 euro – superiore sia alla proposta del Consiglio (10.000 euro) che a quella del Parlamento europeo (4.000 euro) – segnalando una convergenza verso la posizione di maggiore flessibilità per gli Stati membri, in linea con le istanze italiane. Il mandato del Consiglio sul meccanismo di mediazione, basato sulla mera "disponibilità" piuttosto che sull'obbligo formale di istituzione, è anch'esso sostanzialmente mantenuto nella bozza di accordo, garantendo agli ordinamenti nazionali il margine di adattamento richiesto dalla risoluzione italiana.

La risoluzione ha ottenuto un accoglimento sostanziale nel processo negoziale. Il passaggio dell'eccezione per le micro e piccole imprese dal regime delle deroghe obbligatorie a quello delle deroghe facoltative rimesse agli Stati membri – che costituiva il cuore dell'istanza italiana – è stato realizzato già nel documento della Presidenza del Consiglio, ben prima della chiusura del trilogio. Analogamente, la riformulazione del meccanismo di mediazione in termini di mera "disponibilità" e non di obbligo formale di istituzione è coerente con la richiesta italiana di preservare l'autonomia degli ordinamenti nazionali. Il profilo della partecipazione delle organizzazioni professionali nazionali ai meccanismi di mediazione, anch'esso richiesto dalla risoluzione, trova riscontro nelle disposizioni del Parlamento europeo e risulta sostanzialmente compatibile con la bozza finale.

Sul punto, Italia, Spagna e Romania convergono nel chiedere che la discrezionalità degli Stati membri sia preservata o rafforzata. Spagna e Italia coincidono in particolare nell'opposizione a un'eccezione automatica e generalizzata per microimprese, sebbene con motivazioni parzialmente diverse. L'Irlanda si distingue chiedendo invece un innalzamento molto significativo della soglia di esenzione, in senso opposto alla direzione seguita dal Parlamento europeo su impulso anche italiano.

Organizzazioni di produttori non riconosciute (Articolo 152)

La risoluzione italiana chiedeva di eliminare la possibilità che organizzazioni di produttori prive di riconoscimento formale potessero negoziare contratti in nome e per conto dei propri soci. Su questo punto la posizione italiana si trovava in tensione con l'impostazione della Commissione, che nella sua risposta al Senato ha difeso esplicitamente la scelta di estendere la deroga alle OP non riconosciute. La Commissione ha argomentato che tale estensione rispondeva alla realtà dei produttori organizzati in forme giuridiche diverse – come le cooperative – che possono soddisfare i criteri di riconoscimento senza essere state formalmente riconosciute dagli Stati membri, svolgendo di fatto lo stesso ruolo delle OP riconosciute nel rafforzare la posizione negoziale degli agricoltori. La Commissione ha tuttavia precisato che il requisito di riconoscimento rimaneva condizione essenziale per l'accesso al sostegno finanziario nell'ambito degli interventi settoriali, delineando una distinzione tra capacità negoziale e accesso ai fondi PAC. Il Governo ha concordato con la posizione del Senato e della Camera, ribadendo la non conformità della disposizione agli obiettivi di aggregazione, e ha segnalato che permaneva nel testo il limite del 33% per le associazioni di OP, anch'esso valutato come contrario a tali obiettivi.

Il Consiglio non ha accolto la richiesta italiana di soppressione integrale, ma ha introdotto nell'articolo 152, paragrafo 1a, un requisito procedurale aggiuntivo: gli Stati membri possono richiedere che le OP non riconosciute che intendono beneficiare della deroga all'articolo 101 TFUE dichiarino formalmente alle autorità nazionali competenti di soddisfare i requisiti di riconoscimento previsti dall'articolo 154 del regolamento OCM. Questa soluzione intermedia non elimina la preoccupazione di fondo della risoluzione italiana, ma introduce un elemento di controllo formale.

Il Parlamento europeo non ha accolto la soppressione integrale della disposizione, ma ha introdotto con l'emendamento 63 un importante correttivo: le OP non riconosciute possono beneficiare della deroga all'articolo 101 TFUE per la negoziazione contrattuale solo se hanno già presentato domanda di riconoscimento presso uno Stato membro, e per un periodo massimo di cinque anni dalla data della domanda. Si tratta di un limite temporale che subordina di fatto l'esercizio della capacità negoziale a un percorso formale di riconoscimento, avvicinandosi parzialmente alla posizione italiana pur senza accoglierla integralmente. L'emendamento 65 esclude il settore ortofrutticolo dalla possibilità che le associazioni di OP negozino per conto dei propri soci salvo esplicita richiesta; l'emendamento 66 aggiunge un tetto del 5% della produzione UE complessiva in aggiunta al già previsto 33% della produzione nazionale, rafforzando i presidi *antitrust*. Di particolare rilievo è l'emendamento 68, che introduce un nuovo obbligo statutario in base al quale qualsiasi pratica di un acquirente volta ad aggirare un'OP contattando direttamente i suoi soci è qualificata come pratica commerciale sleale.

La bozza di accordo negoziale ha mantenuto la disposizione nella versione del Consiglio, con il limite del 33% per le associazioni di OP calcolato su "*that product*" piuttosto che "*any given product*", precisazione che restringe leggermente il perimetro della disposizione. La modifica alla lettera (c) del paragrafo 1b dell'articolo 152, che circoscrive la

verifica della doppia appartenenza alle sole associazioni “*as regards the products covered by the activities*”, risponde parzialmente all’obiettivo di maggiore chiarezza applicativa, pur senza eliminare il punto critico sollevato dalla risoluzione italiana.

La risoluzione italiana ha incontrato un livello di accoglimento parziale. La richiesta di soppressione integrale della lettera b) dell’articolo 152 – che avrebbe limitato la capacità negoziale alle sole OP formalmente riconosciute – non è stata accolta né dalla Commissione, che ne ha difeso l’impianto, né dal Consiglio, che si è limitato a introdurre un requisito dichiarativo procedurale di portata limitata, né dalla bozza di accordo, che ha mantenuto sostanzialmente la versione del Consiglio. Il Parlamento europeo ha introdotto correttivi significativi (limite temporale quinquennale, doppio tetto *antitrust*). Il permanere del limite del 33% per le associazioni di OP – anch’esso valutato negativamente dal Governo – conferma che su questo punto il processo negoziale non ha prodotto l’avanzamento sperato rispetto agli obiettivi della risoluzione.

Sulle organizzazioni di produttori non riconosciute, Italia e Romania condividono la preoccupazione per la parificazione con le OP riconosciute e chiedono che le limitazioni siano mantenute, sebbene la Romania non spinga per la soppressione integrale della disposizione come aveva chiesto il Senato italiano.

Risorse finanziarie (Articolo 42(f) regolamento 2021/2115)

La risoluzione italiana raccomandava che il finanziamento delle nuove misure di sostegno al settore agricolo avvenisse attraverso risorse aggiuntive, senza intaccare i *plafond* destinati ai pagamenti diretti. La Camera ha sollevato una preoccupazione analoga ma con una sfumatura diversa: segnalava il rischio che l’utilizzo della riserva di crisi per gli accordi in deroga all’articolo 101 TFUE riducesse le risorse disponibili per fronteggiare le calamità naturali. La Commissione europea, nella sua risposta al Senato, ha chiarito che la nuova disposizione sull’utilizzo della riserva agricola per sostenere gli accordi conclusi ai sensi dell’articolo 222 del regolamento OCM consente alla Commissione stessa di decidere caso per caso in merito all’assegnazione di finanziamenti adeguati, tenendo conto delle limitazioni della riserva agricola. Si tratta di una formulazione che, pur non escludendo formalmente un impatto sui pagamenti diretti, riconosce implicitamente l’esigenza di un utilizzo prudente e selettivo delle risorse disponibili. Il Governo, pur condividendo le preoccupazioni di fondo, ha precisato che l’innalzamento dal 3% al 6% della quota di pagamenti diretti erogabili come intervento settoriale è una facoltà rimessa agli Stati membri e non un obbligo, ed è in attesa di chiarimenti tecnici dalla Commissione per valutare l’impatto sulla riserva di crisi.

Il Consiglio ha adottato una formulazione cauta: il considerando 23 ha mantenuto la possibilità di utilizzare la riserva agricola a sostegno delle azioni collettive, ma ha aggiunto la clausola “*while ensuring feasibility and avoiding negative impact on direct payments*”. Si tratta di una salvaguardia esplicita che riflette le preoccupazioni condivise da diversi Paesi. Analogamente, la possibilità per gli Stati membri di utilizzare fino al 6% delle dotazioni per i pagamenti diretti per interventi settoriali – di cui all’articolo 88 del regolamento 2021/2115, paragrafo 7 – è rimasta nella versione del Consiglio una facoltà e non un obbligo, in linea con l’interpretazione del Governo e con la preoccupazione della risoluzione italiana che tale strumento non intacchi i *plafond* dei pagamenti diretti.

Il Parlamento europeo ha tradotto questo principio in disposizioni normative esplicite e vincolanti. L’emendamento 107, intervenendo sull’articolo 222 del regolamento 1308/2013, ha stabilito che l’utilizzo della riserva agricola a sostegno delle azioni collettive non debba

compromettere i pagamenti diretti e che, ove necessario, la Commissione debba rendere disponibili altre fonti di finanziamento UE. L'emendamento 119 ha condizionato la facoltà degli Stati membri di utilizzare fino al 6% delle dotazioni per i pagamenti diretti per interventi settoriali al fatto che tale scelta non influisse negativamente sul livello di sostegno di base al reddito per la sostenibilità. L'emendamento 27 ha introdotto analoga clausola di salvaguardia nel considerando 30, rafforzando la coerenza sistematica del testo.

La bozza di accordo negoziale ha incorporato la clausola di salvaguardia del Consiglio, avvicinandosi alla posizione italiana più di quanto non facesse la proposta originaria della Commissione. Le prescrizioni del Parlamento europeo in materia di tutela dei pagamenti diretti – più vincolanti di quelle del Consiglio – non sono state integralmente recepite nella bozza, ma il principio fondamentale di non intaccare i *plafond* è comunque riconosciuto, segnando un risultato sostanzialmente coerente con le istanze della risoluzione italiana.

Sulla tutela dei pagamenti diretti, Italia e Irlanda si trovano in piena sintonia, condividendo la preoccupazione che le nuove misure non debbano gravare sui *plafond* della PAC. La posizione spagnola è analoga, pur con un accento diverso sulla necessità di dotazioni finanziarie specifiche.

7. Risoluzione n. 17 sullo *status* di protezione del lupo

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 17](#), è stata approvata il 6 maggio 2025 a seguito dell'esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/43/CEE del Consiglio per quanto riguarda lo ***status* di protezione del lupo** (*Canis lupus*) ([COM\(2025\) 106](#)).

La proposta della Commissione europea reca modifiche alla direttiva *Habitat* (92/43/CEE) per ridurre il livello di protezione del lupo (*Canis lupus*) nell'UE. A seguito della decisione del Comitato permanente della Convenzione di Berna del dicembre 2024, il lupo passa da specie "rigorosamente protetta" a specie semplicemente "protetta". Sul piano tecnico, ciò si traduce nello spostamento della specie dall'Allegato IV all'Allegato V della direttiva *Habitat*, con la conseguente applicazione dell'articolo 14 (gestione sostenibile del prelievo) in luogo dell'articolo 12 (divieti assoluti di cattura e uccisione). Gli Stati membri restano liberi di mantenere livelli di protezione più elevati a livello nazionale.

7.1. Contenuto

Il *Doc. XVIII, n. 17*, esprime una valutazione favorevole alla proposta della Commissione, formulando una osservazione puntuale sul piano del diritto interno: una volta entrata in vigore la nuova direttiva, sarà necessario adeguare il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, – che attua la direttiva *Habitat* nell'ordinamento italiano – e valutare la modifica dell'articolo 2 della legge 157/1992, che tutela il lupo dal prelievo venatorio. La risoluzione del Senato non contiene un impegno di natura europea: il Governo è stato semplicemente invitato a sostenere la proposta di direttiva COM(2025) 106 nelle sedi unionali competenti. Poiché essa non vincola il Governo in sede istituzionale europea, bensì esclusivamente sul piano del diritto interno, non si procederà a un'analisi comparativa del recepimento nella normativa europea. La verifica si concentrerà pertanto sull'operato del Governo nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

7.2. Quadro temporale

7 marzo 2025	Proposta della Commissione europea
17 aprile 2025	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
23 aprile 2025	Documento della XIV Camera dei deputati (Doc. XVIII-bis, n. 52)
6 maggio 2025	Risoluzione della 9ª Commissione (<i>Doc. XVIII, n.17</i>)
17 giugno 2025	Adozione del regolamento (UE) 2025/1237
12 luglio 2025	Risposta della Commissione europea al Senato

Sulla proposta della Commissione europea si sono espressi, in fase ascendente, anche il [Senato dei Paesi Bassi](#) (24 aprile 2025) e il [Congresso spagnolo](#) (8 maggio 2025).

7.3. Accoglimento

Il Governo aveva già risposto puntualmente ai rilievi formulati, confermando la percorribilità tecnica sia dell'adeguamento del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 – attraverso la procedura prevista dall'articolo 16 del medesimo decreto – sia di una revisione della legge n. 157 del 1992. Entrambe le modifiche sono destinate ad avere ricadute dirette sulle Regioni e le Province autonome, che potranno esercitare una gestione più flessibile della specie sul proprio territorio.

Inoltre, già il 18 febbraio 2025, era stato convocato un tavolo tecnico con le Regioni, nel quale l'ISPRA ha presentato tre approcci operativi – la categorizzazione dei lupi problematici, la definizione di soglie di dannosità e la stima del numero di esemplari rimovibili senza pregiudicare la conservazione della specie – ricevendo il generale consenso dei partecipanti.

In attuazione di tale percorso, il Governo ha proceduto alla modifica del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 con [decreto ministeriale del 6 novembre 2025](#). Il provvedimento abbassa il livello di tutela riconosciuto al lupo: la specie viene rimossa dall'Allegato D – riservato alle specie a protezione rigorosa – e trasferita nell'Allegato E, che contempla le specie il cui prelievo e sfruttamento possono formare oggetto di misure di gestione. Significativamente, mentre in tale allegato il lupo figurava già, ma con riferimento a sole popolazioni geograficamente circoscritte, la modifica estende ora la voce all'intera specie, senza alcuna delimitazione territoriale. L'articolo 2 della legge n. 157 del 1992 risulta ad oggi non ancora modificato.

8. Risoluzione n. 19 sui prodotti vitivinicoli e vitivinicoli aromatizzati

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 19](#), è stata approvata il 18 giugno 2025 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2021/2115 e (UE) n. 251/2014 per quanto riguarda alcune norme di mercato e misure di sostegno settoriale nel settore dei **prodotti vitivinicoli e dei prodotti vitivinicoli aromatizzati** ([COM\(2025\) 137](#)).

La proposta della Commissione europea modifica il quadro normativo del settore vitivinicolo per rispondere al calo strutturale dei consumi, all'eccesso di offerta e alle pressioni climatiche. In particolare, la proposta intende migliorare la gestione del potenziale produttivo dei vigneti, dando maggiore flessibilità agli Stati membri e ai produttori per evitare squilibri di mercato. Prevede inoltre nuove regole su etichettatura e produzione, soprattutto per vini a basso o nullo contenuto alcolico. Introduce strumenti per gestire le crisi di mercato (es. vendemmia verde o estirpazione dei vigneti) e rafforza il sostegno della PAC al settore. La proposta promuove anche innovazione, turismo del vino e attività di promozione nei paesi terzi. Nel complesso, l'obiettivo è aumentare la competitività e la sostenibilità del settore vitivinicolo europeo, garantendo al contempo migliori informazioni ai consumatori e nuove opportunità economiche per le aree rurali.

8.1. Contenuto

La risoluzione esprime una valutazione favorevole della proposta COM(2025) 137, impegnando il Governo a sostenerne l'approvazione "tenendo conto" di tre osservazioni:

- 1) la prima interviene sull'articolo 1, paragrafo 7, della proposta (modifica dell'articolo 167 del regolamento (UE) n. 1308/2013 sulle regole di commercializzazione per regolamentare l'offerta: resa massima, gestione *stock*). La 9ª Commissione chiede di includere, tra i soggetti legittimati a formulare proposte che lo Stato membro può "tenere in conto", anche i "gruppi di produttori riconosciuti", valorizzando il ruolo dei consorzi di tutela.
- 2) La seconda riguarda l'articolo 1, paragrafo 6, della proposta (modifica dell'articolo 122 del regolamento (UE) n. 1308/2013), in tema di identificazione del "mezzo elettronico" (QR o equivalenti) mediante atto delegato della Commissione. La richiesta è di orientare la futura disciplina verso soluzioni "*language free*" (non dipendenti dalla lingua), così da favorire uniformità e fruibilità *cross-border*.
- 3) La terza concerne l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), della proposta, relativo alle modifiche dell'articolo 58 del regolamento (UE) 2021/2115 (interventi settoriali sul vino), e in particolare alle azioni di "promozione e comunicazione" nei Paesi terzi per vini DOP/IGP e con indicazione varietale. La 9ª Commissione propone di prevedere espressamente la facoltà per i beneficiari di realizzare tali azioni in più Paesi terzi, pur rispettando il limite temporale massimo (cinque anni).

8.2. Quadro temporale

28 marzo 2025	Proposta della Commissione europea COM(2025) 137
29 aprile 2025	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
13 maggio 2025	Prima bozza di emendamenti della Presidenza del Consiglio UE alla proposta della Commissione
	Documento della XIV Commissione della Camera dei deputati (Doc. XVIII-bis, n. 55)
2 giugno 2025	Seconda versione della bozza di emendamenti della Presidenza
18 giugno 2025	Risoluzione della 9ª Commissione del Senato (Doc. XVIII, n. 19)
20 giugno 2025	Consolidamento della posizione negoziale del Consiglio per i triloghi
23 luglio 2025	Documento finale della XIII Commissione della Camera dei deputati (Doc. XVIII, n.27)
26 novembre 2025	Tabella a quattro colonne con la Posizione ufficiale del Consiglio per i negoziati con il PE

16 dicembre 2025	Testo di compromesso risultante dai triloghi
10 febbraio 2026	Posizione in prima lettura del Parlamento europeo
16 febbraio 2026	Adozione da parte del Consiglio del testo in prima lettura del PE
24 febbraio 2026	Adozione del regolamento (UE) 2026/471

Il *Doc. XVIII*, n. 19, si inserisce in una finestra temporale strategicamente favorevole, collocandosi tra la seconda bozza di emendamenti elaborata dalla Presidenza del Consiglio UE (2 giugno) e l'adozione della posizione negoziale del Consiglio in vista dei negoziati con il Parlamento europeo (26 giugno). Essa può infatti esercitare un'influenza sia orientando la posizione del Consiglio prima della definizione del mandato negoziale, sia condizionando l'andamento dei triloghi nelle fasi successive.

Sulla proposta della Commissione europea, oltre al Parlamento italiano, si sono espressi, in fase ascendente, anche il [Congresso](#) spagnolo (26 maggio 2025) e il [Senato rumeno](#) (16 giugno 2025).

8.3. Orientamento generale italiano

L'orientamento complessivo che emerge dagli atti esaminati è di ampia convergenza sul sostegno al cosiddetto "pacchetto vino", con differenze che attengono all'accento e alle priorità più che alla direzione di fondo.

Il Senato ha concentrato il proprio contributo su tre interventi tecnici mirati: il riconoscimento dei gruppi di produttori e dei consorzi nelle regole di gestione dell'offerta; l'adozione di strumenti "*language free*" nell'identificazione del mezzo elettronico di etichettatura (QR code); una maggiore flessibilità operativa nelle attività di promozione nei Paesi terzi. L'impostazione di fondo è quella di una proposta giudicata positivamente, ma da affinare su aspetti funzionali alle specificità strutturali del settore vitivinicolo italiano.

La XIII Commissione della Camera (*Doc. XVIII*, n. 27) ha condiviso il giudizio favorevole, ma ha articolato un ventaglio più ampio di osservazioni: dai vincoli sui reimpianti – ritenuti potenzialmente eccessivi in materia di resa, varietà e zonazione – alla deroga per l'*export* riguardo agli ingredienti e alla dichiarazione nutrizionale, fino alla richiesta di soluzioni "*language free*" per l'etichettatura digitale (punto in parte sovrapponibile alla posizione del Senato) e alla proposta di eliminare i limiti temporali alla promozione nei Paesi terzi. La Camera ha sollevato inoltre profili di carattere procedurale, tra cui la necessità di una valutazione d'impatto adeguata.

La relazione governativa ha confermato una linea di pieno sostegno al *dossier* europeo, motivata dall'urgenza dell'intervento e dalla coerenza con le raccomandazioni del Gruppo ad alto livello sul vino. La proposta viene inquadrata come strumento articolato, capace di incidere sulla gestione del potenziale produttivo, sull'etichettatura, sui prodotti aromatizzati e sulle misure previste dai piani strategici della PAC, incluse le azioni relative all'enoturismo e alla promozione. I seguiti del Governo hanno mostrato un allineamento elevato con le posizioni del Senato: la formulazione relativa ai consorzi e ai gruppi di produttori risultava già incorporata nella posizione del Consiglio; il testo contemplava già strumenti non linguistici (pittogrammi e simboli) in risposta alla richiesta "*language free*"; quanto alla promozione multi-Paese, il Governo non ha indicato un esplicito recepimento normativo, ma ha affermato che il cambiamento di Paese terzo sia già praticabile in assenza di modifiche agli obiettivi generali e specifici dell'azione promozionale.

8.4. Analisi dell'accoglimento delle osservazioni

Inclusione dei gruppi di produttori nelle proposte ex articolo 167

La risoluzione del Senato ha chiesto di includere i "gruppi di produttori riconosciuti" – e in particolare i consorzi di tutela – tra i soggetti le cui proposte gli Stati membri possono considerare nell'ambito delle regole di commercializzazione che disciplinano l'offerta (resa massima, *stock*). La motivazione risiede nel ruolo centrale che tali strutture collettive rivestono nel sistema vitivinicolo italiano.

La questione ha trovato già un riscontro nella bozza di emendamenti della Presidenza del Consiglio del 13 maggio 2025, che segnala in grassetto le aggiunte rispetto alla proposta della Commissione: nella disposizione relativa all'articolo 167, paragrafo 1, compare – come elemento nuovo – il riferimento ai "*producer groups managing protected designations of origin and protected geographical indications*", affiancato alle organizzazioni di produttori e alle organizzazioni interprofessionali. Il Governo italiano, nel proprio riscontro agli atti parlamentari, ha confermato che la posizione del Consiglio trasmessa al Parlamento europeo ha già recepito questa formulazione.

Il regolamento (UE) 2026/471 cristallizza tale impostazione nel diritto dell'Unione: il nuovo primo comma dell'articolo 167, paragrafo 1, prevede espressamente che gli Stati membri possano tenere conto delle proposte adottate dai "gruppi di produttori" di cui agli articoli 32 e 33 del regolamento (UE) 2024/1143 sulle indicazioni geografiche – oltre che di quelle delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali. Il collegamento normativo al regolamento 2024/1143 consolida sul piano giuridico l'apertura verso le strutture che, nel contesto italiano, coincidono tipicamente con i consorzi di tutela.

Sul piano dell'accoglimento formale, la risoluzione risulta integralmente recepita nel testo finale: l'inclusione dei gruppi di produttori è esplicita e ancorata a un riferimento normativo preciso.

La Spagna ha proposto, nella sua risoluzione, un allargamento soggettivo di natura diversa - l'inclusione esplicita delle cooperative agricole in alcune esenzioni legate alla dimensione d'impresa - che rivela una sensibilità convergente sul tema della rappresentanza degli attori collettivi del settore, declinata però in un istituto giuridico distinto.

Soluzioni "language free" per l'identificazione del mezzo elettronico (Articolo 122)

La risoluzione ha chiesto di valutare soluzioni "*language free*" per identificare il codice o il mezzo elettronico (QR code) la cui disciplina tecnica è demandata a un atto delegato, nell'ambito della modifica dell'articolo 122 del regolamento 1308/2013. Anche su questo punto, il testo negoziale precedente alla risoluzione conteneva già una risposta coerente: nella proposta originaria della Commissione, nell'ambito dei poteri delegati in materia di etichettatura elettronica, era già prevista la possibilità di identificazione "*including by means of a pictogram or symbol instead of words*". L'opzione del pittogramma o del simbolo soddisfaceva la finalità "*language free*" enunciata dal Senato, eliminando la necessità di testi in lingua e favorendo una fruibilità uniforme a livello europeo. Il Governo, nel proprio riscontro, ha affermato esplicitamente che il testo "individua già una soluzione '*language free*'", richiamando le opzioni del pittogramma e del simbolo nonché la disciplina della forma e del *layout* delle informazioni elettroniche.

Il regolamento (UE) 2026/471 ha formalizzato questo orientamento: nella modifica dell'articolo 122, paragrafo 1, del regolamento 1308/2013, la delega alla Commissione è estesa

a comprendere l'identificazione del mezzo elettronico "anche mediante un pittogramma o un simbolo comuni anziché utilizzare parole", nonché la definizione della forma e della grafica delle informazioni fornite in formato elettronico, al fine di semplificarne la presentazione e migliorarne l'accessibilità. Sul piano attuativo, la dichiarazione della Commissione allegata agli atti del Consiglio ha preannunciato un intervento nel 2026 sul regolamento delegato (UE) 2019/33 per definire il "sistema dell'Unione" di identificazione dell'etichettatura elettronica: la delega abilita la soluzione, ma l'effettiva standardizzazione dipenderà dagli atti di secondo livello.

Sul piano dell'accoglimento, la raccomandazione è integralmente recepita nel testo finale: l'atto parlamentare appare come un rafforzamento della legittimazione politica interna di un orientamento già in maturazione.

La posizione del Senato non è isolata nel panorama parlamentare italiano: la XIII Commissione della Camera formula una richiesta sostanzialmente analoga, sollecitando l'adozione urgente di atti delegati con soluzioni "*language free*" e valutando persino l'inserimento di disposizioni direttamente nell'atto di base per accelerare i tempi. Il Governo riconosce l'urgenza, ma privilegia la via dell'atto delegato per garantire flessibilità e il coinvolgimento degli Stati membri. Tra i Parlamenti nazionali esaminati, la Romania non utilizza l'espressione "*language free*", ma solleva una preoccupazione contigua: l'inadeguatezza di talune scelte terminologiche nell'etichettatura (ad esempio "*alcohol-light*") rispetto alla comprensibilità per i consumatori romeni, proponendo soluzioni alternative. Emerge così che la dimensione linguistica dell'informazione al consumatore è un tema sensibile per più Stati membri, affrontato però con strumenti differenti – *standard* grafici in un caso, scelte terminologiche nell'altro.

Promozione nei Paesi terzi in più mercati

La risoluzione proponeva di introdurre una facoltà esplicita per i beneficiari di realizzare azioni di promozione e comunicazione per vini DOP/IGP e con indicazione varietale in più Paesi terzi, nel rispetto del limite massimo di durata previsto dalla proposta (cinque anni).

Nella proposta originaria della Commissione europea, le operazioni di promozione e comunicazione "*aimed at the consolidation of market outlets*" erano soggette a una durata massima non prorogabile di cinque anni, circoscritte ai vini DOP/IGP o con indicazione varietale. In questo quadro, la preoccupazione del Senato si legge come esigenza di flessibilità implementativa, per consentire la capacità di adattarsi a *shock* di domanda o a opportunità emergenti in altri mercati. Il Governo, nel proprio riscontro, ha sostenuto che la modifica del Paese terzo sia già consentita in assenza di variazioni agli obiettivi generali e specifici dell'operazione, offrendo così una lettura interpretativa della flessibilità già esistente.

Il regolamento (UE) 2026/471 non ha accolto in forma letterale la formula "in più Paesi terzi", ma ha delineato la disciplina in modo significativo: già nel testo di compromesso la durata delle azioni di promozione e comunicazione era stata fissata a tre anni, con possibilità di proroga per due volte fino a un massimo di nove anni consecutivi; viene inoltre chiarito che uno Stato membro può definire come "mercato in un Paese terzo" l'intero territorio del Paese, una sua suddivisione amministrativa o un "tipo di mercato" da esso individuato. La logica del Legislatore europeo – emergente anche dai considerando della posizione del Parlamento europeo – è quella di offrire criteri flessibili per la definizione del mercato di riferimento e di favorire l'accesso dei piccoli produttori, più che introdurre una regola esplicita di promozione multi-Paese nell'ambito di una singola operazione.

Sul piano dell'accoglimento, a livello sostanziale, il nuovo impianto europeo introduce una flessibilità diversa che può attenuare alcune rigidità operative segnalate dal Senato.

La Spagna ha proposto meccanismi per valutare regolarmente l'efficacia dei programmi promozionali nei Paesi terzi: non si tratta della stessa flessibilità "multi-Paese", ma segnala che anche altri Stati membri considerano la promozione extra-UE un nodo critico e richiedono strumenti di governo del ciclo di *policy*.

9. Risoluzione n. 21 sul sistema di condizionalità della PAC

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 21](#), è stata approvata il 17 settembre 2025 in seguito all'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda il **sistema di condizionalità**, i tipi di intervento sotto forma di pagamenti diretti, i tipi di intervento in determinati settori, lo sviluppo rurale e le relazioni annuali sull'efficacia dell'attuazione e del regolamento (UE) 2021/2116 per quanto riguarda la *governance* dei dati e dell'interoperabilità, la sospensione dei pagamenti in relazione alla verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione, i controlli e le sanzioni ([COM\(2025\) 236](#)).

La proposta della COM(2025) 236 reca modifiche ai regolamenti PAC 2021/2115 e 2021/2116 con l'obiettivo di semplificare la politica agricola comune e ridurre gli oneri amministrativi per agricoltori e amministrazioni nazionali. Le principali novità riguardano: la semplificazione del sistema di condizionalità (esenzione dei piccoli agricoltori, conformità automatica per i biologici certificati); l'introduzione di pagamenti complementari di crisi per calamità naturali e avversità climatiche; l'aumento del tetto forfettario per i piccoli agricoltori a 2.500 euro; maggiore flessibilità nella gestione dei piani strategici nazionali, distinguendo tra modifiche "strategiche" (soggette ad approvazione UE) e non; la soppressione della verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione; il rafforzamento dell'interoperabilità digitale tra i sistemi informativi agricoli nazionali; e una maggiore flessibilità negli strumenti di gestione del rischio e nei pagamenti per allevatori e apicoltori.

9.1. Contenuto

Il *Doc. XVIII, n. 21*, impegna il Governo a sostenere la proposta tenendo conto di 12 osservazioni puntuali:

- 1) Riconoscere la conformità alle norme BCAA 1, 3, 4, 5, 6 e 7 elencate nell'allegato III al regolamento 2021/2115 per le superfici biologiche certificate a norma del regolamento (UE) 2018/848 alle singole superfici certificate bio, anche se l'intera azienda non è certificata.
- 2) Rendere facoltativo (non obbligatorio) per gli Stati membri il prelievo dei contributi per la gestione del rischio solo agli agricoltori con strumenti attivi, per garantire la continuità del fondo mutualistico AGRICAT.
- 3) Mantenere la riserva invariata rispetto all'assetto attuale, senza limitarne l'uso alle sole turbative di mercato (includendo quindi siccità, alluvioni, epizootie, ecc.).
- 4) Ridurre il numero di modifiche ai Piani strategici nazionali che richiedono l'autorizzazione della Commissione europea, riformulando l'articolo 119 del regolamento (UE) 2021/2115.
- 5) Introdurre la regola N+3 per il disimpegno delle risorse dello sviluppo rurale, in sostituzione dell'attuale N+2, per ridurre il rischio di perdita di fondi.

- 6) Eliminare l'obbligo di istituire un'Autorità statale per la *governance* dei dati PAC, per evitare oneri amministrativi aggiuntivi.
- 7) Aumentare la percentuale degli anticipi per pagamenti diretti e sviluppo rurale, in coerenza con le maggiorazioni già applicate negli anni 2023-2025.
- 8) Promuovere tecnologie digitali, interoperabilità dei dati e strumenti di monitoraggio avanzati, anche creando una piattaforma *open data* sulla PAC aggiornata in tempo reale, finanziata con risorse europee.
- 9) Estendere il finanziamento alle organizzazioni di produttori (OP) che commercializzano prodotti trasformati, includendo investimenti in ricerca.
- 10) Estendere alle associazioni di organizzazioni di produttori (AOP) del settore olivicolo il meccanismo premiale già previsto per l'ortofrutta, modificando l'articolo 65 del regolamento 2021/2115.
- 11) Aumentare da 50.000 a 75.000 euro il sostegno massimo per lo sviluppo imprenditoriale delle piccole aziende agricole.
- 12) Rendere applicabili alcune misure di semplificazione già a partire dal 2025.

9.2. Quadro temporale

14 maggio 2025	Proposta della Commissione europea COM(2025) 236
25 giugno 2025	Relazione del Governo sulla Proposta della Commissione europea
23 luglio 2025	Documento finale della XIII Commissione della Camera (Doc. XVIII, n. 28)
29 luglio 2025	Documento della XIV Commissione della Camera (Doc. XVIII-bis, n. 65)
3 settembre 2025	Adozione in COREPER II del mandato negoziale del Consiglio
17 settembre 2025	Risoluzione della 9ª Commissione (Doc. XVIII, n. 21)
8 ottobre 2025	Posizione del Parlamento europeo (emendamenti approvati in plenaria)
28 ottobre 2025	Nota della Presidenza del Consiglio che spiega il fallimento del primo trilogio (17 ottobre) e propone “principi” per gestire gli emendamenti del PE
29 ottobre 2025	Revisione del mandato in COREPER II
	Accordo provvisorio risultante dai negoziati interistituzionali (testo di compromesso)
16 dicembre 2025	Posizione in prima lettura del Parlamento europeo (che sostituisce gli emendamenti dell'8 ottobre)
18 dicembre 2025	Adozione in Consiglio
19 dicembre 2025	Adozione del regolamento (UE) 2025/2649

La risoluzione del Senato del 17 settembre si colloca nella finestra temporale compresa tra l'adozione del primo mandato negoziale da parte del Coreper II, avvenuta il 3 settembre, e la successiva revisione di tale mandato, datata 29 ottobre.

Sulla proposta della Commissione europea si sono espressi, in fase ascendente, oltre alle Camere italiane, anche il [Congresso spagnolo](#) (23 giugno 2025), il [Bundesrat tedesco](#) (11 luglio 2025) e l'[Assemblea nazionale bulgara](#) (31 luglio 2025).

9.3. Orientamento generale italiano

Sul piano contenutistico, Camera e Senato hanno concordato su un nucleo comune di richieste: l'estensione della condizionalità BCAA-biologico alle singole unità produttive e non alla sola azienda nel suo complesso; la contrarietà a un restringimento della riserva agricola; l'opposizione all'obbligo di istituire un'Autorità nazionale per l'interoperabilità dei dati; l'esigenza di circoscrivere le modifiche "strategiche" ai piani PAC entro limiti ragionevoli; la spinta verso l'adozione del regime N+3 per lo sviluppo rurale.

Il Governo ha ritenuto le principali osservazioni della Camera come "coerenti" o "in linea" con la posizione italiana nelle sedi europee e, soprattutto, ha registrato che diverse istanze parlamentari sono state "recepte" nel testo di compromesso proposto dalla Presidenza danese. Sui punti di maggiore rilievo – estensione BCAA-biologico, riserva agricola, obbligo dell'Autorità per i dati, flessibilità dell'articolo 19, disciplina degli aiuti di crisi – si segnala un orientamento governativo favorevole, o quantomeno non oppositivo, e un esito positivo nel negoziato di compromesso. La convergenza non è tuttavia totale. Emerge una differenza di intensità su alcuni specifici oggetti: la XIII Commissione della Camera ha valutato l'opportunità di sopprimere integralmente la disciplina dei pagamenti complementari in caso di crisi (articoli 41-bis e 78-bis), mentre il Senato ha concentrato le proprie richieste principalmente sulla riserva agricola e su profili finanziari e operativi, senza formulare una posizione speculare sull'eliminazione dell'istituto nel suo complesso.

9.4. Osservazioni accolte

Soppressione dell'obbligo di istituire un'Autorità nazionale per l'interoperabilità dei dati PAC (Osservazione 6)

La proposta iniziale della Commissione europea introduceva, nell'articolo 13-bis del regolamento (UE) 2021/2116, l'obbligo per gli Stati membri di istituire un'Autorità nazionale incaricata di coordinare l'interoperabilità dei dati tra gli organismi pagatori, gli enti regionali e le autorità di gestione dei fondi PAC. Per l'Italia, questa disposizione presentava criticità specifiche legate all'architettura amministrativa pluralista del sistema di gestione dei pagamenti agricoli: accanto all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), operante a livello nazionale, esistono organismi pagatori regionali la cui attività si svolge in un quadro di competenze condivise tra Stato e Regioni. La creazione di un'autorità centrale di coordinamento avrebbe potuto interferire con questo assetto, oltre a comportare oneri amministrativi e finanziari di non immediata sostenibilità.

Il Senato aveva qualificato questa richiesta come una delle priorità negoziali dell'Italia, e il Governo l'aveva sostenuta in sede COREPER con una posizione particolarmente netta, emersa anche nelle audizioni parlamentari. Il risultato è stata la soppressione totale della disposizione. Il regolamento (UE) 2025/2649, sia nella versione dell'accordo di trilogio che nel testo definitivo pubblicato in Gazzetta Ufficiale, non fa menzione ad alcun articolo 13-bis né contiene alcuna disposizione equivalente che imponga la creazione di strutture nazionali obbligatorie per la *governance* dei dati PAC. La soppressione è avvenuta già nella fase di elaborazione del testo di compromesso presidenziale in seno al Consiglio, prima ancora dell'apertura formale del trilogio, il che indica che la pressione coordinata degli Stati membri in sede preparatoria si era rivelata sufficiente per eliminare la norma prima che questa entrasse nel negoziato con il Parlamento europeo.

La posizione italiana ha trovato una convergenza significativa con quella del *Bundesrat* tedesco, che si opponeva alla norma per ragioni strutturalmente analoghe legate al federalismo amministrativo: anche in Germania la gestione della PAC è ripartita tra il livello federale e i Länder, e l'istituzione di un'autorità centrale avrebbe sollevato problemi di compatibilità con il riparto costituzionale di competenze.

Flessibilità applicativa del prelievo per gli strumenti di gestione del rischio (Osservazione 2)

L'articolo 19 del regolamento (UE) 2021/2115 consente agli Stati membri di trattenere una quota fino al tre per cento dei pagamenti diretti erogati agli agricoltori come contributo degli stessi al finanziamento di strumenti collettivi di gestione del rischio – fondi mutualistici, assicurazioni agevolate, strumenti di stabilizzazione del reddito. La norma previgente stabiliva che, ove uno Stato membro avesse deciso di attivare questa opzione, il prelievo si applicasse universalmente a tutti i beneficiari di pagamenti diretti nell'anno di riferimento, indipendentemente dal fatto che per ciascuno di essi esistesse effettivamente uno strumento di gestione del rischio disponibile. Questa impostazione aveva determinato una scarsa adozione dell'opzione da parte degli Stati membri, poiché applicare il prelievo a chi non ha accesso a strumenti corrispondenti generava una percezione di iniquità e poteva ridurre il consenso degli agricoltori.

Il Senato aveva chiesto di introdurre una deroga che consentisse di applicare il prelievo selettivamente ai soli agricoltori per i quali esiste, nell'anno in questione, uno strumento di gestione del rischio effettivamente disponibile. Il testo del nuovo articolo 19, come sostituito dall'articolo 1, punto 8), del regolamento (UE) 2025/2649, accoglie questa impostazione con una struttura normativa bipartita: la regola generale rimane l'applicazione universale a tutti i beneficiari di pagamenti diretti, ma viene introdotta una deroga opzionale secondo cui gli Stati membri «possono decidere di applicarla agli agricoltori per i quali esiste uno strumento di gestione del rischio in un determinato anno se ciò corrisponde meglio allo strumento di gestione del rischio esistente.» Il considerando 15 motiva esplicitamente la modifica con la constatazione che la norma previgente aveva generato una scarsa diffusione dell'opzione, proprio per l'assenza di strumenti disponibili per la generalità degli agricoltori.

Innalzamento del massimale per le piccole aziende agricole (Osservazione 11)

Nell'ambito delle disposizioni relative al sostegno allo sviluppo imprenditoriale delle piccole aziende agricole – un tipo di intervento introdotto dalla proposta della Commissione come strumento di semplificazione alternativo ai pagamenti diretti tradizionali – la norma inizialmente prevista fissava il massimale di aiuto a 50.000 euro. Il Senato aveva chiesto di innalzarlo a 75.000 euro, ritenendo che la soglia più bassa non fosse adeguata a garantire un reale stimolo allo sviluppo delle piccole realtà produttive che caratterizzano il tessuto agricolo italiano.

Il testo definitivo, all'articolo 75, paragrafo 4, lettera b), del regolamento (UE) 2021/2115, come novellato dall'articolo 1, punto 18) (d) del regolamento (UE) 2025/2649, fissa il massimale esattamente a 75.000 euro. Il considerando 30 giustifica la misura con l'esigenza di incoraggiare lo sviluppo delle piccole aziende agricole potenzialmente redditizie e di semplificare l'accesso al sostegno. Va tuttavia osservato che la stessa modifica era stata proposta anche dal Parlamento europeo attraverso emendamenti presentati in fase di prima lettura, il che suggerisce una convergenza di posizioni più ampia di quella riconducibile alla

sola pressione italiana. In questo caso, come in altri, il ruolo del Senato va letto come componente di una coalizione favorevole più estesa.

Consolidamento delle percentuali maggiorate degli anticipi (Raccomandazione 7)

La storia degli anticipi sui pagamenti diretti e sullo sviluppo rurale negli anni 2023-2025 è quella di una misura emergenziale reiterata che il regolamento (UE) 2025/2649 trasforma in norma strutturale. La regola ordinaria dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2116 fissava il massimale degli anticipi al 50% per i pagamenti diretti e al 75% per gli interventi di sviluppo rurale. A partire dal 2023, pressioni sistemiche di natura diversa avevano indotto il Legislatore europeo ad autorizzare in deroga anticipi fino al 70% per i pagamenti diretti e fino all'85% per lo sviluppo rurale.

Il Senato aveva chiesto di rendere permanenti queste percentuali maggiorate, ritenendo che le condizioni strutturali che le avevano giustificate non fossero destinate a risolversi rapidamente. Il nuovo testo dell'articolo 44, paragrafo 2, come sostituito dall'articolo 2, punto 7), del regolamento (UE) 2025/2649, stabilisce le soglie del 70% e dell'85% come regola ordinaria, non più come deroga eccezionale. Il considerando 59 motiva la scelta osservando che le pressioni che avevano giustificato le deroghe annuali sono «improbabili da risolversi nel 2026 o nel 2027» e che stabilizzare le percentuali semplifica la programmazione finanziaria degli organismi pagatori.

9.5. Osservazioni parzialmente accolte

Presunzione di conformità BCAA per le unità biologiche nelle aziende miste (Osservazione 1)

La questione centrale per l'Italia riguardava le aziende agricole che gestiscono contemporaneamente superfici in regime biologico e superfici in regime convenzionale: le cosiddette aziende miste, struttura particolarmente diffusa nella realtà italiana. La proposta della Commissione prevedeva che la presunzione di conformità si applicasse all'intera azienda solo se questa era integralmente biologica, escludendo di fatto le aziende miste dall'agevolazione. Il Senato aveva chiesto che la presunzione operasse a livello di unità di produzione biologica, cioè per la porzione di azienda effettivamente gestita in biologico, indipendentemente dal fatto che il resto dell'azienda fosse in convenzionale.

Il testo adottato all'articolo 1, punto 5), del regolamento (UE) 2025/2649, che aggiunge commi all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/2115, introduce una struttura normativa bipartita. Il primo comma stabilisce la presunzione di conformità alle norme BCAA 1, 3, 4, 5, 6 e 7 per gli agricoltori certificati biologici «in relazione alle loro unità di produzione biologica e in conversione»: questa formulazione adotta esattamente l'approccio per unità richiesto dall'Italia, favorevole alle aziende miste. Il secondo comma introduce però una deroga opzionale: gli Stati membri «possono decidere» di limitare la presunzione ai soli agricoltori la cui intera azienda è biologica. Il considerando 11 motiva questa facoltà restrittiva con l'esigenza di ridurre l'onere dei controlli, che nelle aziende miste richiederebbe verifiche parcella per parcella.

Il risultato è quindi ambivalente. Il principio richiesto – presunzione per unità – è accolto come regola generale predefinita. Tuttavia, la facoltà degli Stati membri di restringere l'applicazione alle sole aziende integralmente biologiche introduce un elemento di incertezza applicativa che il diritto europeo non rimuove ma rinvia alle scelte nazionali. Per l'Italia, il

risultato finale dipenderà da come il Legislatore nazionale utilizzerà questa facoltà nel contesto del piano strategico PAC.

Riserva agricola e protezione della sua funzione nelle crisi climatiche
(Osservazione 3)

La Commissione europea aveva prospettato di restringere le finalità della riserva agricola alle sole turbative di mercato, escludendo dalla sua attivazione gli eventi climatici estremi e le catastrofi naturali, una distinzione che avrebbe impoverito significativamente lo strumento proprio nelle circostanze in cui il suo utilizzo era più urgente per gli agricoltori italiani.

Il testo definitivo del regolamento (UE) 2025/2649 non introduce la restrizione funzionale proposta dal Senato. La riserva agricola mantiene, nelle disposizioni che la disciplinano, la sua funzione tradizionale senza le limitazioni che l'Italia aveva combattuto. Il regolamento adottato, tuttavia, introduce all'articolo 78a – inserito dall'articolo 1, punto 20) – un nuovo tipo di intervento per i pagamenti in caso di crisi determinate da calamità naturali, avversità atmosferiche o eventi catastrofici, finanziabili nell'ambito dello sviluppo rurale. L'allegato XV del regolamento fissa per l'Italia un massimale annuo di circa 149 milioni di euro per gli anni 2026 e 2027, il quarto importo più elevato tra gli Stati membri, dopo Francia, Germania e Spagna. Il recepimento è quindi sostanziale ma di natura peculiare: non si tratta dell'introduzione di una disposizione positiva corrispondente alla richiesta italiana, ma della neutralizzazione di una proposta avversa.

La posizione italiana era stata sostenuta in sede negoziale anche dalla Bulgaria. Il fronte avverso alla posizione italiana includeva la Spagna e altri Stati membri che ritenevano preferibile una demarcazione più netta tra la riserva – strumento di gestione delle crisi di mercato – e altri meccanismi specificamente dedicati alle calamità naturali e climatiche.

Ampliamento degli obiettivi del settore ortofrutticolo ai prodotti trasformati
(Osservazione 9)

L'osservazione sul settore ortofrutticolo conteneva due richieste distinte. La prima riguardava l'ampliamento dell'ambito applicativo degli obiettivi settoriali ai prodotti trasformati, superando la limitazione ai soli prodotti freschi prevista dalla normativa vigente. La seconda chiedeva l'istituzione di un finanziamento specifico per investimenti in ricerca e innovazione nel comparto ortofrutticolo.

La prima richiesta ha trovato accoglimento nell'articolo 1, punto 12a), del regolamento (UE) 2025/2649, che modifica l'articolo 49 del regolamento (UE) 2021/2115. La nuova formulazione stabilisce che gli obiettivi di cui alle lettere da d) a i) e k) dell'articolo 46 – che coprono in particolare gli obiettivi ambientali, climatici, di gestione sostenibile delle risorse naturali e di riduzione dei rischi da fitofarmaci – si applicano ora sia ai prodotti freschi che ai prodotti trasformati. L'articolo 52, paragrafo 2, come modificato dall'articolo 1, punto 13), prevede inoltre un incremento di mezzo punto percentuale nel limite dell'assistenza finanziaria dell'Unione per i programmi operativi che includono interventi connessi a questi obiettivi. Per l'Italia, Paese con una filiera ortofrutticola di trasformazione particolarmente sviluppata – pomodoro da industria, conserve vegetali, succhi – questa modifica ha ricadute concrete in termini di ammissibilità al finanziamento europeo.

La seconda richiesta, relativa alla creazione di un meccanismo di finanziamento specifico per la ricerca e l'innovazione nel settore, non ha invece trovato riscontro nel testo

definitivo. Non vi è alcuna disposizione autonoma dedicata al finanziamento della ricerca in ambito ortofrutticolo, al di là di quanto già previsto dagli strumenti generali di cooperazione e innovazione disciplinati dall'articolo 77 del regolamento base.

Anticipazione dell'applicazione delle semplificazioni all'esercizio finanziario 2025 (Osservazione 12)

L'osservazione chiedeva che alcune delle semplificazioni introdotte dal regolamento producessero effetti già nell'esercizio finanziario agricolo 2025, e non solo a partire dal 2026. L'obiettivo era consentire alle amministrazioni nazionali e agli organismi pagatori di beneficiare dell'alleggerimento normativo nei due anni residui del periodo di programmazione PAC 2023-2027, evitando che le semplificazioni maturate durante il negoziato si applicassero soltanto a partire dall'ultimo anno utile.

L'articolo 4 del regolamento (UE) 2025/2649, nel regolare l'entrata in vigore e l'applicazione, prevede che alcune disposizioni specifiche si applichino retroattivamente all'esercizio finanziario agricolo 2025 e a tutti i successivi. Si tratta, in particolare, delle modifiche indicate nell'articolo 1, punto 32), e nell'articolo 2, punti 1), 2), 3), 4)(a), 5), 6), 8), 9), 10), 13), 23) e 24). Queste disposizioni riguardano principalmente la soppressione della verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione – il meccanismo noto come *annual performance clearance* previsto dall'articolo 54 del Regolamento (UE) 2021/2116 – e le modifiche correlate al sistema dei pagamenti mensili e intermedi e alla liquidazione dei conti.

L'accoglimento è quindi concreto ma selettivo: non tutte le semplificazioni introdotte sono state retrodatate al 2025, ma quelle di maggiore impatto pratico per le amministrazioni nazionali lo sono state. Le misure di carattere sostanziale – introduzione di nuovi tipi di intervento, modifiche al sistema della condizionalità, variazioni ai piani strategici – si applicano secondo la regola ordinaria a partire dall'esercizio 2026.

Riduzione dell'elenco delle modifiche «strategiche» ai piani strategici PAC (Osservazione 4)

L'osservazione concerneva uno dei nodi più dibattuti del negoziato: la procedura di modifica dei piani strategici nazionali. La normativa vigente – l'articolo 119 del regolamento (UE) 2021/2115 – prevedeva che qualsiasi modifica al piano strategico richiedesse la presentazione di una richiesta formale alla Commissione europea, con un *iter* di approvazione che poteva protrarsi fino a sei mesi. Il Senato aveva chiesto di introdurre un sistema differenziato che distinguesse le modifiche di carattere strategico – meritevoli di un controllo approfondito della Commissione – da quelle di carattere operativo o di adeguamento – trasmissibili per semplice notifica con applicazione immediata.

L'articolo 1, punto 29), del regolamento (UE) 2025/2649 sostituisce integralmente l'articolo 119 del regolamento (UE) 2021/2115, introducendo la struttura differenziata richiesta. Le modifiche strategiche – definite dal paragrafo 2, lettere a), attraverso d) – restano soggette a una procedura di approvazione formale, con la Commissione che ha trenta giorni lavorativi per presentare osservazioni e tre mesi complessivi per pronunciarsi. Le «altre modifiche», disciplinate dal paragrafo 9, sono invece trasmissibili tramite semplice notifica con applicazione immediata, salvo obiezione della Commissione entro trenta giorni lavorativi. Vi è poi una terza categoria di correzioni formali, soggette a mera comunicazione.

Il regolamento introduce anche un limite quantitativo: nel periodo di programmazione, le richieste di modifica strategica non possono superare un numero complessivo prestabilito.

Il risultato appare formalmente coerente con l'osservazione italiana. Tuttavia, una lettura attenta delle disposizioni rivela che il perimetro delle modifiche qualificate come strategiche rimane ampio. In particolare, la lettera b) del paragrafo 2 classifica come strategica qualsiasi modifica che comporti variazioni dei valori di *milestones* o *target* degli indicatori di risultato contrassegnati dalla sigla RE nell'allegato I del regolamento base. Questa formulazione ha portata potenzialmente molto estesa, poiché molte modifiche di carattere operativo – cambi varietali, aggiustamenti tecnici nei requisiti degli interventi, revisioni dei parametri di misurazione – si riflettono inevitabilmente sui valori degli indicatori RE, finendo quindi nella categoria delle modifiche strategiche. La richiesta italiana di ridurre ulteriormente questo elenco non è stata accolta: il considerando 43 motiva il mantenimento di un ampio controllo della Commissione con la necessità di preservare la coerenza del quadro di *performance* che sorregge l'architettura giuridica della PAC. Il canale differenziato esiste, ma le sue dimensioni pratiche sono più contenute di quanto la raccomandazione auspicasse.

La richiesta italiana andava nella stessa direzione degli orientamenti del Bundesrat tedesco e di altre delegazioni nazionali che avevano segnalato l'eccessiva rigidità procedurale come un fattore frenante nell'attuazione della PAC.

9.6. Osservazioni non accolte

Regola N+3 per il disimpegno automatico dei fondi FEASR (Osservazione 5)

La regola di disimpegno automatico stabilisce il periodo entro il quale le risorse impegnate per un dato anno devono essere certificate come spese dagli Stati membri, pena la perdita delle somme non utilizzate – il cosiddetto disimpegno. La regola N+2, attualmente in vigore per il FEASR, prevede che i fondi impegnati in un anno N debbano essere spesi entro il 31 dicembre dell'anno N+2. Il Senato aveva chiesto di estendere questo periodo a N+3, concedendo un anno aggiuntivo agli Stati membri per certificare la spesa.

Per l'Italia, questa modifica aveva una rilevanza pratica particolarmente significativa. Il Paese è storicamente tra quelli con le maggiori difficoltà di spesa nei programmi di sviluppo rurale, difficoltà che si concentrano soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, dove la capacità amministrativa degli organismi pagatori regionali è inferiore alla media nazionale. La regola N+2 crea una pressione temporale che spesso costringe a certificare spese di qualità inferiore per evitare il disimpegno, oppure a rinunciare a risorse non spendibili nei tempi previsti. Il passaggio a N+3 avrebbe attenuato strutturalmente questa pressione.

Il regolamento (UE) 2025/2649 non contiene alcuna modifica alle disposizioni sul disimpegno del regolamento (UE) 2021/2116. La regola N+2 rimane invariata, senza alcun riferimento alla richiesta italiana nemmeno nei considerando.

La posizione italiana aveva trovato una convergenza con il Bundesrat tedesco, anche in questo caso per ragioni legate alla complessità federale della gestione dei fondi, e il Governo aveva qualificato questa richiesta come priorità negoziale.

Piattaforma open data per il monitoraggio della PAC (Osservazione 8)

Il Senato aveva chiesto l'istituzione di una piattaforma specifica per l'accesso pubblico ai dati di attuazione della PAC – *output*, spesa, beneficiari – in formato aperto e *machine-readable*, come strumento di trasparenza e valutazione dell'efficacia della politica agricola.

L'osservazione si collocava nel solco di un orientamento generale verso la digitalizzazione e la trasparenza dei dati pubblici che attraversa il dibattito europeo sulla *governance* della PAC. Il regolamento (UE) 2025/2649 non contiene disposizioni che istituiscano o obblighino alla creazione di una tale piattaforma. Le modifiche introdotte in materia di *governance* dei dati vanno nella direzione opposta rispetto alla creazione di nuovi obblighi: la soppressione dell'articolo 13-bis, già analizzata, alleggerisce il quadro degli obblighi informativi piuttosto che aggiungerne di nuovi. Il *framework* europeo sull'*open data* – in particolare la direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico – si applica in via generale anche ai dati PAC, ma non crea meccanismi specifici e dedicati come quelli richiesti dalla raccomandazione.

Estensione del meccanismo premiale alle AOP olivicole (Osservazione 10)

L'osservazione chiedeva di estendere il meccanismo premiale previsto dall'articolo 65 del regolamento (UE) 2021/2115 alle associazioni di organizzazioni di produttori del settore olivicolo. Questo meccanismo consente agli Stati membri di prevedere una maggiorazione del sostegno per gli agricoltori che aderiscono a forme di aggregazione della produzione – organizzazioni di produttori e loro associazioni – come incentivo alla concentrazione dell'offerta. Per il settore olivicolo italiano, l'estensione alle AOP avrebbe rafforzato la capacità contrattuale degli olivicoltori nella filiera, sostenendo la competitività di un comparto che affronta la concorrenza di produttori mediterranei a costi inferiori.

Il regolamento (UE) 2025/2649 non modifica l'articolo 65 del regolamento (UE) 2021/2115. Il settore olivicolo non è oggetto di alcuna disposizione specifica nell'atto adottato.

10. Risoluzione n. 23 sulla PAC 2028-2034

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 23](#), è stata approvata il 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 (PAC) per il periodo dal 2028 al 2034** ([COM\(2025\) 560](#)).

La proposta COM(2025) 560 stabilisce le condizioni per il sostegno dell'UE alla politica agricola comune nel periodo 2028-2034, inquadrandosi nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale e nel Fondo di partenariato nazionale e regionale. L'obiettivo centrale è rendere il settore agricolo europeo più competitivo, resiliente e sostenibile, garantendo al contempo la sicurezza alimentare e un reddito equo agli agricoltori. La proposta introduce un sistema semplificato di interventi – tra cui sostegno al reddito per superficie, pagamenti accoppiati, azioni agroambientali e strumenti di gestione del rischio – con una logica che privilegia gli incentivi rispetto ai requisiti obbligatori, lasciando agli Stati membri maggiore flessibilità nell'adattare gli strumenti alle specificità locali. Particolare attenzione è dedicata al ricambio generazionale, con un apposito "pacchetto di avvio" per i giovani agricoltori, e alla transizione verde, attraverso priorità ambientali e climatiche vincolanti. La *governance* dei dati e l'interoperabilità digitale tra i sistemi informativi nazionali costituiscono un ulteriore elemento innovativo, affidato a un'autorità dedicata in ciascuno Stato membro.

10.1. Contenuto

La risoluzione individua alcune preoccupazioni strutturali che rischiano di compromettere l'efficacia della nuova politica agricola comune. Il primo elemento di preoccupazione è di natura finanziaria: la riduzione complessiva delle risorse da 380 a 294 miliardi di euro si traduce per l'Italia in una perdita stimata di circa un miliardo di euro all'anno, giudicata ingiustificata e in tensione con l'articolo 39 del TFUE, che garantisce agli agricoltori un tenore di vita equo. La risoluzione ricorda altresì che qualsiasi modifica sostanziale al bilancio deve percorrere il regolare *iter* legislativo europeo, senza modifiche procedurali. Sul piano architetturale, la fusione del Fondo agricolo (FEAGA) e del Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) in un unico strumento finanziario è considerata la criticità più rilevante. Questa scelta rompe un equilibrio consolidato – pur privo di una codificazione formale – e rischia di compromettere la trasparenza del bilancio, riducendo la capacità degli agricoltori e delle istituzioni di monitorare e orientare le risorse a loro destinate. In prospettiva, tale fusione potrebbe innescare una deriva verso la rinazionalizzazione delle politiche agrarie, con evidenti rischi di disomogeneità tra Stati membri e distorsioni competitive.

A queste preoccupazioni di ordine generale si aggiungono rilievi puntuali su singoli aspetti della proposta. Il meccanismo del "*rural target*" – che riserva almeno il 10% delle risorse non pre-allocate dei piani di partenariato nazionali e regionali, pari a circa 4,7 miliardi di euro per l'Italia – viene criticato in quanto non vincolato allo sviluppo rurale in senso stretto, risultando dunque inidoneo a garantire la continuità della spesa attualmente assicurata in quel settore.

Sul fronte della gestione del rischio, gli strumenti introdotti dall'articolo 12 della proposta sono giudicati lacunosi nel definire il loro rapporto con i meccanismi nazionali già operativi, come i sistemi assicurativi agricoli. L'assenza di un coordinamento esplicito rischia di generare ridondanze costose e contenziosi applicativi, minando l'efficacia complessiva dell'intervento pubblico. Desti infine preoccupazione il tema della condizionalità ambientale: pur riconoscendo la necessità di orientare il settore verso obiettivi climatici, la risoluzione teme che obblighi eccessivamente rigidi possano gravare sulla redditività delle imprese agricole, chiedendo un approccio più graduale e meno penalizzante.

Per affrontare queste criticità, la risoluzione impegna il Governo a sostenere nelle sedi europee competenti le seguenti posizioni:

1. Rivedere la proposta COM(2025) 560, riconoscendo la PAC come politica unitaria essenziale a sicurezza alimentare e sovranità europea, evitando disparità tra agricoltori di diversi Stati membri.
2. Mantenere la PAC separata dalle altre politiche nel nuovo PNR, con un bilancio visibile e autonomie gestionali proprie, per evitare burocrazia eccessiva e ritardi nel sostegno al reddito e al mercato.
3. Assicurare finanziamenti “non inferiori in termini reali” a quelli attuali, rivalutando il *budget* complessivo.
4. Introdurre strumenti per garantire stabilità di approvvigionamento (ad esempio riserve strategiche o fondi di intervento) e preservare la competitività, soprattutto nei prezzi degli *input* agricoli.
5. Prevedere che le autorità regionali partecipino in modo attivo alla programmazione e all’attuazione della PAC, coerentemente con la normativa italiana di decentramento.

6. Evitare duplicazioni tra i nuovi strumenti di rischio UE e quelli nazionali (come assicurazioni agricole), ponendo vincoli chiari per combinare efficacemente i fondi.
7. Indirizzare il sostegno prioritariamente agli agricoltori “professionali” attivi sul mercato, per difendere la produzione europea.
8. Prevedere meccanismi di incentivazione (premi, compensazioni) anziché sanzioni, per le transizioni ecologiche e strutturali.

10.2. Quadro temporale

16 luglio 2025	Proposta della Commissione europea COM(2025)560
10 settembre 2025	Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro della PAC post-2027
25 settembre 2025	Conferenza interparlamentare organizzata dalla commissione AGRI del Parlamento europeo sulla PAC post-2027
21 ottobre 2025	Relazione del Governo sulla proposta della Commissione europea
9 dicembre 2025	Risoluzione della 9ª Commissione (<i>Doc. XVIII</i> , n. 23)
9 febbraio 2026	Parere della Corte dei conti
12 febbraio 2026	Nota del Consiglio dell'UE per il dibattito orientativo sulla PAC post-2027

In fase ascendente, si sono espressi sulla Proposta della Commissione europea anche l'Assemblea Nazionale portoghese ([Commissione Agricoltura e Pesca](#) (9 ottobre 2025); [Commissione Affari europei](#) (27 ottobre 2025)), il [Congresso dei deputati spagnolo](#) (14 ottobre 2025), il [Senato rumeno](#) (27 ottobre 2025), il [Bundesrat tedesco](#) (21 novembre 2025), il [Senato ceco](#) (26 novembre 2025), le [Houses of Oireachtas](#) irlandesi (16 dicembre 2025), il [Senato polacco](#) (17 dicembre 2025) e la [Camera dei rappresentanti di Cipro](#) (3 febbraio 2026).

10.3. Orientamento generale italiano

I principali documenti ufficiali attraverso cui il Governo italiano ha articolato la propria posizione sulla proposta COM(2025) 560 hanno delineato un quadro sostanzialmente coerente con l'impianto critico della risoluzione senatoria, declinandosi su tre livelli distinti: quello della comunicazione istituzionale interna, quello della partecipazione ai tavoli negoziali europei e quello del confronto complessivo con le indicazioni parlamentari. Il Governo ha richiamato alcune “criticità persistenti” del settore agricolo nazionale: il calo strutturale dei prezzi, il progressivo invecchiamento della popolazione agricola e la crescente incidenza di eventi climatici estremi. L'architettura complessiva della proposta viene descritta come “complessa e di non facile lettura”; si chiedeva esplicitamente che la PAC conservasse un proprio fondo specifico, in aperta contrapposizione alla fusione dei due pilastri prospettata dalla proposta. Sono inoltre segnalate la necessità di un meccanismo integrato di gestione del rischio – privo di sovrapposizioni con gli strumenti nazionali esistenti – e l'importanza di preservare il sostegno al reddito agricolo come obiettivo primario della politica comune.

Sul piano multilaterale, nei Consigli Agricoltura del settembre e dell'ottobre 2025 l'Italia ha assunto posizioni convergenti con quelle di altri Stati membri – tra cui la Germania – nel richiedere certezze di finanziamento e una maggiore semplificazione dell'impianto normativo. In sede di COREPER, l'11 novembre 2025, la delegazione italiana ha sostenuto la necessità di non alterare la struttura a due pilastri e di garantire un bilancio minimo certo per la PAC. Analogamente, nel corso delle presidenze trilaterali, l'Italia ha ribadito la propria contrarietà all'inclusione della PAC in un fondo unico di partenariato. Queste prese di

posizione negoziali appaiono in sostanziale continuità con le indicazioni formulate dalla risoluzione della 9^a Commissione, di cui ricalcano i contenuti principali.

Nel complesso, le posizioni ufficiali del Governo sono risultate allineate con quelle espresse dalla 9^a Commissione in merito alla centralità della PAC nel quadro finanziario pluriennale, alla necessità di un bilancio separato e autonomo, all'esigenza di risorse adeguate e al rafforzamento degli strumenti di gestione del rischio e di mercato.

10.4. Le criticità della nuova PAC in prospettiva comparata

La fusione dei pilastri e la questione del bilancio dedicato

La criticità più ricorrente, e probabilmente più rilevante sul piano strutturale, riguardava la proposta di inglobare la PAC e lo sviluppo rurale in un'unica dotazione finanziaria. Questa scelta è stata oggetto di rilievi critici da parte di soggetti assai diversi: il Senato italiano e la Corte dei conti europea hanno entrambi osservato che si sarebbe trattato della prima volta nella storia della PAC senza un fondo agricolo dedicato; il Parlamento europeo ha chiesto esplicitamente che il bilancio della PAC rimanesse distinto; diversi Governi nazionali – tra cui Polonia, Romania e Germania – hanno manifestato analoghe preoccupazioni, con il Bundesrat tedesco che nel 2025 ha definito l'unificazione il “punto di massima opposizione”. Le conseguenze pratiche potenzialmente derivanti da questa architettura includevano una minore visibilità dei pagamenti, possibili ritardi nell'erogazione e difficoltà nel raffronto con i cicli precedenti. Tra le opzioni di mitigazione maggiormente citate figuravano la negoziazione di una dotazione minima vincolata attraverso un sottolimito obbligatorio, oppure il mantenimento formale di due capitoli distinti nell'atto legislativo europeo.

Strettamente connessa a questa questione era la preoccupazione per la trasparenza finanziaria complessiva. La Corte dei conti europea ha avvertito che l'importo effettivamente destinato alla PAC sarebbe stato determinabile solo dopo l'approvazione dei piani nazionali, rendendo i finanziamenti strutturalmente imprevedibili. Questa opacità, sottolineata anche da numerosi documenti preparatori del Consiglio, avrebbe rischiato di ridurre la responsabilità democratica nella gestione delle risorse agricole. Le soluzioni prospettate in varie sedi includevano l'introduzione di soglie minime vincolate per il sostegno diretto e rurale, accompagnate da meccanismi di monitoraggio comuni a livello europeo.

Gli obiettivi rurali, la governance e gli strumenti di rischio

La riserva del “*rural target*” – pari al 10% delle risorse non pre-allocate – è stata criticata principalmente in sede italiana per il rischio che venisse destinata a misure non strettamente riferibili allo sviluppo rurale. Questa preoccupazione è apparsa meno diffusa in altri contesti nazionali, dove l'attenzione tendeva a concentrarsi prevalentemente sui pagamenti diretti; tuttavia le organizzazioni rappresentative delle aree rurali hanno segnalato il rischio di un'erosione dei fondi destinati alle zone svantaggiate e alle misure ambientali.

Sul tema della *governance*, la nuova procedura dei piani nazionali introduceva un modello in cui ciascuno Stato membro negoziava individualmente con la Commissione europea, con il rischio di marginalizzare le autorità regionali e locali. La preoccupazione, evidenziata con particolare forza dal Senato italiano, emergeva anche in altri contesti a struttura federale o regionale, come Spagna e Belgio, ed è stata discussa in sede di Comitato delle Regioni. Le proposte avanzate includevano meccanismi di co-decisione per i piani

regionali o clausole specifiche nei regolamenti che obbligassero al coinvolgimento degli enti locali.

Quanto agli strumenti di gestione del rischio, i nuovi fondi di solidarietà e i meccanismi assicurativi previsti dall'articolo 12 suscitavano il timore – espresso principalmente dall'Italia – di potenziali sovrapposizioni con le iniziative nazionali già esistenti. Poiché questa criticità dipendeva in larga misura dai modelli assicurativi adottati nei singoli Paesi, la sua rilevanza variava sensibilmente da uno Stato all'altro. Le opzioni di coordinamento discusse in sede tecnica prevedevano l'intervento europeo in via sussidiaria, ossia solo dopo l'esaurimento degli strumenti nazionali, con margini di flessibilità nella gestione delle crisi.

Condizionalità ambientale, piccoli agricoltori e competitività

Sul fronte della condizionalità ambientale, la Commissione europea ha orientato la proposta verso un sistema basato su incentivi piuttosto che su obblighi. La posizione italiana chiedeva che questa transizione non assumesse carattere punitivo, privilegiando premi per le buone pratiche e semplificando i criteri di accesso. Tale orientamento trovava un riscontro parziale nelle posizioni delle organizzazioni agricole europee, come COPA-COGECA, mentre il Parlamento europeo tendeva a sostenere condizioni più stringenti in materia ambientale.

La questione dei piccoli agricoltori, pur non sollevata direttamente dalla risoluzione senatoria, è presente nel dibattito europeo più ampio: il Parlamento europeo ha proposto pagamenti rafforzati per le piccole aziende, i giovani agricoltori e le zone svantaggiate, una richiesta sostenuta soprattutto dagli Stati dell'Europa orientale, dove la struttura fondiaria è caratterizzata da aziende di dimensioni ridotte.

Infine, una preoccupazione trasversale riguardava il rischio di distorsioni competitive all'interno del mercato agricolo europeo in caso di eccessiva frammentazione della PAC. Sebbene non sempre espressa in forma esplicita nei documenti ufficiali, questa criticità è stata richiamata dalla risoluzione italiana e da diversi interventi di Governi dell'Est Europa, che ravvisavano il pericolo di disparità tra agricoltori di Stati diversi qualora le regole e le dotazioni finanziarie fossero state divergenti. Come risposta, veniva invocato un approccio armonizzato sugli strumenti strategici comuni, dalle norme di mercato a quelle sanitarie fino alla gestione delle scorte.

11. Risoluzione n. 26 sull'accordo UE-Mercosur

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 26](#), è stata approvata l'8 gennaio 2026 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante attuazione della clausola di salvaguardia bilaterale dell'**accordo di partenariato UE-Mercosur** e dell'accordo interinale sugli scambi UE-Mercosur per i prodotti agricoli ([COM\(2025\) 639](#)).

11.1. Contenuto

La risoluzione impegna il Governo, nella valutazione della propria posizione sull'accordo commerciale con i Paesi del Mercosur, a tenere conto delle risposte ottenute in sede europea su due distinti elementi:

- 1) Sul primo, il Governo è chiamato a verificare la possibilità di estendere l'operatività della clausola di salvaguardia anche ai casi in cui le criticità si manifestino nel territorio

di un singolo Stato membro, affinché il meccanismo possa essere attivato – con effetto sospensivo sull'accordo – al verificarsi di un calo dei prezzi oppure di un incremento delle importazioni superiore all'8%, anche in uno solo dei Paesi dell'Unione, senza attendere che il fenomeno raggiunga dimensioni sistemiche a livello comunitario.

2) Sul secondo elemento, il Governo è impegnato a promuovere in sede europea la definizione di criteri di reciprocità adeguati e vincolanti, che condizionino l'accesso al mercato dell'Unione al rispetto, da parte dei Paesi esportatori, di *standard* equivalenti a quelli imposti agli operatori europei, con specifico riferimento agli *standard* produttivi e a quelli fitosanitari, questi ultimi volti a proteggere la produzione e il mercato europei dall'ingresso di organismi nocivi.

La qualificazione “adeguati e vincolanti” sottolinea la necessità che tali criteri abbiano carattere cogente e non meramente programmatico, costituendo condizione effettiva per l'operatività dell'accordo.

11.2. Quadro temporale

8 ottobre 2025	Proposta della Commissione europea COM(2025) 639
19 novembre 2025	Conferma del testo senza modifiche da parte del COREPER
16 dicembre 2025	Emendamenti del Parlamento europeo
17 dicembre 2025	Testo di compromesso di trilogia
8 gennaio 2026	Nota del Consiglio con la proposta di ulteriori aggiustamenti
8 gennaio 2026	Risoluzione della 9 ^a Commissione (<i>Doc. XVIII, n. 26</i>)
21 gennaio 2026	Richiesta di parere alla Corte di giustizia UE da parte del Parlamento europeo
10 febbraio 2026	Posizione del PE in prima lettura
4 marzo 2026	Risposta della Commissione europea al Senato
5 marzo 2026	Adozione formale del regolamento da parte Consiglio

La risoluzione italiana dell'8 gennaio 2026 si colloca in una fase avanzata dell'*iter* europeo, successiva sia all'esame tecnico in Consiglio – svoltosi nell'autunno 2025 senza che fossero introdotte modifiche sostanziali – sia all'adozione degli emendamenti in plenaria del 16 dicembre e all'accordo di trilogia del giorno seguente. Al tempo stesso, l'atto precede i due passaggi conclusivi del procedimento: il voto finale del Parlamento europeo, tenutosi il 10 febbraio 2026, e la formale adozione del regolamento da parte del Consiglio, avvenuta il 5 marzo 2026.

Sotto il profilo della tempistica procedurale, la risoluzione si inserisce pertanto in una finestra in cui il testo era già sostanzialmente definito nei suoi elementi portanti, ma in cui alcune questioni restavano ancora aperte, o quanto meno suscettibili di orientamento politico.

Sulla proposta della Commissione si sono espressi, in fase ascendente, anche la Commissione affari europei del [Senato polacco](#) (26 novembre 2025) e il [Consiglio nazionale della Repubblica Slovacca](#) (8 ottobre 2025).

11.3. Orientamento generale italiano

La convergenza tra Esecutivo e Parlamento si articola intorno a due direttrici principali. La prima riguarda il tema della salvaguardia. Nel dibattito dell'8 gennaio 2026 è stato richiamato esplicitamente l'obiettivo, attribuito al ministro Lollobrigida, di abbassare la soglia di attivazione del meccanismo dall'8% al 5% per cento, obiettivo considerato implicitamente presente nella risoluzione anche in assenza di un riferimento testuale diretto. Questa posizione ha trovato poi riscontro nell'esito europeo: la soglia del 5% viene descritta come modifica introdotta nella fase successiva al trilog, accolta dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione, e successivamente qualificata come elemento caratterizzante del regolamento adottato.

La seconda direttrice riguarda la reciprocità e i controlli fitosanitari. La risoluzione chiedeva criteri di reciprocità vincolanti su *standard* produttivi e SPS. In questo caso, tuttavia, la convergenza non si è tradotta in norme cogenti nel regolamento, quanto piuttosto in un insieme di impegni politici europei – dichiarazioni della Commissione, annunci su controlli e allineamento degli *standard* – che costituiscono il corrispettivo non vincolante delle istanze sollevate.

Gli elementi disponibili suggeriscono che la risoluzione abbia probabilmente consolidato una linea governativa in corso di definizione. Sul piano europeo, la discussione sullo spostamento della soglia dall'8% al 5% era già in corso immediatamente prima dell'8 gennaio, come registrato nelle sedi del Consiglio dell'Unione; fonti europee attribuiscono inoltre alla posizione italiana un ruolo nel passaggio in COREPER del 9 gennaio 2026, collocandola nel medesimo contesto decisionale.

Il quadro complessivo è quello di una convergenza sostanziale tra indirizzo parlamentare e posizione governativa, maturata in parallelo e in un contesto negoziale già avanzato.

11.4. Accoglimento degli impegni

Impegno sulle soglie e sugli shock in un singolo Stato membro

La risoluzione chiedeva al Governo di valutare la possibilità di attivare il meccanismo di salvaguardia - fino alla sospensione dell'accordo – anche qualora il calo dei prezzi o l'aumento delle importazioni oltre una soglia dell'8% si manifestassero in un solo Stato membro. Vale tuttavia osservare che questa dimensione “nazionale” del danno non era estranea alla proposta originaria della Commissione: già l'articolo 6 del testo del 8 ottobre 2025 prevedeva che il grave pregiudizio potesse essere geograficamente concentrato in uno o più Stati membri, imponendo alla Commissione di valutare in via prioritaria tali situazioni. Le soglie presuntive iniziali erano però più elevate – superiori al 10% su base annua – rispetto a quelle poi adottate. Il testo finale del negoziato consolida e, per certi versi, rafforza questa impostazione. Conferma la rilevanza delle situazioni concentrate a livello nazionale, abbassa le soglie presuntive dal 10% al 5% calcolato sulla media triennale – sia per i volumi di importazione sia per la diminuzione del prezzo medio – e introduce una clausola di flessibilità che consente alla Commissione di avviare un'inchiesta anche in assenza del superamento delle soglie quantitative, sulla base di indicatori di deterioramento a livello di singolo Stato membro, inclusi i cali persistenti dei prezzi domestici.

Se si interpreta la risoluzione come una richiesta di salvaguardia più facilmente attivabile in presenza di *shock* nazionali, il recepimento appare sostanziale e, per alcuni aspetti, più ampio di quanto richiesto: la soglia del 5% è più bassa dell'8% invocato, e la

flessibilità procedurale introdotta dall'articolo 6, paragrafo 5, va oltre la logica delle soglie rigide. Rimane però un limite concettuale rilevante: il regolamento disciplina l'avvio di un'inchiesta e l'eventuale sospensione di preferenze tariffarie, non una sospensione dell'accordo in senso ampio, come invece sembrava auspicare la formulazione della risoluzione. Su questo punto il recepimento è parziale, nella misura in cui risulta compatibile con l'oggetto e la natura dello strumento normativo adottato.

Un elemento di rilievo nella valutazione dell'influenza della risoluzione riguarda la distanza concettuale tra la formula utilizzata dal Senato e la struttura tecnica dello strumento europeo a cui essa implicitamente si riferisce. La risoluzione impiega l'espressione "sospendere l'accordo", evocando un effetto di portata generale. La clausola di salvaguardia bilaterale, così come definita già nella proposta originaria della Commissione e confermata nel testo finale del regolamento, opera invece su un piano più circoscritto: essa consiste nella sospensione temporanea delle preferenze tariffarie riconosciute nell'ambito dell'accordo, e si traduce concretamente in due tipologie di misura – il blocco di ulteriori riduzioni del dazio, oppure un aumento del dazio stesso entro i limiti fissati dall'aliquota della nazione più favorita o dall'aliquota di base. La stessa Commissione, nella risposta indirizzata al Senato, ribadisce con chiarezza che la misura di salvaguardia incide sulle preferenze tariffarie e non sull'accordo commerciale nel suo complesso. Ne consegue che, su questo punto specifico, il recepimento non poteva essere pieno per ragioni che attengono non tanto alla volontà politica degli attori coinvolti, quanto alla natura stessa degli strumenti normativi disponibili.

Impegno su reciprocità, standard produttivi e fitosanitari

La risoluzione chiedeva la definizione di criteri "adeguati e vincolanti" di reciprocità in materia di *standard* produttivi e fitosanitari, con l'obiettivo di tutelare il mercato europeo anche dall'ingresso di organismi nocivi. Su questo fronte, l'esito negoziale ha seguito un percorso diverso.

Dalla documentazione del Consiglio è emerso che, nel corso del negoziato, la Presidenza ha bloccato gli emendamenti ritenuti incompatibili con le disposizioni dell'accordo con il Mercosur, spostando il tema della reciprocità produttiva e fitosanitaria fuori dal testo vincolante del regolamento e riconducendolo a impegni di natura politica e tecnica assunti dalla Commissione. Il contenuto di tali impegni è articolato su due livelli. Da un lato, la Commissione ha rilasciato una dichiarazione formale – allegata al documento di compromesso – in cui annunciava un maggiore allineamento degli *standard* applicati alle importazioni, in materia di benessere animale e uso dei pesticidi, avviava uno studio preparatorio per una valutazione d'impatto, e preannunciava un rafforzamento dei controlli sulle importazioni, con un incremento degli *audit* nei Paesi terzi del 50% in due anni e l'istituzione di una *task force* dedicata. Dall'altro, la Commissione ha risposto formalmente al Senato precisando che le norme sanitarie e fitosanitarie europee non sono modificate dagli accordi commerciali, che tutte le importazioni – incluse quelle dal Mercosur – devono rispettare gli *standard* dell'Unione, e richiamando le misure di rafforzamento già annunciate.

La valutazione di questo esito dipende in larga misura dall'angolo di lettura. Nonostante non vi siano norme direttamente vincolanti nel regolamento di salvaguardia, si nota la pressione politica volta a rafforzare l'ecosistema di controlli e a orientare l'Unione verso un maggiore allineamento degli *standard*. Complessivamente, la risoluzione appare più come un atto di indirizzo che ha intercettato un negoziato già molto avanzato, contribuendo a consolidare e formalizzare una posizione governativa, che come fattore autonomamente determinante nell'evoluzione del testo europeo.

12. Risoluzione n. 27 sul Piano d'azione RESourceEU per le materie prime critiche

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 27](#), è stata approvata il 24 febbraio 2026 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - **Piano d'azione RESourceEU**. Accelerare la strategia **per le materie prime critiche** per adattarsi a una realtà nuova ([COM\(2025\) 945](#)) e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2024/1252 ([COM\(2025\) 946](#)).

Il piano d'azione RESourceEU (COM(2025) 945) mira a ridurre la dipendenza dell'UE dalle materie prime critiche, in particolare dalla Cina. Prevede l'istituzione nel 2026 di un Centro europeo per le materie prime critiche per coordinare acquisti, scorte e investimenti. La Commissione intende mobilitare 3 miliardi di EUR entro 12 mesi tramite un polo di finanziamento multipilastro (InvestEU, Fondo per l'innovazione, *Battery Booster*). Sul fronte della circolarità, si propongono restrizioni all'esportazione di rottami di magneti permanenti e misure per incrementare il riciclaggio. Verrà attivata una piattaforma di abbinamento domanda-offerta per aggregare gli acquisti industriali. I grandi operatori saranno incentivati – e se necessario obbligati – a diversificare le catene di approvvigionamento. Sul piano internazionale, si rafforzeranno i 15 partenariati strategici esistenti e si avvieranno negoziati con il Brasile. L'obiettivo finale è raggiungere entro il 2030 i *target* del regolamento sulle materie prime critiche (estrazione 10%, trasformazione 40%, riciclaggio 25%).

La proposta COM(2025) 946 modifica il regolamento (UE) 2024/1252 sulle materie prime critiche con il fine di ridurre le dipendenze, aumentare il riciclaggio interno e prevenire la frammentazione del mercato unico. Le modifiche si articolano su tre fronti: centralizzare in capo alla Commissione (anziché agli Stati membri) l'individuazione delle grandi imprese che usano materie prime strategiche, rafforzandone gli obblighi di valutazione del rischio e diversificazione; estendere l'etichettatura dei magneti permanenti a nuovi prodotti e includere i rifiuti pre-consumo nel calcolo del contenuto riciclato; introdurre flessibilità nel numero annuale di inviti per progetti strategici.

12.1. Contenuto

La risoluzione esprime una valutazione favorevole sulla proposta e impegna il Governo su cinque punti:

- 1) Sollecitare, nelle competenti sedi negoziali, la previsione di obblighi informativi da parte della Commissione europea nei confronti degli Stati membri sulle imprese operanti nei loro territori (articolo 24), così da mantenere le amministrazioni nazionali nel circuito informativo e consentire loro di monitorare tempestivamente le vulnerabilità del sistema produttivo.
- 2) Promuovere il mantenimento dei più elevati *standard* di trasparenza e partecipazione pubblica nei processi di *governance*.
- 3) Valutare, nell'ambito dei meccanismi di acquisto comune e stoccaggio previsti dal Piano RESourceEU, l'opportunità di criteri di allocazione che garantiscano un accesso equo alle materie prime per i settori delle energie rinnovabili e delle batterie, tenendo conto delle esigenze del settore della difesa.
- 4) Promuovere un adeguamento degli elenchi delle materie prime critiche e strategiche, in vista dei relativi aggiornamenti previsti entro maggio 2027.
- 5) Valutare l'opportunità di aggiornare le previsioni del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, in particolare l'articolo 11 che affida al MIMIT l'individuazione delle imprese

operanti nei settori strategici, poiché tale norma risulta superata dal nuovo assetto che trasferisce tale competenza alla Commissione europea.

12.2. Quadro temporale

3 dicembre 2025	Proposta della Commissione europea COM(2025) 946 e Comunicazione sul Piano d'azione RESourceEU COM(2025) 945
30 gennaio 2026	Relazione del Governo sulle proposte della Commissione europea
24 febbraio 2026	Risoluzione della 9ª Commissione del Senato (<i>Doc. XVIII</i> , n. 27); Documento della XIV Commissione della Camera (Doc. XVIII-bis , n. 84)
4 marzo 2026	Il COREPER approva il mandato negoziale del Consiglio, avviando i triloghi con il Parlamento europeo

La risoluzione è intervenuta a metà percorso: dopo le prime discussioni tecniche in Consiglio ma prima della definizione del mandato negoziale formale. La sua funzione si è quindi potuta esplicare nella fase più rilevante, quella in cui le posizioni nazionali possono ancora influenzare il testo del Consiglio.

Sulla proposta COM(2024) 946 si sono espressi, in fase ascendente, anche il [Senato ceco](#), il [Bundesrat](#) tedesco, il [Parlamento irlandese](#), il [Senato polacco](#).

12.3. Orientamento generale italiano

L'analisi congiunta della relazione del Governo, della risoluzione del Senato e del Documento della Camera ha mostrato un grado elevato di convergenza tra i tre livelli istituzionali. I punti di accordo sostanziale sono stati quattro. Il primo riguarda il coinvolgimento degli Stati membri nell'articolo 24. Tutti e tre i documenti hanno espresso la medesima preoccupazione: il trasferimento alla Commissione della competenza di identificare le grandi imprese rischiava di escludere le amministrazioni nazionali dal monitoraggio delle filiere strategiche. Il Governo aveva già avanzato questa posizione nelle riunioni di gennaio 2026; la risoluzione del Senato la ha formalizzata come impegno negoziale; la Camera ne ha fatto il fulcro della propria verifica di sussidiarietà.

Il secondo punto di convergenza ha riguardato la flessibilità dell'elenco dei prodotti nell'articolo 28: tutti e tre i documenti chiedono che l'elenco possa essere aggiornato periodicamente senza dover modificare il testo regolamentare.

Il terzo ha avuto ad oggetto il coordinamento con il regolamento ecodesign (UE) 2024/1781 e il passaporto digitale di prodotto nell'articolo 29, segnalando il rischio di sovrapposizione degli obblighi informativi.

Il quarto ha riguardato la fattibilità pratica della tracciabilità dei materiali riciclati da rifiuti prodotti nell'Unione nei magneti permanenti, tema su cui sia la Camera sia il Governo avevano espresso perplessità tecniche.

12.4. Accoglimento degli impegni

Obblighi informativi verso gli Stati membri (articolo 24)

Questo impegno ha trovato piena risposta nel mandato negoziale del Consiglio. Il nuovo testo dell'articolo 24, paragrafo 1, ha introdotto l'obbligo per la Commissione di

“consultare lo Stato membro interessato e scambiare con esso le informazioni rilevanti”, esteso sia alla fase di identificazione sia a quelle successive. Il paragrafo 5a ha aggiunto che la Commissione trasmette allo Stato membro in cui opera l’impresa le informazioni rilevanti sulla *compliance*. Per le imprese del settore difesa, il Consiglio ha introdotto un meccanismo indiretto: l’impresa comunica le informazioni allo Stato membro, che le raccoglie e le trasmette alla Commissione, con facoltà di trattenere i dati sensibili per ragioni di sicurezza nazionale. La coerenza con l’impegno senatoriale è diretta e il recepimento è sostanziale.

Trasparenza e partecipazione pubblica

Il testo del Consiglio non ha introdotto disposizioni specifiche in materia di trasparenza o partecipazione pubblica, né ha registrato arretramenti rispetto al quadro vigente del regolamento (UE) 2024/1252. L’impegno aveva natura prevalentemente programmatica e trasversale, difficilmente traducibile in una singola clausola normativa: esso riguarda l’intera architettura di *governance* del regolamento, inclusi i meccanismi di coinvolgimento del pubblico e degli *stakeholder* nei procedimenti di autorizzazione dei progetti strategici. Il suo monitoraggio si colloca pertanto su un orizzonte più ampio, che comprende sia i successivi atti delegati sia la fase di attuazione pratica del regolamento.

Criteri di allocazione negli acquisti comuni e stoccaggio

I meccanismi di acquisto comune e stoccaggio previsti dal Piano RESourceEU esulano dall’oggetto della proposta di modifica regolamentare in esame e saranno disciplinati da atti separati. Il testo del Consiglio non li affronta. Ha trovato tuttavia un riscontro parziale nella clausola di riservatezza introdotta all’articolo 24, paragrafo 5a, per le imprese del settore difesa: la possibilità per gli Stati membri di trattenere dalla Commissione le informazioni sensibili per ragioni di sicurezza o difesa nazionale è coerente con la richiesta di tutelare le esigenze specifiche di quel settore, incluse le eventuali clausole di riservatezza richiamate nella risoluzione, ma la piena attuazione dell’impegno si svilupperà su altri tavoli negoziali.

Aggiornamento degli elenchi delle materie prime

Il testo del Consiglio non è intervenuto sulle procedure di aggiornamento degli elenchi delle materie prime critiche e strategiche, disciplinate dall’art. 3(3) del regolamento vigente attraverso un meccanismo di revisione periodica affidato ad atti delegati della Commissione. Tale materia non era compresa nell’oggetto della proposta di modifica COM(2025) 946, che si concentra su aspetti procedurali e di *governance*. Va tuttavia osservato che il nuovo testo dell’articolo 24, paragrafo 1, fa esplicito riferimento agli aggiornamenti dell’elenco delle materie prime strategiche come momento che attiva l’obbligo di nuova identificazione delle grandi imprese da parte della Commissione, confermando implicitamente la centralità del meccanismo di revisione degli elenchi nell’economia complessiva del regolamento. L’impegno è di natura programmatica e il suo perseguimento si colloca su un orizzonte temporale più ampio, in vista degli aggiornamenti previsti entro maggio 2027.

Adeguamento del decreto-legge n. 84 del 2024

Questo impegno riguardava esclusivamente l’ordinamento giuridico interno italiano e non può per definizione trovare attuazione in un atto normativo europeo, che è direttamente applicabile negli Stati membri senza richiedere misure di trasposizione. In attuazione del previgente articolo 24 del regolamento (UE) 2024/1252, il Governo aveva già esercitato la propria competenza adottando con decreto ministeriale del 23 maggio 2025 la lista delle

imprese di grandi dimensioni operanti sul territorio nazionale che utilizzano materie prime strategiche. Il nuovo assetto, che trasferisce tale funzione alla Commissione europea, rende questa norma nazionale non più in linea con il quadro europeo e ne impone la revisione.

13. Risoluzione n. 28 sulla produzione, etichettatura e certificazione dei prodotti biologici

La risoluzione [Doc. XVIII, n. 28](#), è stata approvata il 3 marzo 2026 in seguito all'esame della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2018/848 per quanto riguarda determinate norme di **produzione, etichettatura e certificazione e determinate norme relative agli scambi con i Paesi terzi (COM(2025) 780)**.

La proposta COM(2025) 780 reca modifiche al regolamento UE 2018/848 sull'agricoltura biologica su più fronti. In materia di etichettatura, consente ai prodotti importati da paesi terzi con sistemi equivalenti di utilizzare il logo biologico UE, a condizione che rispettino requisiti supplementari. Proroga fino al 2036 il riconoscimento di equivalenza dei Paesi terzi, evitando interruzioni negli scambi commerciali. Semplifica le norme per gli operatori più piccoli, eliminando soglie di fatturato per l'esenzione dalla certificazione e allentando i requisiti per i gruppi di operatori. Introduce norme specifiche per le quaglie e adegua le regole sul benessere del pollame e sui tempi di attesa veterinari. Infine, rimuove l'obbligo di autorizzare elenchi ristretti di prodotti per la pulizia e disinfezione negli impianti biologici.

13.1. Contenuto

La risoluzione esprime valutazione favorevole sulla proposta della commissione europea, impegnando il Governo su tre punti specifici:

- 1) Chiedere in sede europea l'eliminazione della soglia del 5% degli ingredienti importati al di sotto della quale sono ammesse deroghe alle prescrizioni dell'allegato VII, sia riguardo alle indicazioni obbligatorie in etichetta che all'uso del logo biologico UE.
- 2) Valutare l'introduzione di criteri aggiuntivi rispetto alla sola quantità venduta per identificare gli operatori esenti dall'obbligo di certificato, mantenendo in particolare il criterio del costo potenziale di certificazione qualora superi il 2% del fatturato sui prodotti biologici non imballati, poiché il peso del prodotto non rispecchia necessariamente il valore economico dell'attività.
- 3) Valutare l'inserimento, accanto al criterio della superficie aziendale, anche di un riferimento al tipo di coltura o al fatturato per l'individuazione dei membri dei gruppi di operatori.

13.2. Quadro temporale

16 dicembre 2025	Proposta della Commissione europea
12 febbraio 2026	Relazione del Governo sulla Proposta della Commissione europea
3 marzo 2026	Risoluzione della 9ª Commissione (<i>Doc. XVIII, n.28</i>)

Sul versante negoziale, l'*iter* risulta ancora in una fase preliminare: all'ultima data disponibile – 9 febbraio 2026 – la proposta è all'esame del Consiglio, senza che sia stato

ancora adottato un testo consolidato. In assenza di sviluppi negoziali sufficientemente definiti, non si procederà all'analisi della risoluzione.

Sulla proposta COM(2025) 780 si sono espressi, in fase ascendente, anche il [Bundesrat](#) tedesco e il [Senato](#) polacco.

Conclusioni

La presente analisi ha esaminato 13 risoluzioni approvate dalla 9^a Commissione del Senato nel corso della XIX legislatura, nel periodo compreso tra il 2023 e il 2026. L'obiettivo era verificare se tali atti di indirizzo avessero influenzato la normativa europea, alla luce di tre dimensioni principali: le **tempistiche** di approvazione rispetto all'*iter* legislativo europeo, la **coerenza della posizione italiana** tra Parlamento e Governo, e il **recepimento** delle singole osservazioni nella normativa europea adottata. Le considerazioni che seguono si fondano esclusivamente sull'evidenza documentale raccolta nel corso della ricerca.

Tempistiche

L'analisi delle tredici risoluzioni esaminate evidenzia un quadro eterogeneo sul piano delle tempistiche. In termini generali, le risoluzioni si distribuiscono lungo tre profili temporali distinti rispetto al processo legislativo europeo, con ricadute significative sul margine di influenza effettiva di ciascun atto.

Il primo profilo, quello più favorevole all'incidenza parlamentare, è rappresentato dalle risoluzioni approvate prima o contestualmente all'adozione del mandato negoziale del Consiglio, oppure in una fase intermedia del trilogico ancora aperta a modifiche sostanziali. In questa categoria rientrano, tra le altre, la risoluzione n. 5 (materiali forestali di riproduzione), la n. 19 (vitivinicolo), la n. 21 (PAC semplificazione) e la n. 27 (materie prime critiche - revisione). In questi casi l'atto parlamentare ha potuto esercitare una funzione di indirizzo in una finestra negoziale non ancora definitivamente chiusa.

Il secondo profilo è quello delle risoluzioni approvate in una fase avanzata dell'*iter*, quando la convergenza interistituzionale tra Parlamento europeo e Consiglio era già sostanzialmente definita. In questo schema si collocano le risoluzioni n. 4 (materie prime critiche), n. 8 (NGT), n. 12 (semplificazione PAC 2024), n. 16 (OCM) e n. 26 (Mercosur). In questi casi, il margine di incidenza diretta sul testo normativo era strutturalmente ridotto. Ciò non ne ha necessariamente vanificato il valore: la risoluzione ha potuto esercitare una funzione di legittimazione della linea negoziale del Governo già in corso, o di pressione politica su questioni ancora formalmente aperte.

Il terzo profilo, e il più problematico, è quello delle risoluzioni approvate dopo l'adozione del regolamento europeo. Emblematico in tal senso è il caso della risoluzione n. 15 (FEASR - calamità naturali), intervenuta l'8 gennaio 2025 quando il regolamento (UE) 2024/3242 era già stato adottato il 19 dicembre 2024. Similmente, la risoluzione n. 28 (agricoltura biologica) è stata approvata in una fase ancora così preliminare dell'*iter* europeo da non consentire un'analisi di impatto. In entrambi i casi, la risoluzione ha mantenuto un valore sul piano dell'indirizzo politico interno, senza poter incidere sull'esito normativo europeo già cristallizzato da un lato o senza poterne verificare gli effetti su fasi negoziali non ancora avviate, dall'altro.

Una circostanza particolare, rilevata in più casi, è rappresentata dalla procedura d'urgenza europea. Quando le Istituzioni dell'Unione hanno fatto ricorso alla deroga esplicita al termine ordinario di otto settimane riservato ai Parlamenti nazionali – come nel caso del regolamento di semplificazione PAC 2024 – il margine di intervento parlamentare è stato ulteriormente compresso, strutturalmente e non per difetto di tempestività dell'iniziativa parlamentare.

Posizione italiana

Uno dei risultati più ricorrenti dell'analisi è l'elevato grado di convergenza tra la posizione espressa nelle risoluzioni e quella sostenuta dal Governo nei negoziati europei. In quasi tutti i casi esaminati, le relazioni ministeriali e i seguiti ufficiali attestano un allineamento sostanziale tra gli indirizzi parlamentari e la linea negoziale dell'Esecutivo. Ciò emerge con particolare chiarezza nelle risoluzioni n. 5 (FRM - componente Piano dei fabbisogni), n. 8 (NGT - criterio dell'equivalenza), n. 19 (vitivinicolo - consorzi e promozione), n. 21 (PAC - semplificazione e anticipi) e n. 27 (materie prime critiche - *governance* delle grandi imprese).

In diversi casi, la risoluzione della 9^a Commissione si è rivelata posteriore alle iniziative già intraprese dal Ministero competente in sede di Consiglio. In questi casi, l'atto parlamentare ha svolto una funzione di validazione politica *ex post* della linea negoziale governativa, rafforzandone la credibilità interna senza aprire spazi negoziali nuovi. Tale schema è stato documentato, ad esempio, per l'inserimento dell'alluminio tra le materie prime strategiche (risoluzione n. 4) e per la posizione sul Mercosur (risoluzione n. 26): in entrambi i casi la risoluzione ha ratificato una posizione già definita a livello esecutivo.

Recepimento

Il tasso di recepimento delle singole indicazioni varia sensibilmente da risoluzione a risoluzione e da osservazione a osservazione. Sulla base dell'analisi comparativa "prima e dopo" condotta sui testi normativi europei disponibili – proposta della Commissione, mandato del Consiglio, posizione del Parlamento europeo, testo finale – è possibile tracciare un quadro di sintesi articolato in tre categorie: accoglimento sostanziale, accoglimento parziale e mancato accoglimento.

Le indicazioni che hanno ottenuto un accoglimento sostanziale e verificabile rappresentano una minoranza del totale, ma includono alcuni casi di particolare rilevanza. Tra questi figurano: l'innalzamento del *benchmark* di riciclo delle materie prime critiche dal 20% al 25% (risoluzione n. 4); la rinomina sostanziale – pur non terminologica – del Piano di emergenza FRM in un documento programmatico e prospettico (risoluzione n. 5); il rafforzamento dei criteri di equivalenza per NGT-1 e l'esclusione delle piante tolleranti agli erbicidi da tale categoria (risoluzione n. 8); l'inclusione dei consorzi di tutela tra i soggetti legittimati nelle regole di gestione dell'offerta vitivinicola (risoluzione n. 19); l'innalzamento del massimale per le piccole aziende agricole a 75.000 euro e la stabilizzazione strutturale delle percentuali di anticipi PAC (risoluzione n. 21); la riduzione della soglia di attivazione della clausola di salvaguardia Mercosur dall'8 al 5% (risoluzione n. 26); la riformulazione della *governance* dell'articolo 24 del regolamento CRM per il settore difesa (risoluzione n. 27).

L'accoglimento parziale è la categoria più frequente. In molti casi, le istanze parlamentari hanno trovato riscontro in una parte delle disposizioni richieste, o nella direzione sostanziale dell'intervento normativo pur in assenza della formula lessicale esatta, o ancora sul piano del dialogo politico con la Commissione europea senza che ciò si traducesse in modifiche testuali verificabili nell'atto adottato. Rientra in questa categoria, tra gli altri, il tema della semplificazione delle procedure di modifica dei piani strategici PAC (risoluzione n. 21), accolto nella struttura differenziata tra modifiche strategiche e non strategiche, ma con un perimetro delle prime giudicato ancora troppo ampio rispetto alle aspettative italiane. Analogamente, la raccomandazione sull'inserimento di specie mediterranee nell'Allegato I del regolamento FRM (risoluzione n. 5) ha generato una sequenza negoziale documentata, ma non ha consentito di verificare la puntuale incorporazione delle specie proposte dall'Italia.

Il mancato accoglimento ha riguardato prevalentemente due tipologie di indicazioni. La prima comprende le osservazioni che eccedevano il perimetro tecnico dell'atto normativo europeo in esame: è il caso delle richieste relative alle risorse PAC, agli aiuti di Stato e alla politica commerciale, contenute nella risoluzione n. 12, rispetto al regolamento di semplificazione PAC 2024, oppure delle richieste in materia di etichettatura e origine avanzate in più risoluzioni, destinate ad altri strumenti normativi. La seconda tipologia riguarda invece osservazioni tecnicamente pertinenti ma che non hanno trovato sostegno sufficiente in sede di Consiglio: tra queste, la regola N+3 per il disimpegno FEASR (risoluzione n. 21), la piattaforma *open data* per il monitoraggio della PAC (risoluzione n. 21) e il meccanismo premiale per le AOP olivicole (risoluzione n. 21).

Variabili esterne e fattori condizionanti

L'analisi ha permesso di identificare alcune variabili esterne che condizionano in misura significativa l'efficacia delle risoluzioni, indipendentemente dalla qualità del loro contenuto.

La prima variabile è la convergenza con altri Stati membri. In tutti i casi in cui le posizioni italiane hanno trovato riscontro concreto nel testo normativo europeo, l'analisi ha rilevato la presenza di una coalizione più ampia di Stati favorevoli alla stessa istanza. Il riciclo delle materie prime critiche è stato sostenuto anche dal Senato francese; la semplificazione dei piani strategici PAC ha trovato appoggio nel Bundesrat tedesco; l'innalzamento del massimale per le piccole aziende agricole coincideva con emendamenti già presentati dal Parlamento europeo. Viceversa, le raccomandazioni rimaste prive di effetto – come la regola N+3 o la riserva di crisi extra-PAC – non hanno beneficiato di una coalizione sufficientemente ampia. La solitudine negoziale sembra dunque essere una delle principali cause del mancato accoglimento, a prescindere dalla fondatezza tecnica delle istanze.

La seconda variabile è la coerenza tra la raccomandazione e il perimetro tecnico dell'atto normativo oggetto dell'esame. L'analisi ha documentato un *pattern* ricorrente: le risoluzioni che formulano osservazioni direttamente riferibili al contenuto dell'atto in discussione ottengono un tasso di recepimento più elevato rispetto a quelle che aggregano istanze eccedenti l'oggetto del regolamento specifico. In diversi casi, la Commissione europea ha risposto nel merito a tali istanze più ampie, rinviandole però alla sede normativa appropriata – il bilancio pluriennale, la politica commerciale, la futura PAC *post-2027* – senza che ciò si traducesse in modifiche al testo in corso di negoziato.

La terza variabile è il canale trasmissivo, ovvero la capacità del Governo di farsi portatore effettivo delle posizioni parlamentari nelle sedi negoziali europee. L'analisi ha mostrato che la semplice adozione di una risoluzione non garantisce l'incorporazione dei suoi contenuti nella posizione negoziale italiana: è necessaria un'azione governativa concreta, documentata nei seguiti ministeriali e nelle prese di posizione in sede di Consiglio e COREPER. Nei casi in cui tale azione è stata più attiva e documentata – come nelle risoluzioni n. 5, n. 21 e n. 27 – il tasso di recepimento è risultato sensibilmente più elevato.

Un caso particolare è rappresentato dall'effetto differito. Per la risoluzione n. 12 (semplificazione PAC 2024), alcune delle raccomandazioni che non avevano trovato spazio nell'atto normativo immediato sono state poi recepite – come confermato dalla Commissione europea – nella proposta COM(2025) 560 per la PAC 2028-2034. Questo dato suggerisce che l'efficacia delle risoluzioni non si esaurisce nel ciclo legislativo in corso al momento della loro adozione, ma può estendersi a fasi successive del processo normativo europeo, assumendo una funzione di orientamento di più lungo periodo.

È opportuno concludere con alcune avvertenze metodologiche che la ricerca stessa ha reso necessarie. In primo luogo, la sola convergenza tra il contenuto di una risoluzione e il testo normativo finale non è di per sé sufficiente a dimostrare un nesso causale: come documentato in più occasioni, alcune disposizioni del testo definitivo erano già presenti nella proposta originaria della Commissione, o rispecchiavano orientamenti consolidati in seno al Consiglio, anteriori all'adozione della risoluzione parlamentare italiana. La valutazione dell'impatto richiede pertanto di ricostruire puntualmente il momento in cui la modifica si è introdotta nell'*iter*, verificando se essa sia contestuale o successiva all'iniziativa parlamentare.

In secondo luogo, l'analisi ha evidenziato la difficoltà di isolare il contributo specifico della risoluzione senatoria rispetto ad altri vettori di influenza: le posizioni del Governo già in corso di negoziato, i documenti della Camera dei deputati, le iniziative degli altri Parlamenti nazionali, gli orientamenti del Parlamento europeo e la stessa proposta iniziale della Commissione. In un sistema a più attori come quello europeo, il contributo di ciascun soggetto è strutturalmente intrecciato con quello degli altri, e la causalità lineare è raramente dimostrabile con certezza. Le conclusioni qui esposte non intendono attribuire impatti esclusivi, ma identificare le condizioni in cui il contributo parlamentare risulta più o meno riconoscibile nell'esito normativo finale.