

Riforme della PAC e riforme dei trattati comunitari: sempre meno PAC e sempre più WTO?

1. Nel cuore della politica agricola comune è sempre stato collocato il tema degli aiuti: aiuti agli agricoltori (al reddito, alla produzione, ecc.), aiuti ad alcuni trasformatori (se e in quanto aiutarli potesse tradursi in un immediato e diretto vantaggio per il comparto agricolo), aiuti agli esportatori (le cosiddette “restituzioni” all’esportazione, da sempre uno degli strumenti fondamentali dell’organizzazione comune del mercato, in quanto strumento di competitività delle produzioni agricole europee sul mercato mondiale, il cui beneficio ricade dunque sugli agricoltori)¹.

Assai ampio è stato, infatti, in passato lo spazio di manovra per la PAC: per alcuni decenni la Comunità europea ha potuto, senza incontrare ostacoli in alcun obbligo internazionale, mantenere dazi elevati sull’entrata dei prodotti agricoli (anche nelle forme particolarmente care al diritto agrario comunitario: quelle dei prelievi variabili) con pochissime eccezioni². Ma per le stesse ragioni l’Europa, sovvenzionando le proprie esportazioni e creando sistemi di sostegno interno di varia natura (al prezzo, al reddito, accoppiati, disaccoppiati, ecc.) ha raggiunto nel giro di qualche decennio prima l’autosufficienza alimentare, poi l’eccedenza produttiva, che le permise di diventare esportatore netto di svariati prodotti.

* Università degli Studi di Ferrara

¹ Cfr. L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3ª ed., Padova, 2003, p. 758 ss.

² La più importante fu senza dubbio l’obbligo di importare soia a dazio zero, a partire dagli anni ’60, in forza di un accordo bilaterale CEE-USA: sull’argomento, G.C.W. AMES, L.F. GUNTER, C.D. DAVIS, *Analysis of the U.S. - European Community Oilseeds Agreement*, Athens, 1996; sia inoltre consentito rinviare, sempre sul punto, a P. BORGHİ, *L’agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004, p. 80 ss.

È perciò normale – quasi automatico, verrebbe da dire – che la firma di un accordo internazionale complesso, dotato di un carattere spiccatamente vincolante e di effettività, quale è il Trattato istitutivo del World Trade Organization³, finisca per condizionare pesantemente il modo di concepire la politica agricola dell'UE e i suoi meccanismi. Ciò è avvenuto in Europa sin dalla riforma McSharry del 1992-94, e analoga influenza si poté constatare nella riforma della politica agricola statunitense del 1995-96⁴.

L'assoluta predominanza nel reg. CE n. 1782/2003 degli aiuti c.d. disaccoppiati (tale è il regime del pagamento unico) e il chiaro sfavore per le scelte alternative (che peraltro molti paesi hanno scartato anche nei casi in cui erano consentite dalla riforma, e anche per prodotti strategici: si veda l'Italia con il grano duro) è un legame chiaro ai principi del disaccoppiamento che stanno alla base delle previsioni dell'Accordo agricolo in tema di sostegno interno all'agricoltura, da parte degli Stati membri del WTO.

L'imperativo categorico della più recente riforma del 2003 – disaccoppiare gli aiuti, collegarli il più possibile a parametri fissi quali il numero di ettari utilizzati in un periodo di riferimento storico, prescindendo dalla produzione attuale, sia essa reale o anche solo teorica (prescindendo, quindi, persino dalle rese medie a ettaro) – ha portato alla creazione del sistema del “pagamento unico”, definito anche come “aiuto diretto” agli agricoltori. Eccezioni ve ne sono, ma poche e quasi sempre facoltative. E comunque rimangono eccezioni, e non intaccano la regola della PAC degli anni 2000. È difficile, dunque, non vedere una fortissima sintonia fra tale impostazione e il secondo pilastro dell'Accordo agricolo WTO (sostegno interno), che divide gli aiuti in tre tipologie fondamentali (con alcune varianti all'interno di ciascuna):

- “amber box” o “scatola gialla”, in cui rientrano tutte le forme di aiuto che incentivano od orientano la produzione, garantendo ai produttori un reddito proporzionale alle quantità prodotte (aiuti interni “accoppiati” e varie forme di sussidi al prezzo, sostegno incentivante alle esportazioni, ecc.):

³ Trattato di Marrakech, firmato il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore, per i firmatari originari, il 1° gennaio 1995. Esso – come è noto – prevede non solo impegni ben precisi di politica agricola per gli Stati membri, ma anche la possibilità di un “giudizio” da parte di un organo di risoluzione delle controversie che, in caso di accertata violazione degli obblighi, può imporre allo Stato inadempiente misure economiche negative, o “compensative” (una forma forse rudimentale, ma efficace, di sanzioni). V., tra gli altri, *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, a cura di G. Anania, F. De Filippis, Milano, 1996; e ancora P. BORGHİ, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech*, cit., p. 30 ss. e p. 101 ss.

⁴ Ci si riferisce al *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* del 1996, per una analisi del quale si rinvia a P. BORGHİ, S. MANSERVISI, L. RUSSO, *Diritto agrario statunitense*, Milano, 2001.

misure sostanzialmente vietate *tout court*, mediante la loro inclusione nella base di calcolo di una grandezza macroeconomica (MAS, o misura aggregata del sostegno) che gli Stati membri del WTO sono chiamati a ridurre, fino alla totale eliminazione in un arco temporale di pochi anni;

- “blue box” o “scatola blu”, rappresentata da tutti gli aiuti parzialmente disaccoppiati (del tipo di quelli di cui fece largo uso la PAC del 1992), temporaneamente consentiti, dapprima fino al 2001, poi anche oltre, grazie a una clausola dell’accordo (*peace clause*) più volte prorogata;
- infine “green box”, o “scatola verde”, contenitore ideale degli aiuti totalmente disaccoppiati, nonché di alcune tipologie di aiuti che potrebbero anche presentare accoppiamento al prezzo o al reddito (non importa se totale o parziale), ma che si giustificano in forza di finalità particolari (ad esempio, per essere parte di programmi ambientali): aiuti ammessi, e come tali esentati dall’obbligo di riduzione.

E proprio a quest’ultimo riguardo (la connotazione ambientale che alcuni aiuti possono avere, e che potrebbe in taluni casi rendere giustificabile agli occhi del WTO forme di aiuto non-disaccoppiato), l’aver condizionato la percezione del pagamento unico al rispetto, da parte dell’agricoltore, di una serie di norme (peraltro già da prima esistenti nell’ordinamento comunitario, e già vincolanti) ispirate alla sostenibilità ambientale dell’agricoltura vorrebbe forse rappresentare un tentativo di “orientare” in senso ambientale anche l’attuale regime europeo del sostegno agricolo. Come dire: se il diritto al pagamento unico è condizionato al rispetto di un certo numero di norme “ambientali” dell’ordinamento comunitario, allora l’aiuto può rendere eco-compatibile l’attività agricola, così facendo più facilmente rientrare gli aiuti erogati fra misure ambientali che l’Accordo agricolo non vieta, anzi espressamente fa salve e considera legittime.

In realtà, simili entusiasmi andrebbero forse smorzati, e non poco. Anzitutto, e a ben guardare, perché molte delle norme annoverate dal reg. 1782/2003 fra i parametri di *cross compliance* non hanno neppure risvolti ambientali in senso stretto: finalità come la qualità degli alimenti o delle sementi, la salubrità dei cibi, l’igiene del processo produttivo, l’*animal welfare*, sono valori importanti ma non si possono confondere con obiettivi ambientali. E non si deve neppure dimenticare che nell’Accordo agricolo gli aiuti giustificati per ragioni ambientali non devono avere semplicemente qualche attinenza (magari solo eventuale) con l’ambiente, bensì rientrare nel quadro di “environmental programs” (ad esempio, conservazione di aree marginali, come nel caso delle norme statunitensi che tutelano certe *wetlands*; oppure programmi statali di incentivo alla diffusione delle colture biologiche). Comunque, do-

vrebbero inserirsi in un insieme di iniziative e di misure tra loro coordinate, con una finalità comune, con obiettivi di largo respiro. È forse un po' poco, a tale scopo, stabilire che il pagamento sia condizionato al rispetto di alcuni articoli sparsi di regolamenti o direttive in materia (anche) ambientale.

Senza dire che, in sede multilaterale, anche sul piano del disaccoppiamento si è posto in dubbio che un altro sistema di sostegno, che presenta importanti analogie con quello europeo, possa dirsi realmente disaccoppiato. Il caso del regime USA relativo al cotone è emblematico: stando al rapporto pronunciato dal Panel del WTO nella controversia *US – Upland Cotton*, i *direct payments* previsti per quel prodotto dal Farm Bill 2002 (così come già poteva dirsi per i *production flexibility contract payments* del Farm Bill 1996) non sarebbero conformi alla *green box*, in quanto – senza entrare nel dettaglio – l'Organo di risoluzione delle controversie del WTO ha ritenuto che rientri nel divieto dell'Accordo agricolo non solo il fatto di richiedere specifiche produzioni (cosa che il regime di aiuti americano non fa), ma anche il richiedere di *non* destinare il terreno ad alcune specifiche produzioni, ottenendo un effetto di incentivo indiretto per tutte le altre tipologie di colture: anche in questo caso saremmo, secondo il WTO, davanti a un sistema non del tutto disaccoppiato.

Non molto diversamente, nella Comunità europea la fruizione dell'aiuto diretto da parte dell'agricoltore che aderisca al regime del pagamento unico è condizionata (oltre che al rispetto dei parametri della "condizionalità", cui si è accennato poco sopra) al fatto che il terreno non sia destinato a ortofrutticoli, né a colture permanenti: due tipi di colture che, se svolte, fanno perdere il diritto al pagamento; due rilevanti eccezioni, che potrebbero accomunare il sistema degli aiuti della PAC 2003 al sistema dei *direct payments* americani, in un giudizio di comune contrarietà all'Accordo agricolo.

D'altra parte, l'aver voluto dare una impronta così fortemente internazionale e ambientale alla propria politica agricola non è neppure servito all'UE per ottenere scambi di benefici in sede negoziale multilaterale: nessun nuovo accordo, infatti, è stato raggiunto sui temi che più stanno a cuore all'Europa (indicazioni geografiche e biotecnologie)⁵, avendo essa ben poco ormai da concedere agli altri Stati del WTO (diverse appaiono invece le scelte degli USA, i quali sembrano aver sostanzialmente fermato la riduzione dei propri aiuti vietati, probabilmente in attesa di offrire ulteriori concessioni nel futuro negoziato).

⁵ Temi sui quali recenti decisioni dei Panels del WTO hanno già posto in chiaro la posizione dell'Organizzazione, censurando buona parte dei comportamenti europei in materia di OGM, e facendo salve quasi tutte le norme comunitarie sulla tutela delle indicazioni geografiche (salvo alcune regole in tema di protezione in Europa di indicazioni dei paesi terzi, e nei paesi terzi di indicazioni tutelate dall'Europa).

2. Intanto, negli USA il regime degli aiuti è divenuto – se possibile – ancor più complesso e articolato di quanto non sia quello comunitario. Il cosiddetto “Farm Bill 2002” (*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, o “2002 Farm Act”⁶, il quale aveva modificato in senso già fortemente protezionistico le norme dettate per il settore agrario rispetto al Farm Bill del 2005-06) prevedeva tra gli altri, e solo a titolo esemplificativo:

- i “counter-cyclical payments”, che, pur non essendo proporzionati alle quantità prodotte, finivano per incentivare l’accumulo di scorte nei periodi in cui il prezzo non è remunerativo, e che è quindi dubbio potessero dirsi disaccoppiati;
- i “direct payments”, anch’essi (come del resto i pagamenti anti-ciclici) presentati dallo US Department of Agriculture come forme disaccoppiate di aiuto, ma in realtà oggetto delle maggiori critiche da parte del Panel WTO;
- un ampio “export enhancement program”, il quale – sempre secondo l’opinione ufficiale dello USDA – sarebbe stato applicato in misura assai limitata (il che non risponde al vero, secondo molti dei Paesi membri del WTO, tant’è che – stando ad alcuni commentatori – quando a Doha, nel 2001, si fissarono i punti fermi del futuro negoziato, l’accento posto sulla necessità di ridurre il sostegno alle esportazioni era mirato soprattutto a premere sugli USA, perché riducessero gli aiuti di tale programma, e forse anche gli “export credit guarantees”, almeno alla luce di ciò che ha scritto il Panel del WTO nel *report* sul caso *US - Cotton*);
- infine, il “dairy export incentive program”, il solo che parrebbe esser stato applicato entro i limiti negoziati in sede multilaterale, anche secondo il WTO.

Nel complesso, e diversamente da quanto sostiene il governo statunitense, nell’ambito della politica agricola degli USA sembrerebbero esservi ancora molti tipi di aiuto da ridurre, soprattutto in materia di esportazioni, e la Commissione europea ha avuto occasione di denunciare i difetti che ancora ha il sistema di aiuti americano, in quanto ha significativamente e ulteriormente accentuato il proprio effetto distorsivo del commercio internazionale⁷.

Il “Farm Bill 2008” (più propriamente *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*), approvato nel giugno 2008, ha mantenuto in essere i “direct pay-

⁶ Sul quale v. C.E. YOUNG, G.M. PRICE, *The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets*, Electronic Report from the Economic Research Service – USDA, November 2002.

⁷ EUROPEAN COMMISSION, *United States Barriers to Trade and Investment: Report for 2007*, February 2007.

ments” e i “counter-cyclical payments”, con alcune modifiche non sostanziali (tra le quali l’esclusione del diritto ad accedere a tali pagamenti per le aziende di estensione complessiva inferiore a 10 acri, salvi i casi di aziende gestite da coltivatori socialmente svantaggiati); ha esteso l’applicazione del “dairy export incentive program”, fino ai limiti massimi consentiti dall’Accordo agricolo WTO; ha riproposto l’“export credit guarantee program”⁸.

Nell’UE, se i sussidi alle esportazioni mantenuti dalla riforma del 2003 e dalla recente riforma “orizzontale” dell’OCM (regolamento CE n. 1234/2007) appaiono sostanzialmente compatibili, in effetti, con le attuali regole del WTO, mentre nei negoziati multilaterali si sta discutendo una ulteriore e assai drastica riduzione di tutti gli aiuti all’*export*. Di fronte a una simile ipotesi l’UE, avendo già disaccoppiato tutti i suoi aiuti interni, sarà probabilmente costretta a maggiori concessioni nell’unico ambito nel quale non ha ancora ceduto troppo: quello delle restituzioni all’esportazione. Dobbiamo, pertanto, forse attenderci un “riorientamento” della PAC verso una riduzione delle restituzioni⁹.

3. In simile contesto internazionale, il quadro istituzionale comunitario – incentrato su una procedura speciale e semplificata (attuale art. 37 Trattato CE), e su competenze *ad hoc* per l’adozione di tutte le norme incidenti sul mercato dei prodotti “agricoli” elencati nell’Allegato I al Trattato¹⁰ – ha ben funzionato per molti decenni. Esso ha permesso (con maggiore facilità rispetto a quanto avvenne in altri settori e in altre materie, per i quali il Trattato ha

⁸ Un interessante raffronto sintetico tra il Farm Bill 2002 e quello del 2008 è pubblicato in: <http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/>.

⁹ Secondo il Commissario UE all’agricoltura, Marianne Fischer-Boël, «we must not be blind to the fact that we may come under pressure to find savings in the CAP and that certain issues – such as compulsory modulation and capping – may also have to be addressed in terms of the broader, social acceptance of our reformed CAP». La preoccupazione principale è quella di risparmiare, trovare nuovi modi per alleggerire il carico della spesa agricola sul bilancio comunitario (benché quest’ultimo rappresenti, a sua volta, una voce davvero minima delle uscite degli Stati membri). E ancora, con più preciso riferimento al tema del sostegno alle esportazioni: «we know that in the longer term we shall be less and less able to rely on export refunds». Le *Draft Modalities* del luglio 2008, contenenti le ipotesi di futura attuazione dell’Accordo agricolo WTO e, peraltro, attualmente rimesse in discussione, vorrebbero una totale eliminazione delle esportazioni direttamente sovvenzionate entro il 2013 (e un dimezzamento entro la fine del 2010), con una profonda revisione di tutte le forme di sovvenzione indiretta, particolarmente utilizzate dagli Stati Uniti, come i crediti all’esportazione, le garanzie e le assicurazioni sull’*export*, e le “State trading enterprises”.

¹⁰ Allegato che, come è noto, ha natura tassativa e include anche numerosi prodotti trasformati (vino, prodotti lattiero caseari, preparazioni a base di carne, sfarinati e altri prodotti della trasformazione dei cereali, ecc.).

per molto tempo previsto l'approvazione degli atti all'unanimità o, dal 1986, la procedura di cooperazione, o dal 1992 quella di codecisione) anzitutto di creare, integrare e continuamente adeguare nel tempo la politica agricola comune in base alle esigenze che via via si presentavano al legislatore comunitario (inclusi gli adeguamenti resi necessari dagli impegni internazionali della CE). Ma ha consentito anche di dettare un primo nucleo di norme comuni di commercializzazione di prodotti agricoli e di importanti prodotti alimentari trasformati, proprio mentre l'armonizzazione delle disposizioni nazionali applicabili a tutti gli altri prodotti, non inclusi nel citato Allegato I (che all'epoca era Allegato II), era resa di fatto assai più difficile dalla necessità di seguire procedure più complesse per l'approvazione degli atti.

È per questa via che, ad esempio, tante norme sulla qualità dei prodotti agricoli hanno potuto vedere la luce fra gli anni '60 e gli anni '90, a cominciare dalle disposizioni comunitarie su denominazioni di vendita, su requisiti di commercializzazione, ecc., per finire con le norme sul metodo di produzione biologico, sulla tutela di DOP, IGP e "attestazioni di specificità" (nel linguaggio odierno della CE chiamate "specialità tradizionali garantite"). Ma, sempre grazie alla possibilità facilitata di legiferare in funzione degli obiettivi di politica agricola, e grazie altresì alla integrazione di altri obiettivi comunitari nella creazione e nell'attuazione della PAC¹¹, le norme "agrarie" del diritto comunitario derivato hanno rappresentato lo strumento più agevole per creare un *corpus* normativo – magari solo disciplinando aspetti specifici e settoriali – anche in altri settori nei quali la definizione di una apposita politica comunitaria incontrava ostacoli giuridici e politici non indifferenti (è il caso, ad esempio, delle disposizioni in materia di ambiente, nate da atti normativi il cui obiettivo primario e dichiarato era quello di regolare le ricadute ambientali della produzione agricola).

Considerando l'utilità mostrata "sul campo" dalle norme comunitarie "agrarie" così come esse si presentano attualmente (ancora sostanzialmente immutate, a parte la numerazione modificata nel 1998 dal Trattato di Amsterdam, rispetto al testo originario del Trattato di Roma), non ci si può non preoccupare di fronte a un tratto comune di tutti i più recenti tentativi di riforma dei trattati comunitari. L'ormai abortita Costituzione europea¹² era già stata chiara nelle proprie intenzioni. Nessuna modifica nelle norme "sostanziali" che regolano la competenza comunitaria in materia di PAC, all'in-

¹¹ Si pensi a quella integrazione delle finalità di tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione di tutte le altre politiche comunitarie, voluta dall'art. 6 del Trattato CE.

¹² Più correttamente: "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

terno delle quali le nuove istanze della politica agricola non trovano alcuno spazio (in specie, non hanno trovato ingresso le finalità connesse alla salubrità alimentare, che pure hanno indotto il legislatore comunitario derivato a includere, col reg. (CE) 178/2002, l'impresa agricola nella definizione di "impresa alimentare"): i fini della PAC, come elencati e descritti nell'art. 33 del Trattato CE, con la Costituzione europea non subivano alcuna modifica. Al contrario, in luogo della snella – e, si ripete, utile – procedura semplificata "agraria" per l'adozione di regolamenti, direttive e decisioni, la "Costituzione" già voleva ricondurre la materia agricoltura alla (enormemente più complessa, lunga e negoziata) procedura di codecisione, destinata – nell'intento dei suoi estensori – a divenire *la* procedura legislativa generale.

Ma la Costituzione europea è un progetto oramai abbandonato, e non genera più (lo si dice con riferimento limitato a questo profilo, delle modifiche procedurali) timori di sorta. Sennonché, con il Trattato di Lisbona ci si è spinti decisamente oltre le già insoddisfacenti previsioni "costituzionali". L'attuale riparto, oggi sostanzialmente rispettato, fra competenze del Consiglio UE (cui spetta la approvazione dei regolamenti di base dell'organizzazione comune del mercato dei prodotti agricoli) e quelle della Commissione europea (cui è assegnata, seppure con l'assistenza dei comitati, la fissazione delle misure applicative) viene meno, sostituito da un meccanismo molto più complesso e anche meno chiaro, che vuole le norme di base dell'OCM approvate con la procedura di codecisione (chiamata "procedura legislativa ordinaria"), e le misure di applicazione quali la fissazione di prezzi, di prelievi¹³, di aiuti e di limitazioni quantitative (oltre che delle "possibilità di pesca") adottate dal Consiglio su proposta della Commissione.

Il futuro sistema – sempre ammesso che il Trattato di Lisbona entri in vigore, superando le diffidenze di alcuni Paesi (e gli atteggiamenti di alcuni dei nuovi Stati membri, appena entrati e subito anti-europei) – si presenterebbe nel complesso più democratico dell'attuale, coinvolgendo anche il Parlamento europeo nella creazione delle disposizioni fondamentali; ma anche enormemente più "ingessato", più macchinoso. Esso renderebbe, in definitiva, assai più difficile l'approvazione di nuove disposizioni sul mercato dei prodotti agricoli. Non è un mistero, infatti, che la procedura di codecisione sovente conduca alla emanazione di un atto normativo solo dopo molti mesi (e spesso addirittura dopo qualche anno) dall'iniziale proposta della Commissione; e

¹³ Riferimento alquanto strano quello fatto ai "prelievi", considerando che con tale termine si intendono i dazi variabili, scomparsi sin dal 1994 in quanto vietati dall'Accordo agricolo di Marrakech.

che una percentuale non trascurabile delle procedure si areni, per l'impossibilità di mettere d'accordo Parlamento europeo e Consiglio – nonostante il rimedio del Comitato di conciliazione previsto dall'attuale art. 251 del Trattato CE – prima di essere arrivati a un testo condiviso.

Quanto alla competenza attribuita al Consiglio per una serie di norme dal forte contenuto tecnico (è il caso della fissazione di prezzi, aiuti, restituzioni, restrizioni, ecc.) altre perplessità inducono a un notevole pessimismo: la procedura di Consiglio, di gran lunga preferibile a quella di codecisione quando si tratta di approvare le norme di base, è invece assai più complessa e lenta – e dunque inadeguata rispetto alle esigenze di tipo esecutivo – di quella che attualmente fa capo alla Commissione. Le "leve" della politica agricola (e quindi dell'economia agricola europea) create dai regolamenti di base attualmente funzionano e si rivelano utili allo scopo perché la Commissione, dotata di competenze tecniche e di un apparato burocratico (servizi tecnici) in grado di rispondere alle esigenze dell'economia del settore, è capace di utilizzarle; ed è capace di farlo in tempi ragionevolmente brevi, come i fenomeni economici richiedono. Affidare quelle leve al Consiglio, privo com'è di struttura tecnica e amministrativa adeguata a tale compito, e per natura caratterizzato da un processo decisionale fondato sul compromesso politico fra i governi degli Stati membri, significa probabilmente impedirne un utilizzo efficace.

Sorgono, dunque, alcuni dubbi importanti. Il nuovo sistema, quale nascerebbe dal Trattato di Lisbona sarebbe compatibile con le emergenze nuove (fatte di oscillazioni fino a ora sconosciute nei prezzi mondiali delle materie prime, di mutamenti sensibili della domanda globale di prodotti agricoli, di nuovi mercati emergenti, ecc.) che il mercato agricolo sempre più presenta? Un mondo (anche agricolo) in evoluzione continua, e soprattutto estremamente rapida, nel quale il sistema potrebbe richiedere più e più volte, anche nel corso di un anno, l'adozione di correttivi in tempi strettissimi, può essere governato tramite atti normativi la cui creazione richiede un compromesso politico fra 27 Stati membri estremamente diversi tra loro per struttura economica, sociale, ecc.?

Ma anche altre domande urgono. Se il negoziato WTO – negli ultimi anni bloccato soprattutto per l'incapacità di concordare nuove linee in agricoltura – riprendesse respiro e portasse a creare nuove regole multilaterali per gli scambi agricoli, un sistema di competenze quale quello di Lisbona sarebbe in grado di rispondere? O forse, davanti a norme internazionali che paiono imporre all'UE un sempre minor intervento sul settore, meccanismi decisionali più lenti e meno incisivi possono costituire la premessa per un vero e proprio smantellamento della PAC, sostituita via via da un nuovo quadro di regole

nel quale le Istituzioni comunitarie, sostanzialmente, rinunciano a una *governance* del settore? Una prospettiva totalmente liberista – ci sia consentito dire: iper-liberista – quale forse può funzionare (se mai può) per altri settori, non pare adeguata alle istanze di quello agricolo, il cui sviluppo è stato il frutto di un realistico interventismo, là dove, almeno in Europa, l'agricoltura da sola non sembra capace di affrontare un mercato deregolato.

Il passato virtuoso della PAC lo dimostra. Non vorremmo che anche il futuro finisse per dimostrarlo, ma in senso negativo.

RIASSUNTO

Gli aiuti sono sempre stati al centro della PAC, anche perché per alcuni decenni la loro concessione non incontrava ostacoli in alcun obbligo internazionale. I principi di "disaccoppiamento" dell'Accordo agricolo WTO vincolano invece, oggi, le scelte agricole europee. Contemporaneamente, la politica agricola statunitense appare meno disaccoppiata di quanto il governo USA dichiarò, il che emerge sia dall'analisi dell'evoluzione dei "Farm Bills" 1995, 2002 e 2008, sia da alcuni spunti sviluppati in rapporti del Panel di risoluzione delle controversie del WTO.

Mentre il contesto normativo internazionale appare così problematico e in continua evoluzione, e i mercati agricoli mondiali vivono forti oscillazioni, le quali richiederebbero continui adeguamenti dell'intervento pubblico in favore degli agricoltori, i tentativi di riforma dei trattati comunitari (Costituzione europea e Trattato di Lisbona), pur non toccando i principi fondamentali della PAC, vorrebbero introdurre complicazioni nelle procedure di approvazione degli atti comunitari e nella suddivisione delle competenze fra le Istituzioni CE in materia agricola. Verrebbe meno quel sistema che ha sempre consentito un uso agile e rapido degli strumenti di intervento sul mercato agricolo, in favore di procedure e di un riparto di competenze molto più complesso e lento, che rischia di rendere assai meno efficace sia la costruzione che l'applicazione della politica agricola europea.

ABSTRACT

Domestic support has always been at the core of the CAP, also because, for some decades, no international obligation prevented EC from granting even coupled aids. On the contrary, the WTO's decoupling principle is now binding the European agricultural policy choices, whereas the US agricultural policy seems to be much less decoupled than declared by the US government (as it can be seen analyzing the 1995, 2002 and 2008 Farm Bills, and the findings of the US-Cotton Panel Report).

While the international juridical framework is so problematic and continuously evolving, and while the world market prices are strongly swinging (constantly requiring a prompt intervention to save European farmers from serious troubles), all the attempts to reform the EC treaties (namely the s.c. European Constitution and, now, the Lisbon

Treaty) have tried to change the rules on acts' approval and the Institution power's scheme, making them more and more complex. This could result in a reduced and slower capability of the EC to address the needs of the agricultural sector, with a less efficient action both in building and in applying the future CAP.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMES G.C.W., GUNTER L.F., DAVIS C.D. (1996): *Analysis of the U.S. - European Community Oilseeds Agreement*, Athens.
- ANANIA G., DE FILIPPIS F. (a cura di) (1996): *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, Milano.
- BIANCHI D. (2008): *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC*, Pisa.
- BLANDFORD D., JOSLING T. (2007): *Should the Green Box be Modified?*, IPC Discussion Paper, International Food & Agricultural Trade Policy Council, Washington D.C., March 2007, http://www.agritrade.org/Publications/DiscussionPapers/Green_Box.pdf (accessed October 2007).
- BORGHI P. (2004): *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano.
- BORGHI P., MANSERVISI S., RUSSO L. (2001): *Diritto agrario statunitense*, Milano.
- CARDWELL M., C. RODGERS (2006): *Reforming the WTO Legal Order for Agricultural Trade: Issues for European Rural Policy in the Doha Round*, 55 *International & Comparative L. Q.*, 805-838.
- COSTATO L. (2003): in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3ª ed., Padova.
- DESTA M.G. (2001): *Food Security and International Trade Law. An Appraisal of the World Trade Organization Approach*, in «*Journal of World Trade*», p. 457 ss.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): *United States Barriers to Trade and Investment: Report for 2007*, February 2007.
- FISCHER BOEL M. (2006): *The European Model of Agriculture*, Speech at the Informal ministerial meeting in Oulu, Finlande, 26 September 2006.
- GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (2008): *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- HUDEC R. (1998): *Does the Agreement on Agriculture Work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round*, IATRC Working Paper 98-2, St. Paul, MN.
- MCCALLA A.F., JOSLING T. (1985): *Agricultural Policies and World Markets*, New York.
- RUDE J. (2001): *Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies*, in *Journal of World Trade*, p. 1015 ss.
- TANGERMANN S. (2001): *Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture Worked Well?*, IATRC Working Paper nr. 01-1.
- USDA – United States Department of Agriculture website: <http://www.usda.gov>
- YOUNG C.E., PRICE J.M. (2002): *The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets*, Electronic Report from the Economic Research Service – USDA, November 2002.

